



Mgr. Imrich Vozár a kolektív

ANALÝZA VYBRANÝCH ASPEKTOV FUNGOVANIA A VÝKONU ŠTÁTNEJ SPRÁVY STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE



Operačný program
**Efektívna
verejná správa**



Európska únia
Európsky sociálny fond



Európska únia
Európsky sociálny fond

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

ANALÝZA vybraných aspektov
fungovania a výkonu štátnej správy
starostlivosti o životné prostredie

Vedúci autorského kolektívu

Mgr. Imrich Vozár

Autori textov

Master Ivana Figuli

Ing. Marián Jasík

RNDr. Anna Jusková,

Mgr. Ivana Luptáková – Urbanová,

prof. JUDr. Soňa Košičiarová PhD.

Mgr. Imrich Vozár

Mgr. Peter Wilfling

Recenzia

Mgr. Kristína Babiaková



Realizované v rámci projektu
„Zefektívnenie rozhodovania
orgánov štátnej správy pri
ochrane životného prostredia“,
číslo zmluvy o NFP 314011L986.

Vydavateľ

VIA IURIS

Rok vydania 2020

Všetky práva vyhradené

ISBN 978-80-89805-07-5



ANALÝZA VYBRANÝCH ASPEKTOV
FUNGOVANIA A VÝKONU ŠTÁTNEJ SPRÁVY
STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Projekt „Zefektívnenie rozhodovania orgánov štátnej správy pri ochrane životného prostredia“, zmluva o NFP Z314011L986 je podporený z Operačného programu Efektívna verejná správa a je financovaný z Európskeho sociálneho fondu.

Predkladaná analýza je jedným z výstupov projektu „Zefektívnenie rozhodovania orgánov štátnej správy pri ochrane životného prostredia“, ktorý realizuje združenie VIA IURIS a ktorý bol podporený z Operačného programu Efektívna verejná správa.

Výstupy projektu sú zamerané na zamestnancov okresných úradov, ktorí pôsobia na odboroch starostlivosti o životné prostredie, ako aj na zamestnancov Ministerstva životného prostredia SR a zamestnancov ním riadených orgánov verejnej správy.

Cieľom projektu je nájsť systémové nedostatky v rozhodovacej činnosti orgánov štátnej správy pri ochrane životného prostredia, vybrané nedostatky analyzovať, zistenia podrobiť kritickej odbornej diskusii a na základe toho nájsť ich riešenie.

Analýza sa skladá z troch častí, ktoré sa týkajú relatívne samostatných problematík, ktoré však spája celkový cieľ projektu – na základe zistení z analyzovaných problematík by autori analýzy chceli svojimi návrhmi prispieť k zefektívneniu fungovania štátnej správy starostlivosti o životné prostredie.

Ide o nasledovné časti:

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

Analyzované okruhy boli vybrané na základe skúseností autorov a po zbere dát, ktorý prebehol dotazníkovou formou a osobnými stretnutiami so zamestnancami (súčasnými i bývalými) orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie a vybranými predstaviteľmi mimovládnych organizácií, ktoré majú skúsenosti s výkonom štátnej správy v danej oblasti.

Autorský kolektív tvoria zástupcovia združenia VIA IURIS, experti z praxe, ako aj akademickej oblasti. Kolektív verí, že sa im touto prácou podarí naplniť deklarovaný cieľ – prispieť k efektívnejšiemu výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie.

1. ČASŤ

SPRACOVALI

Mgr.
Ivana Luptáková Urbanová

Master
Ivana Figuli



UPLATŇOVANIE PRINCÍPU PREDBEŽNEJ OPATRNOSTI A PRINCÍPU PREVENIE PRI VÝKONE ŠTÁTNEJ SPRÁVY STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

I.	ÚVOD	8
II.	TEORETICKÉ VYMEDZENIE PRINCÍPU PREDBEŽNEJ OPATRNOSTI A PRINCÍPU PREVENIE AKO NOSNÝCH PRINCÍPOV PRÁVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA	9
	1. Právne princípy a ich funkcia vo všeobecnosti	9
	2. Princípy v práve životného prostredia	9
	3. Princíp prevencie v práve životného prostredia	12
	4. Princíp predbežnej opatrnosti v práve životného prostredia	16
III.	ZAKOTVENIE PRINCÍPU PREDBEŽNEJ OPATRNOSTI A PRINCÍPU PREVENIE VO VYBRANÝCH PRÁVNÝCH PREDPISOCH SLOVENSKEJ REPUBLIKY UPRAVUJÚCICH OCHRANU ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA	18
	1. Princíp predbežnej opatrnosti	18
	2. Princíp prevencie	20
IV.	UPLATŇOVANIE PRINCÍPU PREDBEŽNEJ OPATRNOSTI A PRINCÍPU PREVENIE PRI VÝKONE ŠTÁTNEJ SPRÁVY STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE ORGÁNMI ŠTÁTNEJ SPRÁVY – ANALÝZA PROBLEMATICKÝCH ASPEKTOV PRAXE	40
	1. Rozhodnutia aplikujúce princíp predbežnej opatrnosti	41
	2. Rozhodnutia aplikujúce princíp prevencie	45
	3. Rozhodnutia vydané podľa § 43 správneho poriadku	71
V.	JUDIKATÚRA SLOVENSÝCH SÚDOV VO VZŤAHU K UPLATŇOVANIU PRINCÍPU PREDBEŽNEJ OPATRNOSTI A PRINCÍPU PREVENIE PRI VÝKONE ŠTÁTNEJ SPRÁVY STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE	75
	1. Judikatúra k princípu predbežnej opatrnosti	75
	2. Judikatúra k princípu prevencie podľa zákona o OPaK	78
	3. Judikatúra k princípu predbežnej opatrnosti a princípu prevencie podľa vodného zákona	86
	4. Judikatúra k predbežným opatreniam podľa správneho poriadku	86
VI.	ZÁVEREČNÉ ZHRNUTIE A ODPORÚČANIA PRE LEPŠIE UPLATŇOVANIE PRINCÍPU PREDBEŽNEJ OPATRNOSTI A PRINCÍPU PREVENIE	88
	1. K princípu predbežnej opatrnosti	88
	2. K princípu prevencie	92



Témou analýzy je uplatňovanie princípu predbežnej opatrnosti a princípu prevencie pri výkone štátnej správy starostlivosti o životné prostredie.

Východiskom tejto analýzy je poznanie autorov, že presadzovanie zákonných noriem na úseku ochrany životného prostredia je často krát neefektívne a štátne orgány nedokážu pri výkone svojich kompetencií zaručiť požadovanú úroveň ochrany životného prostredia. Právne normy v tejto oblasti často krát neplnia svoju 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 nie je identifikovať, či analyzovať tieto príčiny. Rozhodli sme sa zamerať na problematiku uplatňovania vybraných princíпов 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. Princípy práva životného prostredia by nemali byť len prázdny deklaráciami, ale praktickými interpretačnými pomôckami pre orgány štátnej správy pri aplikácii zložkových (osobitných) zákonov a pri identifikácii účelu noriem na úseku ochrany životného prostredia. Preto nás zaujímalo uplatňovanie vybraných princíпов v praxi.

Predmetom analýzy sú dva vybrané princípy - princíp predbežnej opatrnosti a princíp prevencie. Ich výber nie je náhodný, pretože z pohľadu autorov ide o dva kľúčové princípy, ktoré by orgány štátnej správy pri aplikácii práva životného prostredia vždy mali mať na zreteli. Zásadný význam týchto princíпов autori odvodzujú od ich úlohy pri efektívnej aplikácii environmentálneho práva v praxi v čase, kedy je možné zabrániť vzniku poškodenia alebo zničenia životného prostredia.

Skúmanie týchto dvoch princíпов je zaujímavé aj z toho dôvodu, že ich uplatňovanie sa deje v situácii, kedy správny orgán 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 preto, 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.

Cieľom analýzy je zhodnotiť, ako sú autormi vybrané princípy práva životného prostredia pretavené do vybraných osobitných právnych predpisov na úseku ochrany životného prostredia v Slovenskej republike, akú funkciu zohrávajú a ako sa premietajú do rozhodovacej činnosti príslušných orgánov štátnej správy a národných súdov.

Zistené skutočnosti sú v záverečnej časti analýzy podkladom pre odporúčania na zmeny v národnej právnej úprave a v rozhodovacej praxi orgánov štátnej správy.



II.

TEORETICKÉ VYMEDZENIE PRINCÍPU PREDBEŽNEJ OPATRNOTI A PRINCÍPU PREVENČIE AKO NOSNÝCH PRINCÍPOV PRÁVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

1. PRÁVNE PRINCÍPY A ICH FUNKCIA VO VŠEOBECNOSTI

Princíp z latinského slova *principium* možno definovať ako – počiatok, základ. Princíp predstavuje základnú myšlienku, všeobecnú zákonitosť, východiskovú zásadu.

Podľa slovenskej právnej teórie princípy práva sú 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

Právny princíp je nutné odlišovať od právnej normy. Podľa Ronalda Dworkina právna norma určuje konkrétne riešenie danej situácie. V prípade ak sú splnené podmienky aplikácie právnej normy, táto určí konkrétne právne riešenie. Na druhej strane, právny princíp je skôr všeobecným ukazovateľom, je abstraktnejší a vyjadruje ciele a hodnoty obsiahnuté v právnej regulácii.

Napriek tomu, že právny princíp nemá povahu právne vynútitelného pravidla, predstavuje často významný argument pri riešení určitej právnej otázky. Právny princíp tak ponúka priestor pre slobodné uváženie pre toho, kto právnu normu aplikuje.²

Princípy plnia niekoľko základných funkcií: doktrínálnu, legislatívnu a interpretačnú. Prvá z uvedených funkcií je dôležitá z pohľadu orientácie v systéme práva. V zmysle druhej a tretej funkcie sú princípy dôležité z pohľadu formulácie normatívnych textov, ich interpretácie i aplikácie.³ Vo vzťahu k textom zákonov môžu princípy pôsobiť ako významné interpretačné pomôcky.

Právne princípy môžu ale nemusia byť výslovne vyjadrené v pozitívnom práve. Ak sú v texte zákona explicitne uvedené, väčšinou spravidla v jeho všeobecnej časti. V prípade ak nie sú v zákone explicitne uvedené, je možné ich identifikovať na základe analýzy a zovšeobecňovania obsahu normatívnych právnych textov.⁴

2. PRINCÍPY V PRÁVE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Ako už bolo spomenuté, význam princíпов práva spočíva okrem iného v ich vplyve na zjednocovanie legislatívy a mnohé slúžia aj ako dôležitá interpretačná pomôcka pri aplikácii práva.

Právo životného prostredia nie je v tomto ohľade výnimkou a taktiež v tejto oblasti sa vyvinula séria princíпов, základných ideí, ktoré sú smerodajné pre jeho tvorbu, výklad i aplikáciu.

Princípy v práve životného prostredia sa v čase vyvíjali reflektujúc spoločenský vývoj a stav životného prostredia.

1 Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia – Všeobecná časť, 1. časť. Heuréka, s. 69.

2 Petránková, J.: Princíp predbežnej opatrnosti v evropském práve životního prostředí – diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životného prostredia, 2009 <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/120116949>, s. 8.

3 Brezinová, B.: Princípy ochrany životného prostredia – diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra práva životného prostredia, 2013, <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/150020604>, s. 8.

4 Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia – Všeobecná časť, 1. časť. Heuréka, s. 70.

Podľa Brezinovej „historicky sa dá vnímanie a riešenie problematiky zodpovednosti pri ochrane životného prostredia a opatrení proti jeho degradácii chronologicky rozdeliť na tri po sebe nasledujúce fázy. V prvej fáze dominovala zásada znečisťovateľ platí, teda snaha odstraňovať následky znečisťovania.

Preto ju môžeme označiť ako tzv. fázu liečebnú (curative). Nasledovalo obdobie, ktoré sa nesústreďovalo čisto na nápravu škôd, ale taktiež na predchádzanie škodám, a dá sa charakterizovať ako preventívne (preventive). V tretej fáze, označovanej ako predvídajúca (anticipatory), sa presadila zásada predbežnej opatrnosti, teda najmladšia zásada využívaná v environmentálnej politike a práve životného prostredia.

V poslednej spomenutej vývojovej fáze je cieľom „zabrániť riziku, ktoré nemožno plne odhadnúť. Mezřický pritom poukazuje na založenie tzv. zásady in dubio pro natura (v pochybnostiach v prospech prírody), čiže uplatňovania prezumpcie priority ochrany životného prostredia a zdravia človeka pred každou ľudskou aktivitou.“⁵

Na globálnej úrovni bola z pohľadu formulácie princípov práva životného prostredia dôležitým míľnikom Konferencia OSN o životnom prostredí a rozvoji v brazílskom Rio de Janeiro, ktorá sa konala v roku 1992. Na konferencii bolo zadefinovaných 27 zásad ochrany životného prostredia a dosiahnutia udržateľného rozvoja. Figurovali medzi nimi aj vyššie zmienené princípy znečisťovateľ platí, princíp prevencie a princíp predbežnej opatrnosti.

V práve Európskej únie možno vnímať dve skupiny princípov: jednak princípy spoločné pre celé komunitárne právo, t. j. princípy všeobecné (princíp subsidiarity, princíp proporcionality, princíp integrácie, princíp trvalo udržateľného rozvoja) a na druhej strane princípy vlastné iba európskemu právu životného prostredia (princíp prevencie, princíp predbežnej opatrnosti, princíp „znečisťovateľ platí“, princíp vysokej úrovne ochrany, princíp nápravy škody pri zdroji), t. j. princípy špecifické.⁶

Kým všeobecné princípy figurujú v úvodných ustanoveniach zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, špecifické princípy sú uvedené v článku 174 ods. 2 zmluvy, teda v Hlave XIX Zmluvy ES, ktorá obsahuje právnu úpravu politiky životného prostredia.

V rámci práva Európskej únie, ktoré do značnej miery ovplyvňuje slovenský právny poriadok, boli postupne sformulované nasledujúce princípy práva životného prostredia:⁷

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

V Slovenskej republike je právo životného prostredia tou oblasťou práva, pre ktorú sa zákonodarcia pokúsil explicitne uviesť výpočet princípov 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 predpis, možno povedať aj „kvázikódex“.⁸

5 Brezinová, B.: Princípy ochrany životného prostredia – diplomová práca. Univerzita Karlova v Prahe, Právnická fakulta, Katedra práva životného prostredia, 2013, <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/150020604>, s. 27.

6 Petránková, J.: Princíp predbežnej 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>, s. 12.

7 Cepek, B. a kol.: Environmentálne právo, Všeobecná a osobitná časť. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., s. 25 – 26.

8 Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia – Všeobecná časť, 1. časť. Heuréka, s. 74.

Právna teória síce vytyka zákonu o životnom prostredí jeho priveľmi rámcový a všeobecný charakter, no nepopiera jeho prínos v tom, že slúži práve ako interpretačné a výkladové pravidlo pre ostatné právne predpisy na úseku ochrany životného prostredia.⁹

Zákon o životnom prostredí ustanovuje zásady ochrany životného prostredia primárne vo svojich ustanoveniach § 11 až § 16. Avšak termín „princíp“ zákon používa len v súvislosti s trvalo udržateľným rozvojom. Právna teória sa domnieva, že táto diferenciácia je opodstatnená, a to z dôvodu, že *trvalo udržateľný rozvoj je nielen jedným z právnych (ale i politických) princípov, a vyjadruje tiež účel, resp. cieľ zákona o životnom prostredí a celého práva životného prostredia*.¹⁰

Pre účely tejto analýzy však budeme naďalej pracovať s pojmom princíp a pojem zásada vnímať ako pojem k nemu ekvivalentný.

Zákon o životnom prostredí zakotvuje nasledovné princípy:

- princíp trvalo udržateľného rozvoja,
- princíp únosného zaťaženia územia (§ 11),
- princíp prípustnej miery znečisťovania životného prostredia (§ 12),
- princíp predbežnej opatrnosti (§ 13),
- princíp vynútiteľnosti práva (§ 15),
- princíp ekologizácie výchovy, osvetu a vzdelávania (§ 16).

Okrem týchto zásad možno v zákone nájsť aj princíp znečisťovateľ platí a to v ustanoveniach § 31 až § 33.

„ZÁSADY OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

§ 11

Územie nesmie byť zaťažované ľudskou činnosťou nad mieru únosného zaťaženia.

§ 12

(1) Prípustnú mieru znečisťovania životného prostredia určujú medzné hodnoty ustanovené osobitnými predpismi; tieto hodnoty sa určia v súlade s dosiahnutým stavom poznania tak, aby sa neohrozovalo zdravie ľudí a aby sa neohrozovali ďalšie živé organizmy a ostatné zložky životného prostredia.

(2) Medzné hodnoty sa musia určiť s prihliadnutím na možné kumulatívne pôsobenie alebo spolupôsobenie znečisťujúcich látok a činností.

§ 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.

§ 15

Každý sa môže určeným spôsobom domáhať na príslušnom orgáne svojich práv vyplývajúcich z tohto zákona a ďalších predpisov upravujúcich veci životného prostredia.

§ 16

Výchova, osвета a vzdelávanie sa uskutočňujú tak, aby viedli k mysleniu a konaniu, ktoré je v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja, k vedomiu zodpovednosti za udržanie kvality životného prostredia a jeho jednotlivých zložiek a k úcte k životu vo všetkých jeho formách.

9 Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia – Všeobecná časť, 1. časť. Heuréka, s. 108.

10 Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia – Všeobecná časť, 1. časť. Heuréka, s. 74.

§ 31

Za znečisťovanie životného prostredia, prípadne jeho zložiek a za hospodárske využívanie prírodných zdrojov platia fyzické alebo právnické osoby dane, poplatky, odvody a ďalšie platby, ak tak ustanovujú osobitné predpisy.

§ 32

Osobitné predpisy ustanovia, kedy môžu byť právnické alebo fyzické osoby, ktoré chránia životné prostredie alebo využívajú prírodné zdroje v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja, zvýhodnené úpravami daní a odvodov alebo poskytovaním úverov a dotácií.

§ 33

Nástrojmi ochrany životného prostredia sú tiež fondy životného prostredia; podrobnosti ustanovia osobitné predpisy.“

12

Výpočet princípov v zákone o životnom prostredí však právna teória považuje za rozpačitý, keďže § 11 až § 16 zákona obsahujú ustanovenia, ktoré nemožno označiť za právne princípy v pravom zmysle slova a zároveň tam absentujú také, ktoré možno jednoznačne kvalifikovať ako princípy práva životného prostredia.¹¹

Je otázne prečo zákonodarca do tohto katalógu princípov ochrany životného prostredia zaradil princíp vynútiteľnosti práva a ekologizácie výchovy, osvetu a vzdelávania, zatiaľ čo tak kľúčový princíp akým je princíp prevencie v zákone explicitne uvedený nie je.

Vyššie uvedené princípy upravené v zákone o životnom prostredí sú premietnuté v čl. 20 ods. 3 a čl. 44 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky:

„Čl. 20

(3) Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.

Čl. 44

(3) Nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky.“

Predmetom tejto analýzy bude práve princíp prevencie a s ním úzko súvisiaci princíp predbežnej opatrnosti, nakoľko autori, ale aj odborná literatúra im priznávajú významnú úlohu v práve životného prostredia. Z historického hľadiska ide o princípy, ktoré sa radia k tým mladším a modernejším princípom, ktoré kladú dôraz na obozretnosť a prevenciu, najmä kvôli možným nezvratným dôsledkom ľudskej aktivity.

3. PRINCÍP PREVENCIE V PRÁVE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Princíp prevencie je všeobecným právnym princípom pôsobiacim naprieč všetkými odvetvami práva. V práve životného prostredia však zohráva kľúčovú úlohu a možno ho považovať za jeden z nosných princípov, na ktorom toto právne odvetvie stojí.

Na medzinárodnej úrovni bol prvým zásadným dokumentom, ktorý sformuloval tento princíp v oblasti ochrany životného prostredia, už spomínaná Deklarácia zo svetovej konferencie v Riu de Janeiro v roku 1992. Deklarácia neobsahuje žiadnu jeho konkrétnu definíciu ale možno z nej tento princíp vyvodit' a to najmä z nasledovného ustanovenia:

11 Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia – Všeobecná časť, 1. časť. Heuréka, s. 74.

Posudzovanie vplyvov na životné prostredie ako vnútroštátny nástroj by malo byť vykonané pre navrhované aktivity, ktoré pravdepodobne budú mať významný nepriaznivý vplyv na životné prostredie a podliehajú rozhodnutiu príslušného vnútroštátneho orgánu.

Princíp prevencie je formulovaný aj v čl. 174 zmluvy o založení Európskeho spoločenstva ako jeden zo základných princípov politiky Spoločenstva v oblasti životného prostredia.

„Čl. 174 (predtým článok 130r)

1.

Politika spoločenstva v oblasti životného prostredia prispieva k uskutočňovaniu nasledujúcich cieľov: – udržiavanie, ochrana a zlepšovanie kvality životného prostredia, – ochrana ľudského zdravia, – rozvážne a racionálne využívanie prírodných zdrojov, – podpora opatrení na medzinárodnej úrovni pri riešení regionálnych alebo celosvetových problémov životného prostredia.

2.

Politika životného prostredia spoločenstva sa zameriava na vysokú úroveň jeho ochrany, pričom prihliada na rozmanité situácie v jednotlivých regiónoch spoločenstva. Vychádza zo zásad ochrany, prevencie a opatrení, podľa ktorých sa prioritne prijímajú opatrenia nápravy škôd, a zo zásady, že náhradu škody hradí znečisťovateľ. V tomto kontexte opatrenia zosúladovania zodpovedajúce požiadavkám ochrany životného prostredia zahŕňajú, ak je to vhodné, ochrannú doložku umožňujúcu členským štátom prijať predbežné opatrenia z ekologických a mimohospodárskych dôvodov, ktoré podliehajú inšpekčnému postupu spoločenstva.

3.

Pri príprave politiky v oblasti životného prostredia spoločenstvo prihliadne na: – dostupné vedecké a technické údaje, – podmienky životného prostredia v rôznych regiónoch spoločenstva, – potenciálne výhody a náklady v súvislosti s činnosťou alebo nečinnosťou, – hospodársky a sociálny rozvoj spoločenstva ako celku a vyrovnaný rozvoj jeho regiónov.

4.

Spoločenstvo a členské štáty spolupracujú v oblasti svojich právomocí s tretími krajinami a s príslušnými medzinárodnými organizáciami. Podmienky spolupráce spoločenstva sa môžu stať predmetom dohody medzi spoločenstvom a dotknutými tretími stranami, ktorá sa prerokuje a uzavrie v súlade s článkom 300. Predchádzajúci pododsek nemá dopad na právomoc členských štátov viesť rokovania s medzinárodnými orgánmi a uzatvárať medzinárodné zmluvy.“

Ako už bolo zmienené vyššie v Slovenskej republike sú princípy práva životného prostredia zakotvené v zákone o životnom prostredí. Princíp prevencie však napriek jeho významnému postaveniu medzi princípmi práva životného prostredia nie je v tomto zákone explicitne zadefinovaný.

Napriek tejto skutočnosti, nemožno o jeho prítomnosti v práve životného prostredia SR pochybovať.

Skutočnosť, že aj v práve životného prostredia SR ide o jeden z nosných princípov odráža aj formulácia ustanovenia § 9 zákona o životnom prostredí, kde je ochrana životného prostredia vymedzená tak, že zahŕňa činnosti, ktorými sa predchádza znečisťovaniu alebo poškodzovaniu životného prostredia.

„§ 9

Ochrana životného prostredia

Ochrana životného prostredia zahŕňa činnosti, ktorými sa predchádza znečisťovaniu alebo poškodzovaniu životného prostredia alebo sa toto znečisťovanie alebo poškodzovanie obmedzuje a odstraňuje. Zahŕňa ochranu jeho jednotlivých zložiek, alebo konkrétnych ekosystémov a ich vzájomných väzieb, ale aj ochranu životného prostredia ako celku.“

Napokon podľa právnej teórie je možné tento princíp odvodiť aj z ustanovení § 17 až § 19 zákona o životnom prostredí, ktoré vymedzujú povinnosti pri ochrane životného prostredia.¹²

„POVINNOSTI PRI OCHRANE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

§ 17

(1) Každý je povinný, predovšetkým opatreniami priamo pri zdroji, predchádzať znečisťovaniu alebo poškodzovaniu životného prostredia a minimalizovať nepriaznivé dôsledky svojej činnosti na životné prostredie.

(2) Každý, kto využíva územie alebo prírodné zdroje, projektuje, vykonáva alebo odstraňuje stavby, je povinný také činnosti vykonávať len po zhodnotení ich vplyvov na životné prostredie a zaťaženie územia, a to v rozsahu ustanovenom týmto zákonom a osobitnými predpismi.

(3) Každý, kto hodlá zaviesť do výroby, obehu alebo spotreby technológie, výrobky a látky, alebo kto ich hodlá dovážať, je povinný zabezpečiť, aby spĺňali podmienky ochrany životného prostredia a aby v prípadoch ustanovených týmto zákonom a osobitnými predpismi boli posúdené z hľadiska ich možných vplyvov na životné prostredie.

§ 18

(1) Každý, kto svojou činnosťou znečisťuje alebo poškodzuje životné prostredie alebo kto využíva prírodné zdroje, je povinný na vlastné náklady zabezpečovať sledovanie tohto pôsobenia a poznať jeho možné dôsledky.

(2) zrušený od 1. 9. 1998.

§ 19

Každý, kto zistí, že hrozí poškodenie životného prostredia alebo že k nemu už došlo, je povinný urobiť v medziach svojich možností nevyhnutné opatrenia na odvrátenie hrozby alebo na zmiernenie následkov a bez meškania ohlásiť tieto skutočnosti orgánu štátnej správy; povinnosť zasiahnuť nemá ten, kto by tým ohrozil život alebo zdravie svoje alebo blízkej osoby.¹⁾“

Princíp prevencie je vyjadrený aj v § 30 zákona o životnom prostredí, ktorý ustanovuje oprávnenie v súvislosti s hroziacim poškodením životného prostredia obmedziť, či dokonca zakázať určitú aktivitu konkrétnemu subjektu.

„§ 30

Príslušné orgány štátnej správy pre životné prostredie sú oprávnené v prípadoch, keď hrozí závažné poškodenie životného prostredia alebo keď k poškodeniu už došlo, rozhodnúť o dočasnom zastavení alebo obmedzení činnosti, ktorá môže toto poškodenie spôsobiť alebo ho už spôsobila, na dobu najdlhšie 30 dní (predbežné opatrenia) a súčasne navrhnúť opatrenia na nápravu vecne príslušným orgánom štátnej správy. Podrobnosti ustanovia osobitné predpisy.“

Prevenčná povinnosť je upravená aj v zákone č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov, a to v § 415:

„§ 415

Každý je povinný počínať si tak, aby nedochádzalo ku škodám na zdraví, na majetku, na prírode a životnom prostredí.“

V zmysle princípu prevencie je podstatou ochrany životného prostredia predovšetkým prevencia. Základnou premisou tohto princípu je podľa odbornej literatúry, že je lepšie vzniku akejkoľvek škody či ujmy predchádzať, ako pokúšať sa následne riešiť jej následky.¹³

12 Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia – Všeobecná časť, 1. časť. Heuréka, s. 76.

13 de Sadeleer, N.: Environmental Principles – From Political Slogans to Legal Rules. Oxford: Oxford University Press, 2002. Pp. 482, Preklad Susan Leubusher, EJIL, <http://www.ejil.org/pdfs/16/1/287.pdf>, s. 164.

*Princíp prevencie požaduje, aby ochrana životného prostredia bola zabezpečená už vo fáze plánovania, a to na čo najlepšej technickej úrovni. Jeho cieľom je teda, pokiaľ je to možné, od začiatku vylúčiť zhoršovanie životného prostredia a v prípade vzniku nepriaznivých vplyvov na životné prostredie zabezpečiť ich minimalizovanie.*¹⁴

Podľa medzinárodnej právnej teórie prevencia predpokladá na jednej strane prijímanie opatrení v prípadoch predvídateľného poškodenia životného prostredia, na druhej strane tiež kroky, ktoré majú byť podniknuté na zníženie či vylúčenie škody v prípade náhodného incidentu.¹⁵

Osobitné predpisy (napr. v oblasti ochrany prírody a krajiny, v oblasti ochrany ovzdušia) realizáciu daného oprávnenia konkretizujú.

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 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 (ďalej len „zákon o prevencii“).

Prevenčný charakter majú tiež oprávnenia orgánov verejnej správy uložiť nápravné opatrenia na odstránenie vzniknutých nedostatkov (s cieľom dosiahnuť uvedenie do pôvodného stavu), ako aj tie aktivity orgánov verejnej správy, ktoré súvisia s poskytovaním kvalifikovaných informácií o stave životného prostredia. 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, čo by hrozilo, ak by nápravné opatrenia smerujúce k dosiahnutiu pôvodného stavu neboli uložené.

Slovenská právna teória radí medzi základné právne prostriedky, ktoré slúžia na naplnenie princípu prevencie:¹⁶

- systém plánov a programov vytváraných tak na celoštátnej, ako aj na regionálnej úrovni na ochranu životného prostredia,
- územné plánovanie,
- posudzovanie vplyvov vybraných stavieb, činností a technológií na životné prostredie,
- určovanie environmentálnych požiadaviek na zdroje znečisťovania (napr. emisné a imisné limity), na výrobky a látky,
- povoľovanie činností s vplyvmi na životné prostredie (v rámci toho i výber tzv. najlepšej dostupnej technológie – BAT),
- zabezpečenie účasti verejnosti v rozhodovaní o otázkach týkajúcich sa životného prostredia.

14 Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia – Všeobecná časť, 1. časť. Heuréka, s. 203

15 Brezinová, B.: Princípy ochrany životného prostredia – diplomová práca. Univerzita Karlova v Prahe, Právnická fakulta, Katedra práva životného prostredia, 2013, <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/150020604>, s. 26.

16 Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia – Všeobecná časť, 1. časť. Heuréka, s. 204.

4. PRINCÍP PREDBEŽNEJ OPATRNOSTI V PRÁVE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Princíp predbežnej opatrnosti patrí rovnako ako princíp prevencie medzi „novšie“ a „modernejšie“ spo- medzi princípmov práva životného prostredia.

V medzinárodných dokumentoch sa začal objavovať až v polovici osemdesiatych rokov dvadsiateho storočia. Vo svojich počiatkoch bol spájaný predovšetkým s ochranou životného prostredia, no neskôr našiel svoje miesto aj v oblasti ochrany zdravia, prípadne v oblastiach kombinujúcich oba aspekty.¹⁷

Princíp predbežnej opatrnosti bol z politického hľadiska po prvýkrát zadefinovaný v roku 1992 v rámci Deklarácie o životnom prostredí a rozvoji z Rio de Janeiro (Svetová konferencia o ochrane životného prostredia). V tom istom roku bol v Európe zakomponovaný do Maastrichtskej zmluvy, a preto sa dá povedať, že už od začiatku rokov 1990 je súčasťou *acquis communautaire*.¹⁸

Najznámejšia z definícií je obsiahnutá práve v zmienenej Deklarácii o životnom prostredí a rozvoji z Rio de Janeiro. Tento princíp je definovaný v zásade 15 Deklarácie: „*Štáty budú za účelom ochrany životného prostredia v rámci svojich schopností široko uplatňovať prístup predbežnej opatrnosti. Tam, kde hrozí vážna ujma alebo nenapraviteľná škoda, nesmie byť nedostatok vedeckej istoty zneužitý pre odklad efektívnych opatrení, ktoré by mohli zabrániť poškodeniu životného prostredia.*“¹⁹

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 rozhodnutí pre životné prostredie, rozhodnúť vždy v prospech životného prostredia. To znamená, že v pochybnostiach o možných dôsledkoch rozhodnutia sa nemožno spoliehať na to, že tieto negatívne následky nenastanú, ale naopak, predpokladať, že k nim dôjde. Pokiaľ by 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.*²⁰

Tento princíp vychádza z uvedomenia si, že v dôsledku významného rozvoja vedy a techniky, určité ľudské činnosti, ak by neboli pod kontrolou, by mohli mať škodlivý vplyv veľkého rozmeru na životné prostredie alebo na zdravie obyvateľstva, a tým viesť k nezvratným škodám. Vedie k „opatrnému“ prístupu v situáciách poznačených neistotou vo vzťahu k účinkom súvisiacich s určitými činnosťami²¹.

Za zmienku stojí aj definícia, ktorá bola výsledkom stretnutia amerických akademikov na konferencii v štáte Wisconsin v roku 1998: „*Ak aktivita predstavuje hrozbu poškodenia ľudského zdravia či životného prostredia, mali by byť prijaté opatrenia v duchu predbežnej opatrnosti, a to i v prípade, že vzťah príčiny a následku nie je plne vedecky potvrdený.*“²²

Akademici na tomto stretnutí sa zhodli aj na potrebe v tomto prípade presunúť dôkazné bremeno na osobu, ktorá predmetnú aktivitu navrhuje. V jeho rámci musia byť preskúmané všetky alternatívy, ktoré prichádzajú do úvahy – vrátane zdržania sa navrhovanej aktivity.

17 Verot, Y.: Princíp predbežnej opatrnosti: ako nájsť rovnováhu (Principe de précaution et prévention: un équilibre à trouver), Annales de mines. júl 2000, <http://www.annales.org/re/2000/re06-2000/071-080.pdf>, s. 71.

18 Šarmír, I.: Princíp opatrnosti: vymoženosť alebo prekážka? Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora, 2016, <http://www.sppk.sk/clanok/1230>

19 Petránková, J.: Princíp predbežnej opatrnosti v evropskom práve životného prostredia – diplomová práca. Univerzita Karlova v Prahe, Právnická fakulta, Katedra práva životného prostredia, 2009, <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/120116949>, s. 4.

20 Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia – Všeobecná časť, 1. časť. Heuréka.

21 Verot, Y.: Princíp predbežnej opatrnosti: ako nájsť rovnováhu (Principe de précaution et prévention: un équilibre à trouver), Annales de mines. júl 2000, <http://www.annales.org/re/2000/re06-2000/071-080.pdf>

22 Krabec, J.: Princíp predbežnej opatrnosti a jeho role v ochrane životného prostredia – diplomová práca, Univerzita Karlova v Prahe, Právnická fakulta, Katedra práva životného prostredia, 2014, <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/120175041>, s. 10.

Tento princíp je vnímaný kontroverzne. Nezriedka je označovaný za niečo, čo je zdrojom zbytočných a neodôvodnených výdavkov. Princíp predbežnej opatrnosti vzbudzoval od počiatku obavy, pretože niektorí ho chápali ako možnú bariéru voľného obchodu alebo potenciálneho ohrozenia nových technológií a postupov, založenú na strachu namiesto vedeckých dôkazov.²³

Princíp predbežnej opatrnosti je explicitne zakotvený v zákone o životnom prostredí v jeho ustanovení § 13 (*Poznámka autorov: citácia ustanovenia je uvedená na strane 11*).

Všetky existujúce definície princípu predbežnej opatrnosti sa zhodujú v základných znakoch, resp. prvkoch, ktoré princíp predbežnej opatrnosti tvoria:²⁴

(i) princíp predbežnej opatrnosti sa uplatní v prípadoch, kde existuje určité riziko vo forme možného poškodenia či ohrozenia životného prostredia či ľudského zdravia;

(ii) riziko uvedené v bode (i) 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;

(iii) 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;

(iv) intervencia či regulácia uvedené v bode (iii) by mali byť proporcionálne voči potenciálnemu riziku, a teda je nežiaduce, aby aplikácia princípu predbežnej opatrnosti viedla k závažnejšiemu následku, ako tomu ktorému mala zabrániť.

Zatiaľ čo znaky (i) a (iii) deklarujú celkom jednoznačné vlastnosti princípu predbežnej opatrnosti, znaky (ii) a (iv) vytvárajú priestor pre diskusie a vyvolávajú otázky typu „čo presne znamená vedecká neistota“ alebo „čo je v danom prípade primeraným obmedzením a čo už je neprimeraným zásahom“. Práve tieto nejednoznačné, veľmi všeobecne určené vlastnosti a z nich vyplývajúce otázky sú dôvodom kritiky tohto princípu.

Ako už bolo spomenuté vyššie, princíp predbežnej opatrnosti má ideovo veľmi blízko k princípu prevencie, keďže oba smerujú k zabráneniu určitého škodlivého následku. Nemožno si ich však zamieňať. Rozdiel medzi nimi je v zásade v určitosti rizika potenciálneho vzniku ujmy²⁵. 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 vyššie zmienenej vedeckej neistoty (alebo inými slovami v prípade, kedy vzťah príčiny a škodlivého následku nie je úplne preukázaný), bude sa uplatňovať princíp predbežnej opatrnosti.²⁶

23 Brezinová, B.: Princípy ochrany životného prostredia – diplomová práca. Univerzita Karlova v Prahe, Právnická fakulta, Katedra práva životného prostredia, 2013, <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/150020604>, s. 29.

24 WORLD COMMISSION ON THE ETHICS OF SCIENTIFIC KNOWLEDGE AND TECHNOLOGY (COMEST). The Precautionary Principle. United Nations Educational, 2005, s. 13 – 14. Dostupné online na: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139578e.pdf> [cit. 2014-06-18]

25 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]

26 Krabec, J.: Princíp predbežnej opatrnosti a jeho role v ochrane životného prostredia – diplomová práca. Univerzita Karlova v Prahe, Právnická fakulta, Katedra práva životného prostredia, 2014, <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/120175041>, s. 12.



III.

ZAKOTVENIE PRINCÍPU PREDBEŽNEJ OPATRNOSTI A PRINCÍPU PREVENIE VO VYBRANÝCH PRÁVNÝCH PREDPISOCH SLOVENSKEJ REPUBLIKY UPRAVUJÚCICH OCHRANU ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Ako už bolo vyššie spomenuté, princípy práva životného prostredia sú predovšetkým zakotvené vo všeobecnom zákone, kvázi kódexe – v zákone o životnom prostredí. Okrem tohto právneho predpisu sú oba princípy premietnuté aj do konkrétnych ustanovení osobitných zákonov na úseku ochrany životného prostredia.

Vo vzťahu ku skúmaným princípom možno konštatovať, že princíp predbežnej opatrnosti a princíp prevencie je upravený v nasledovných právnych predpisoch:

a) **princíp predbežnej opatrnosti** je upravený iba v § 13 zákona o životnom prostredí a v § 5 ods. 2 zákona č. 151/2002 Z. z. o používaní genetických technológií a geneticky modifikovaných organizmov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o GMO“),

b) **princíp prevencie** je premietnutý do viacerých právnych predpisov; pre účely tejto analýzy boli vybrané nasledovné právne predpisy, pričom tento výber nie je vyčerpávajúci, ale zahŕňa tie najdôležitejšie právne predpisy z pohľadu ochrany životného prostredia:

1. zákon o životnom prostredí,
2. zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov,
3. 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,
4. zákon o EIA,
5. zákon o prevencii,
6. zákon č. 137/2010 Z. z. o ovzduší v znení neskorších predpisov,
7. zákon č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania v znení neskorších predpisov,
8. zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

Vo vyššie zmienených právnych predpisoch sme identifikovali konkrétne ustanovenia, ktoré explicitne či implicitne upravujú skúmané princípy predbežnej opatrnosti a prevencie. Ide o nasledovné ustanovenia:

1. PRINCÍP PREDBEŽNEJ OPATRNOSTI

■ ZÁKON O ŽIVOTNOM PROSTREDÍ

Zákon o životnom prostredí vymedzuje základné pojmy a ustanovuje základné zásady ochrany životného prostredia a povinnosti právnických a fyzických osôb pri ochrane a zlepšovaní stavu životného prostredia a pri využívaní prírodných zdrojov; vychádza pritom z princípu trvalo udržateľného rozvoja.

Ako už bolo vyššie uvedené, princíp predbežnej opatrnosti je upravený v § 13 zákona o životnom prostredí (*Poznámka autorov: citácia ustanovenia je uvedená na strane 11*).

Komentár:

Ustanovenie § 13 zákona o životnom prostredí neobsahuje pojem „predbežná opatrnosť“ alebo „princíp predbežnej opatrnosti“, no vyjadruje podstatu princípu predbežnej opatrnosti. Z jeho právnej úpravy vyplýva, že ak nie je isté či sa negatívne dôsledky vykonávania určitej činnosti dostavia alebo nie, je potrebné predpokladať že môžu nastať, to znamená že sa prezumuje možné poškodenie životného prostredia, a to aj napriek dôkaznej neistote vo vzťahu k účinkom k posudzovanej činnosti. Pri princípe predbežnej opatrnosti nie je potrebná preukázaná vedomosť, ale postačuje neistota v škodlivosti posudzovanej činnosti.

V rozhodovacej činnosti orgánov štátnej správy na úseku životného prostredia pri aplikácii princípu predbežnej opatrnosti treba vychádzať z premisy, že ak v rámci rozhodovacieho procesu nie je k dispozícii dostatočné množstvo presných a dostatočných informácií o možných dôsledkoch rozhodnutí pre životné prostredie, treba rozhodnúť v prospech životného prostredia. Aplikácia tohto princípu v praxi umožňuje opatrný prístup v situáciách, kedy orgán štátnej správy nedisponuje presnými a jednoznačnými dôkazmi o negatívnych dôsledkoch povoľovanej činnosti (vzťah príčiny a škodlivého následku nie je plne preukázaný), resp. potenciálne nepriaznivý dopad je otázný, či existuje o ňom pochybnosť, no so zreteľom na princíp predbežnej opatrnosti sa v rozhodnutí zohľadní, že nastane. V zmysle právnej teórie ide o vyvrátiteľnú právnu domnienku, pri ktorej sa dá dokázať, že predpokladaná skutočnosť nenastala, a vtedy právna domnienka právnej skutočnosti ustúpi.

Osobitné (zložkové) zákony na úseku životného prostredia, s výnimkou zákona o GMO, neobsahujú legislatívnu úpravu princípu predbežnej opatrnosti, nie je v nich explicitne uvedený, a to ani v podobe odkazu na § 13 zákona o životnom prostredí. Toto ustanovenie má v súčasnosti význam ako akési interpretačné pravidlo, ktoré má za úlohu podporiť interpretáciu a aplikáciu konkrétneho osobitného právneho predpisu na úseku životného prostredia. Aplikačné problémy však spôsobuje absencia podrobnosti, ako by mal byť tento princíp aplikovaný v rámci konkrétnej rozhodovacej činnosti orgánu štátnej správy na úseku životného prostredia. Správny orgán pri uvažovaní o argumentácii princípom predbežnej opatrnosti by mal vziať do úvahy základné prvky princípu predbežnej opatrnosti a v rámci správnej úvahy rozhodnúť o primeranej miere pravdepodobnosti vzniku škodlivého následku pre uplatnenie tohto právneho princípu. V súčasnosti, kedy neexistuje početnejšia judikatúra k aplikácii tohto princípu v praxi, je veľký priestor pre polemiky o určení miery pravdepodobnosti vzniku škodlivého následku, ktorá je odôvodniteľná pre jeho použitie.

■ ZÁKON O GMO

Zákon o GMO upravuje práva a povinnosti používateľov pri používaní genetických technológií, geneticky modifikovaných organizmov a geneticky modifikovaných mikroorganizmov a pôsobnosť orgánov štátnej správy.

Princíp predbežnej opatrnosti je upravený v § 5 ods. 2 zákona o GMO, ktorý znie:

■ „§ 5

(2) Pri posudzovaní rizika sa musia podľa princípu prevencie a predbežnej opatrnosti zohľadňovať vedecky overené poznatky, dostupné skúsenosti a práca vykonaná v medzinárodnom rozsahu pri používaní genetických technológií a geneticky modifikovaných organizmov a geneticky modifikovaných mikroorganizmov.“

Komentár:

Princíp predbežnej opatrnosti je základným princípom pre hodnotenie a rozhodovanie o geneticky modifikovaných organizmoch v rámci Európskej únie, a teda aj v rámci Slovenskej republiky a jej legislatívy. Ustanovenie § 5 ods. 2 zákona o GMO explicitne vo svojom znení odkazuje na princíp predbežnej opatrnosti. V súčasnosti je to jediný osobitný (zložkový) zákon, ktorý obsahuje takúto právnu úpravu. Zo znenia ustanovenia vyplýva, že pri nakladaní s geneticky modifikovanými organizmami a genetickými modifikovanými mikroorganizmami je potrebné pri posudzovaní rizika „podľa princípu predbežnej opatrnosti“ chrániť zdravie ľudí a životné prostredie. Proces posudzovania environmentálneho rizika je vyhodnocovanie možných škodlivých vplyvov geneticky modifikovaných organizmov a geneticky modifikovaných mikroorganizmov na ľudí a na životné prostredie. V rámci tohto procesu

majú byť využívané súčasné vedecké poznatky, ako aj nové poznatky, dosiaľ vedecky nepreukázané. Princíp predbežnej opatrnosti spočíva v tom, že tam, kde chýbajú overené fakty a vedecké informácie, takže riziko nemožno považovať za preukázané, treba vychádzať z možnosti, že potencionálne riziko poškodenia životného prostredia hrozí. Posudzovanie rizika sa vykonáva pre každé použitie genetických technológií a pre každé použitie geneticky modifikovaných organizmov a geneticky modifikovaných mikroorganizmov. Výsledkom posudzovania rizika je písomný posudok, ktorý je súčasťou dokumentácie používateľa.

2. PRINCÍP PREVENCIE

■ ZÁKON O ŽIVOTNOM PROSTREDÍ

Rovnako ako princíp predbežnej opatrnosti aj princíp prevencie je upravený, respektíve je možné ho odvodiť z § 17 až § 19 a § 30 zákona o životnom prostredí (*Poznámka autorov: citácie ustanovení sú uvedené na strane 14*).

Komentár k § 17 až 19:

Všeobecná prevenčná povinnosť pri ochrane životného prostredia upravená v § 17 až § 19 zákona o životnom prostredí vychádza z premisy, že následky poškodenia životného prostredia sú často nenapraviteľné a je ľahšie nepriaznivým následkom predchádzať ako ich odstraňovať. Uplatňovanie tohto princípu vedie k podstatnému zníženiu nákladov na ochranu životného prostredia. Pri uplatňovaní tohto princípu existuje vedomosť, že sa životné prostredie ohrozuje, t. j. riziko potencionálneho vzniku ujmy je preukázané.

Všeobecná prevenčná povinnosť podľa § 17 až § 19 zákona o životnom prostredí je spodrobnejšia v osobitných (zložkových) právnych predpisoch na úseku ochrany životného prostredia, ktoré obsahujú právnu úpravu princípu prevencie v podobe konkrétnych prevenčných povinností vo vzťahu k ochrane príslušnej zložky životného prostredia.

Komentár k § 30:

Ustanovenie § 30 zákona o životnom prostredí je všeobecným prevenčným ustanovením umožňujúcim príslušným orgánom štátnej správy na úseku životného prostredia, aby mohli na základe nimi vydaného správneho rozhodnutia dočasne zastaviť alebo obmedziť určitú činnosť, ktorá vykazuje zákonom vymedzené škodlivé následky. Táto právna úprava nie je priamo aplikovateľná, lebo vyžaduje úpravu podrobností v osobitných predpisoch.

Ustanovenie § 30 zákona o životnom prostredí upravuje nasledovný základný právny rámec:

- a) musí hroziť závažné poškodenie životného prostredia alebo k jeho poškodeniu už došlo,
- b) dočasné zastavenie alebo obmedzenie sa môže týkať len činnosti, ktorá môže poškodenie podľa písmena a) spôsobiť alebo ho už spôsobila, medzi činnosťou a takýmto následkom musí existovať príčinná súvislosť (kauzálny nexus),
- c) zastavenie alebo obmedzenie činnosti je dočasným predbežným opatrením, môže trvať maximálne 30 dní,
- d) rozhodnutie o dočasnom obmedzení alebo zastavení činnosti sa vydáva v súlade s procesnými pravidlami podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) a má povahu predbežného opatrenia,
- e) rozhodnutie o dočasnom obmedzení alebo zastavení činnosti obsahuje aj návrh opatrení na nápravu,
- f) podrobnosti ustanovia osobitné predpisy, pričom sa dá predpokladať, že zákonodarca mal na mysli osobitné predpisy na úseku životného prostredia. Podľa nášho názoru táto právna úprava je neaplikovateľná sama o sebe, pre jej aplikáciu sa vyžaduje úprava podrobností v osobitných predpisoch, tie však takúto právnu úpravu v súčasnosti neobsahujú.

Z hľadiska vymedzenia tohto ustanovenia vo vzťahu k všeobecnej úprave predbežných opatrení podľa § 43 správneho poriadku, ktorá je širšia a podľa ktorej sa v praxi postupuje, sa javí ako najviac problematická stanovená tridsaťdňová lehota platnosti predbežného opatrenia. Táto lehota je máťúca, nepochopiteľná vo vzťahu k právnej úprave § 43 správneho poriadku a aj nesystémová vzhľadom na postavenie zákona o životnom prostredí vo vzťahu k osobitným zákonom.

■ ZÁKON Č. 543/2002 Z. Z. O OCHRANE PRÍRODY A KRAJINY V ZNENÍ NESKORŠÍCH PREDPISOV (ďalej len „zákon o OPaK“)

Zákon o OPaK upravuje pôsobnosť orgánov štátnej správy a obcí, ako aj práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb pri ochrane prírody a krajiny s cieľom dlhodobo zabezpečiť zachovanie prírodnej rovnováhy a ochranu rozmanitosti podmienok a foriem života, prírodných hodnôt a krás a utvárať podmienky na trvalo udržateľné využívanie prírodných zdrojov a na poskytovanie ekosystémových služieb, berúc do úvahy hospodárske, sociálne a kultúrne potreby, ako aj regionálne a miestne pomery.

Princíp prevencie je upravený v § 4 ods. 1 a 2, § 8 a § 50 ods. 6 zákona o OPaK, ktoré znejú:

■ „§ 4

Všeobecná ochrana rastlín a živočíchov

(1) Každý je pri vykonávaní činnosti, ktorou môže ohroziť, poškodiť alebo zničiť rastliny alebo živočíchy, alebo ich biotopy, povinný postupovať tak, aby nedochádzalo k ich zbytočnému úhynu alebo k poškodzovaniu a ničeniu.

(2) Ak činnosť uvedená v odseku 1 vedie k ohrozeniu existencie druhov rastlín a živočíchov alebo k ich degenerácii, k narušeniu rozmnožovacích schopností alebo k zániku ich populácie, štátny orgán ochrany prírody a krajiny (ďalej len „orgán ochrany prírody“) túto činnosť po predchádzajúcom upozornení obmedzí alebo zakáže.“

Komentár:

K odseku 1

Na základe tejto právnej úpravy je každý 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. Z uvedeného vyplýva, že každý subjekt práva by 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.

K odseku 2

Podľa § 68 písm. g) zákona o OPaK rozhoduje o obmedzení alebo zákaze činnosti podľa § 4 ods. 2 okresný úrad (v sídle okresu), t. j. len miestne príslušný okresný úrad môže po predchádzajúcom upozornení obmedziť alebo zakázať činnosť, ktorá môže viesť k ohrozeniu existencie druhov rastlín a živočíchov alebo k ich degenerácii, k narušeniu rozmnožovacích schopností alebo k zániku ich populácie.

Prevenčné ustanovenie § 4 ods. 2 zákona o OPaK umožňuje štátnemu orgánu ochrany prírody a krajiny (ďalej len „orgán OPaK“) na základe ním vydaného správneho rozhodnutia obmedziť alebo zakázať určitú činnosť, ktorá vykazuje zákonom vymedzené škodlivé následky voči rastlinám alebo živočíchom (jedincom ako aj biotopom). Pre takýto postup sú stanovené nasledovné podmienky:

- a) preukázanie činnosti, ktorá potencionálne ohrozuje, poškodzuje alebo ničí rastliny, živočíchy a ich biotopy; pre vydanie rozhodnutia o obmedzení alebo zákaze vykonávania činnosti sa nevyžaduje, aby k vykonávaniu činnosti už došlo,

b) činnosť podľa písmena a) vedie k vzniku následku:

1. k ohrozeniu existencie druhov rastlín alebo živočíchov (v tomto prípade postačuje len vedomosť o hrozbe),
2. k degenerácii druhov rastlín alebo živočíchov,
3. k narušeniu rozmnožovacích schopností rastlín alebo živočíchov alebo
4. k zániku populácie rastlín alebo živočíchov,

c) obmedzenie alebo zákaz sa môže týkať len činnosti podľa písmena a), ktorá vedie k následkom podľa písmena b); medzi činnosťou a následkom musí existovať príčinná súvislosť (kauzálny nexus),

d) rozhodnutie o obmedzení alebo zákaze vykonávania určitej činnosti sa vydáva v súlade s procesnými pravidlami podľa šiestej časti zákona o OPaK ako špeciálnej právnej úpravy a správneho poriadku ako všeobecným právnym predpisom. Konanie sa začína na podnet správneho orgánu (ex offa) a je začaté dňom, keď správny orgán urobí voči účastníkovi konania prvý procesný úkon (v praxi najčastejšie dorúčením upovedomia o začatí konania),

e) 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. Zákon o OPaK neobsahuje právnu úpravu, ako by sa toto predchádzajúce upozornenie malo vykonať. Z hľadiska jeho realizácie by malo ísť o úradný list adresovaný dotknutej fyzickej osobe alebo právnickej osobe, v ktorom bude táto osoba upozornená na „škodlivosť“ ním potencionálne vykonávanej činnosti a na povinnosť upustenia od jej vykonávania spolu s uvedením právnych následkov neuposlúchnutia upozornenia – vydania rozhodnutia o obmedzení alebo zákaze vykonávania danej činnosti. Upozornenie by malo obsahovať dôvody, ktoré viedli správny orgán k jeho vydaniu. Na vydanie upozornenia sa vzťahujú základné pravidlá konania uvedené v § 3 ods. 1 až 6 správneho poriadku v zmysle právnej úpravy § 3 ods. 7 správneho poriadku. V záujme právnej istoty regulovaných subjektov by každému rozhodnutiu podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK malo predchádzať samostatné upozornenie. Na základe jedného upozornenia nemožno vydať opakovane viacero rozhodnutí podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK k tej istej činnosti. Takéto upozornenie by sa spravidla nemalo spájať s upovedomením o začatí konania vo veci vydania rozhodnutia podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK.²⁷

Pod pojmom „rastlina“ sa v zmysle § 2 ods. 2 písm. i) zákona o OPaK rozumie voľne rastúca rastlina – jedinec rastlinného druhu alebo druhu húb, ktorého populácia sa udržiava samovoľne, a to aj v prípade jeho držby alebo pestovania mimo jeho prirodzeného výskytu v biotopoch. Pod pojmom „živočích“ sa v zmysle § 2 ods. 2 písm. j) zákona o OPaK rozumie voľne žijúci živočích – jedinec živočíšneho druhu, ktorého populácia sa udržiava samovoľne, a to aj v prípade jeho držby vrátane chovu v ľudskej opatere.

Všeobecná ochrana rastlín a živočíchov sa vzťahuje na všetky rastliny a živočíchy, teda aj na tie, ktorým zákon poskytuje osobitnú ochranu podľa tretej časti zákona o OPaK alebo ktoré sú chránené osobitnými právnymi predpismi, napríklad zákonom 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 v znení neskorších predpisov, zákonom č. 216/2018 Z. z. o rybárstve a o doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 305/2018 Z. z., zákonom č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Podľa § 90 ods. 1 písm. c) zákona o OPaK Slovenská inšpekcia životného prostredia alebo okresný úrad môže uložiť pokutu do 9 958,17 eura a prepadnutie veci podnikateľovi alebo právnickej osobe, ktorá sa dopustí protiprávneho konania tým, že nedodržuje obmedzenie alebo zákaz vyhlásený podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK.

27 Múčková, B., Balog, B., Jenčo, J., Kiča, M.: Zákon o ochrane prírody a krajiny – Komentár. Bratislava, Wolters Kluwe, 2018, s. 52 – 53.

Podľa § 92 ods. 1 písm. e) zákona o OPaK priestupku sa dopustí ten, kto nedodržuje obmedzenie alebo zákaz vyhlásený podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK; za tento priestupok môže Slovenská inšpekcia životného prostredia alebo okresný úrad uložiť fyzickej osobe sankcie – pokarhanie, pokutu do 3 319,39 eura a prepadnutie veci [§ 92 ods. 2 písm. b) zákona o OPaK].

„§ 8

Preventívne a nápravné opatrenia orgánu ochrany prírody

(1) Orgán ochrany prírody po predchádzajúcom upozornení obmedzí alebo zakáže až do odstránenia nedostatkov činnosť, ktorej následkom hrozí poškodenie alebo ničenie prírody a krajiny, alebo činnosť, ktorá takéto poškodenie alebo ničenie spôsobila.

(2) Orgán ochrany prírody tomu, kto činnosťou nevyžadujúcou rozhodnutie orgánu ochrany prírody podľa tohto zákona poškodzuje alebo ničí prírodu alebo krajinu, nariadi, aby v určenej lehote odstránil škodlivé následky tejto činnosti, a určí podmienky na jej ďalšie vykonávanie. Ak škodlivé následky nebudú v určenej lehote odstránené, môže ich odstrániť orgán ochrany prírody na náklady povinného.

(3) Orgán ochrany prírody obmedzí alebo zakáže činnosť tomu, kto nespĺnil podmienky určené v rozhodnutí tohto orgánu, alebo tomu, kto nespĺnil povinnosti uložené v ním vydanom rozhodnutí podľa odseku 2. Rovnako obmedzí alebo zakáže činnosť tomu, kto vykonáva činnosť vyžadujúcu súhlas orgánu ochrany prírody podľa tretej alebo štvrtej časti tohto zákona bez tohto súhlasu alebo vykonáva činnosť napriek zákazu podľa tohto zákona. Ak uvedenou činnosťou vznikli škodlivé následky na prírode a krajine, ktoré povinný v určenej lehote neodstráni, môže to urobiť orgán ochrany prírody na náklady povinného.“

23

Komentár:

K odseku 1

V zmysle § 68 písm. g) zákona o OPaK rozhoduje podľa § 8 ods. 1 okresný úrad (v sídle okresu), t. j. len miestne príslušný okresný úrad môže po predchádzajúcom upozornení 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.

Prevenčné ustanovenie § 8 ods. 1 zákona o OPaK umožňuje orgánu OPaK, aby mohol na základe ním vydaného správneho rozhodnutia obmedziť alebo zakázať určitú činnosť, ktorá vykazuje zákonom vymedzené škodlivé následky voči prírode a krajine. Pre takýto postup sú stanovené nasledovné podmienky:

- a) výkon činnosti, z ktorej potencionálne hrozí poškodenie alebo ničenie prírody a krajiny alebo činnosti, ktorá takéto poškodenie alebo ničenie prírody a krajiny spôsobila; medzi činnosťou a následkom musí existovať príčinná súvislosť (kauzálny nexus),
- b) 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 zákaze činnosti bez určenia časového obmedzenia,
- c) rozhodnutie o obmedzení alebo zákaze vykonávania určitej činnosti sa vydáva v súlade s procesnými pravidlami podľa šiestej časti zákona o OPaK ako špeciálnej právnej úpravy a správneho poriadku ako všeobecným právnym predpisom. Konanie sa začína na podnet správneho orgánu (ex offa) a je začaté dňom, keď správny orgán urobí voči účastníkovi konania prvý procesný úkon (v praxi najčastejšie dorúčením upovedomia o začatí konania),
- d) voči vydanému rozhodnutiu o obmedzení alebo zákaze vykonávania určitej činnosti je možné sa odvolať, ale podľa § 87 ods. 2 zákona o OPaK je vylúčený odkladný účinok odvolania,
- e) 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. Zákon neobsahuje právnu úpravu, ako by sa toto predchádzajúce upozornenie malo vykonať. Z hľadiska jeho realizácie by malo ísť o úradný list adresovaný dotknutej fyzickej osobe alebo právnickej osobe, v ktorom bude táto osoba upozornená na

„škodlivosť“ ním vykonávanej činnosti a na povinnosť odstránenia nedostatkov činnosti spolu s uvedením právnych následkov neuposlúchnutia upozornenia – vydania rozhodnutia o obmedzení alebo zákaze vykonávania danej činnosti. Upozornenie by malo obsahovať dôvody, ktoré viedli správny orgán k jeho vydaniu. Na vydanie upozornenia sa vzťahujú základné pravidlá konania uvedené v § 3 ods. 1 až 6 správneho poriadku v zmysle právnej úpravy § 3 ods. 7 správneho poriadku. Každému rozhodnutiu podľa § 8 ods. 1 zákona o OPaK by malo predchádzať samostatné upozornenie a na základe jedného upozornenia nemožno vydať opakovane viacero rozhodnutí k tej istej činnosti. Upozornenie by malo byť samostatným podaním, z čoho vyplýva, že by nemalo byť spájané s iným právnym aktom správneho orgánu, napr. s upovedomením o začatí konania vo veci vydania rozhodnutia podľa § 8 ods. 1 zákona o OPaK.

Podľa § 90 ods. 3 písm. c) zákona o OPaK Slovenská inšpekcia životného prostredia alebo okresný úrad môžu uložiť pokutu do 33 193,91 eura a prepadnutie veci podnikateľovi alebo právnickej osobe, ktorá sa dopustí protiprávneho konania tým, že nedodržiava obmedzenie alebo zákaz vyslovený orgánom OPaK podľa § 8 ods. 1 zákon o OPaK.

Podľa § 92 ods. 1 písm. zf) zákona o OPaK priestupku sa dopustí ten, kto nedodržiava obmedzenie alebo zákaz vyslovený orgánom OPaK podľa § 8 ods. 1 zákona o OPaK; za tento priestupok môže Slovenská inšpekcia životného prostredia alebo okresný úrad uložiť fyzickej osobe sankcie – pokutu do 9 958,17 eura a prepadnutie veci [§ 92 ods. 2 písm. d) zákona o OPaK].

K odseku 2

V zmysle § 68 písm. g) zákona o OPaK rozhoduje podľa § 8 ods. 2 okresný úrad (v sídle okresu), t. j. len miestne príslušný okresný úrad môže tomu, kto vykonáva činnosť, na ktorú sa inak nevyžaduje rozhodnutie orgánu OPaK podľa zákona o OPaK, ktorá poškodzuje alebo ničí prírodu alebo krajinu, nariadiť, aby v určenej lehote odstránil škodlivé následky tejto činnosti a zároveň je oprávnený určiť podmienky na jej ďalšie vykonávanie. Ak by nariadenie zostalo bezvýsledné, orgán OPaK môže činnosť obmedziť alebo zakázať.

Prevenčné ustanovenie § 8 ods. 2 zákona o OPaK umožňuje orgánu OPaK na základe ním vydaného správneho rozhodnutia regulovať vykonávanie činnosti, ktorú inak zákon nereguluje, t. j. na jej vykonávanie sa podľa zákona o OPaK nevyžaduje žiadne rozhodnutie orgánu OPaK, ak takáto činnosť vykazuje zákonom vymedzené škodlivé následky voči prírode alebo krajine. Pre takýto postup sú stanovené nasledovné podmienky:

- a) výkon činnosti nevyžadujúci rozhodnutie orgánu OPaK, ktorý poškodzuje alebo ničí prírodu alebo krajinu,
- b) preukázanie vzniku následku – poškodenie alebo ničenie prírody alebo krajiny (v tomto prípade nepostačuje len vedomosť o hrozbe, ale poškodenie alebo ničenie prírody alebo krajiny už musí byť spôsobené),
- c) nariadenie sa môže týkať len činnosti podľa písmena a), ktorá následky podľa písmena b) spôsobila; medzi činnosťou a takýmto následkom musí existovať príčinná súvislosť (kauzálny nexus),
- d) nariadenie odstránenia škodlivých následkov činnosti môže mať len dočasný charakter, je časovo limitované určenou lehotou, v ktorej má povinný subjekt odstránenie vykonať,
- e) 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),
- f) rozhodnutie o nariadení odstránenia škodlivých následkov sa vydáva v súlade s procesnými pravidlami podľa šiestej časti zákona o OPaK ako špeciálnej právnej úpravy a správneho poriadku ako všeobecným právnym predpisom. Konanie sa začína na podnet správneho orgánu (ex offa) a je začaté dňom, keď správny orgán urobí voči účastníkovi konania prvý procesný úkon (v praxi najčastejšie dorúčením upovedomia o začatí konania),
- g) voči vydanému rozhodnutiu o nariadení odstránenia škodlivých následkov je možné sa odvolať, ale podľa § 87 ods. 2 zákona o OPaK je vylúčený odkladný účinok odvolania,

- h) ak škodlivé následky povinná osoba v lehote určenej v rozhodnutí neodstráni, orgán OPaK ich môže odstrániť na náklady povinného, t. j. povinná osoba je povinná ich uhradiť orgánu OPaK na základe jej výzvy na dobrovoľnú úhradu; ak povinná osoba zostane nečinná, orgán OPaK si vynaložené náklady musí vymáhať súdnou cestou v rámci občianskoprávneho konania,
- i) ak povinná osoba nesplní podmienky uložené v rozhodnutí o nariadení odstránenia škodlivých následkov, orgán OPaK ich môže odstrániť na náklady povinného, t. j. povinná osoba je povinná ich uhradiť orgánu OPaK na základe jej výzvy na dobrovoľnú úhradu; ak povinná osoba zostane nečinná, orgán OPaK si vynaložené náklady musí vymáhať súdnou cestou v rámci občianskoprávneho konania,
- j) ak povinná osoba nesplní podmienky uložené v rozhodnutí [písmena f)], orgán OPaK môže podľa § 8 ods. 3 prvá veta zákona o OPaK vydať rozhodnutie o obmedzení alebo zákaze vykonávania danej činnosti. Rozhodnutie sa vydáva v súlade s procesnými pravidlami podľa šiestej časti zákona o OPaK ako špeciálnej právnej úpravy a správneho poriadku ako všeobecným právnym predpisom. Konanie sa začína na podnet správneho orgánu (ex offa) a je začaté dňom, keď správny orgán urobí voči účastníkovi konania prvý procesný úkon (v praxi najčastejšie dorúčením upovedomia o začatí konania). Voči vydanému rozhodnutiu o obmedzení alebo zákaze vykonávania činnosti je možné sa odvolať, ale podľa § 87 ods. 2 zákona o OPaK je vylúčený odkladný účinok odvolania.

Podľa § 90 ods. 3 písm. d) zákona o OPaK Slovenská inšpekcia životného prostredia alebo okresný úrad môžu uložiť pokutu do 33 193,91 eura a prepadnutie veci podnikateľovi alebo právnickej osobe, ktorá sa dopustí protiprávneho konania tým, že nesplní povinnosť uloženú orgánom OPaK podľa § 8 ods. 2 zákona o OPaK.

Podľa § 92 ods. 1 písm. zg) zákona o OPaK priestupku sa dopustí ten, kto nesplní povinnosť uloženú orgánom OPaK podľa § 8 ods. 2 zákona o OPaK; za tento priestupok môže Slovenská inšpekcia životného prostredia alebo okresný úrad uložiť fyzickej osobe sankcie – pokarhanie, pokutu do 9 958,17 eura a prepadnutie veci [§ 92 ods. 2 písm. d) zákona o OPaK].

K odseku 3

Podľa § 68 písm. g) zákona o OPaK rozhoduje podľa § 8 ods. 3 okresný úrad v sídle okresu, t. j. len miestne príslušný okresný úrad môže obmedziť alebo zakázať vykonávať činnosť za splnenia podmienok stanovených v tomto ustanovení zákona o OPaK.

Prevenčné ustanovenie § 8 ods. 3 zákona o OPaK umožňuje orgánu OPaK na základe ním vydaného správneho rozhodnutia obmedziť alebo zakázať vykonávať činnosť, ak sú splnené nasledovné podmienky:

- a) konanie povinnej osoby musí vykazovať tieto znaky:
  1. nesplnenie podmienok určených v rozhodnutí orgánu OPaK vydanom podľa zákona o OPaK,
  2. nesplnenie podmienok určených v rozhodnutí orgánu OPaK vydanom podľa § 8 ods. 2 zákona o OPaK,
  3. vykonávanie činnosti vyžadujúcej súhlas orgánu OPaK podľa tretej a štvrtej časti zákona o OPaK bez tohto súhlasu alebo
  4. vykonávanie činnosti zakázanej podľa zákona o OPaK (povinná osoba nedisponuje rozhodnutím – právoplatnou výnimkou orgánu OPaK na jej vykonávanie),
- b) rozhodnutie o obmedzení alebo zákaze vykonávania činnosti sa vydáva v rámci osobitného konania v súlade s procesnými pravidlami podľa šiestej časti zákona o OPaK ako špeciálnej právnej úpravy a správneho poriadku ako všeobecným právnym predpisom. Konanie sa začína na podnet správneho orgánu (ex offa) a je začaté dňom, keď správny orgán urobí voči účastníkovi konania prvý procesný úkon (v praxi najčastejšie dorúčením upovedomia o začatí konania),

- c) voči vydanému rozhodnutiu o obmedzení alebo zákaze vykonávania činnosti je možné sa odvolať, ale podľa § 87 ods. 2 zákona o OPaK je vylúčený odkladný účinok odvolania,
- d) ak činnosťou uvedenou v písmene a) vznikli škodlivé následky na prírode a krajine, v rozhodnutí o obmedzení alebo zákaze vykonávania činnosti môže orgán OPaK určiť, aby ich povinná osoba v určenej lehote odstránila (určenie lehoty je podstatnou náležitosťou rozhodnutia),
- e) nariadenie odstránenia škodlivých následkov činnosti je časovo limitované určenou lehotou, v ktorej má povinný subjekt odstránenie vykonať,
- f) ak škodlivé následky povinná osoba v lehote určenej v rozhodnutí neodstráni, orgán OPaK ich môže odstrániť na náklady povinného, t. j. povinná osoba je povinná ich uhradiť orgánu OPaK na základe jej výzvy na dobrovoľnú úhradu; ak povinná osoba zostane nečinná, orgán OPaK si vynaložené náklady musí vymáhať súdnou cestou v rámci občianskoprávneho konania,
- g) rozhodnutie o obmedzení alebo zákaze vykonávania činnosti nevytvára prekážku pre postup orgánu OPaK podľa § 89 zákona OPaK vo veci prípadnej zmeny, zrušenia alebo straty platnosti rozhodnutia.

Podľa § 90 ods. 3 písm. c) zákona o OPaK Slovenská inšpekcia životného prostredia alebo okresný úrad môžu uložiť pokutu do 33 193,91 eura a prepadnutie veci podnikateľovi alebo právnickej osobe, ktorá sa dopustí protiprávneho konania tým, že nedodržuje obmedzenie alebo zákaz vyslovený orgánom OPaK podľa § 8 ods. 3 zákona o OPaK.

Podľa § 92 ods. 1 písm. z) zákona o OPaK priestupku sa dopustí ten, kto nedodržuje obmedzenie alebo zákaz vyslovený orgánom OPaK podľa § 8 ods. 3 zákona o OPaK; za tento priestupok môže Slovenská inšpekcia životného prostredia alebo okresný úrad uložiť fyzickej osobe sankcie – pokutu do 9 958,17 eura a prepadnutie veci [§ 92 ods. 2 písm. d) zákona o OPaK].

„§ 50

Vyhlasovanie ochrany osobitne chránených častí prírody a krajiny

(6) Vlastník, správca a nájomca pozemku, ktorí sú dotknutí podmienkami ochrany určenými v zámere, sú povinní odo dňa oznámenia zámeru až do vyhlásenia časti prírody za chránenú bezodkladne informovať o plánovaných činnostiach, ktoré môžu byť v rozpore s podmienkami ochrany určenými v zámere. Ak to vyžaduje záujem ochrany prírody a krajiny, môže orgán ochrany prírody rozhodnúť o určení podmienok na vykonávanie tejto činnosti alebo ju zakázať. Tieto podmienky platia najdlhšie do vyhlásenia časti prírody a krajiny za chránenú. Ak v dôsledku určení podmienok vykonávania činnosti alebo jej zákazu dochádza k obmedzeniu bežného obhospodarovania, vzniká nárok na finančnú náhradu podľa § 61 prvým dňom po právoplatnosti rozhodnutia orgánu ochrany prírody.“

Komentár:

Cieľom tejto právnej úpravy je zabezpečiť ochranu územia ešte pred právnym vyhlásením územia za chránené, keďže tento proces je časovo náročný a teda by mohlo hroziť, že 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 zákonodarcu uložil dotknutým osobám (vlastníkovi, správcovi alebo nájomcovi dotknutého pozemku, v praxi sa to bude týkať toho, kto reálne hospodári na pozemku) povinnosť oznámiť orgánu OPaK takéto činnosti. Ak orgán OPaK 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. Rozhodnutie sa vydáva v súlade s procesnými pravidlami podľa šiestej časti zákona o OPaK ako špeciálnej právnej úpravy a správneho poriadku ako všeobecného právneho predpisu. Konanie sa začína na podnet správneho orgánu (ex off) a je začaté dňom, keď správny orgán urobí voči účastníkovi konania prvý procesný úkon (v praxi najčastejšie dorúčením upovedomia o začatí konania).

Rozhodnutie orgánu OPaK 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 OPaK prvým dňom po právoplatnosti rozhodnutia orgánu OPaK.

Podľa § 90 ods. 1 písm. d) zákona o OPaK Slovenská inšpekcia životného prostredia alebo okresný úrad môžu uložiť pokutu do 9 958,17 eura a prepadnutie veci podnikateľovi alebo právnickej osobe, ktorá sa dopustí protiprávneho konania tým, že:

- a) písm. d) – porušuje podmienky určené podľa § 50 ods. 6 zákona o OPaK,
- b) písm. h) – nesplní oznamovaciu povinnosť podľa § 50 ods. 6 zákona o OPaK.

Podľa § 92 ods. 1 písm. e) zákona o OPaK priestupku sa dopustí ten, kto

- a) písm. f) – porušuje podmienky určené podľa § 50 ods. 6 zákona o OPaK; za tento priestupok môže Slovenská inšpekcia životného prostredia alebo okresný úrad uložiť fyzickej osobe sankcie – pokarhanie, pokutu do 3 319,39 eura a prepadnutie veci [§ 92 ods. 2 písm. b) zákona o OPaK],
- b) písm. j) – nesplní oznamovaciu povinnosť podľa § 50 ods. 6 zákona o OPaK; za tento priestupok môže Slovenská inšpekcia životného prostredia alebo okresný úrad uložiť fyzickej osobe sankcie – pokarhanie, pokutu do 3 319,39 eura a prepadnutie veci [§ 92 ods. 2 písm. b) zákona o OPaK].

27

■ 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 (ďalej len „vodný zákon“)

Vodný zákon upravuje práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb k vodám a nehnuteľnostiam, ktoré s nimi súvisia pri ich ochrane, účelnom a hospodárnom využívaní, oprávnenia a povinnosti orgánov štátnej vodnej správy a zodpovednosť za porušenie povinností podľa tohto zákona. Vodný zákon tiež upravuje podmienky prepravy vody odobranej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky na osobnú spotrebu a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch.

Princíp prevencie je upravený v § 30 ods. 2 a 3, § 42 ods. 1 a 2 a § 66 ods. 6 vodného zákona, ktoré znejú:

■ „§ 30

Všeobecné povinnosti

(2) Vlastník, správca alebo nájomca poľnohospodárskych pozemkov a lesných pozemkov je povinný ich obhospodarovať takým spôsobom, ktorý nielen zachová vhodné podmienky na výskyt vôd, ale aj napomáha zlepšovanie vodných pomerov; je povinný najmä zabráňovať škodlivým zmenám odtokových pomerov, splavovaniu pôdy a dbať o udržiavanie pôdnej vody a o zlepšenie retenčnej schopnosti územia.

(3) Orgán štátnej vodnej správy môže uložiť vlastníkom, správcom alebo nájomcom poľnohospodárskych pozemkov a lesných pozemkov vykonať opatrenia smerujúce k splneniu povinností uvedených v odseku 2.“

Komentár:

Podľa § 61 písm. a) vodného zákona rozhoduje v správnom konaní v prvom stupni podľa § 30 ods. 3 okresný úrad (v sídle okresu), t. j. len miestne príslušný okresný úrad môže uložiť vlastníkom, správcom alebo nájomcom poľnohospodárskych pozemkov a lesných pozemkov vykonať opatrenia smerujúce k splneniu povinností obhospodarovať poľnohospodárske a lesné pozemky len takým spôsobom, ktorý nielen zachová vhodné podmienky na výskyt vôd, ale aj napomáha zlepšovanie vodných pomerov.

Cieľom tejto právnej úpravy je zabezpečenie zachovania vhodných podmienok na výskyt vôd a napomáhať k zlepšovaniu vodných pomerov. Vlastník, správca alebo nájomca poľnohospodárskych pozemkov a lesných pozemkov je povinný pri obhospodarovaní týchto pozemkov najmä zabráňovať škodlivým zmenám odtokových pomerov, splavovaniu pôdy a dbať o udržiavanie pôdnej vody a o zlepšenie retenčnej schopnosti územia.

Ak orgán štátnej vodnej správy dospeje k zisteniu, že vlastník, správca alebo nájomca poľnohospodárskych pozemkov a lesných pozemkov si tieto povinnosti neplnia vôbec alebo nedostatočne, môže im uložiť vykonať opatrenia smerujúce k splneniu povinností. Opatrenia sa vydávajú v rámci osobitného konania v súlade s procesnými pravidlami podľa správneho poriadku. Konanie sa začína na podnet správneho orgánu (ex offa) a je začaté dňom, keď správny orgán urobí voči účastníkovi konania prvý procesný úkon (v praxi najčastejšie dorúčením upovedomia o začatí konania).

Podľa § 74 ods. 1 písm. r) vodného zákona orgán štátnej vodnej správy (Slovenská inšpekcia životného prostredia alebo okresný úrad) uloží pokutu právnickej osobe alebo fyzickej osobe – podnikateľovi, ktorá neplní iné povinnosti ustanovené týmto zákonom alebo povinnosti podľa neho uložené orgánom štátnej vodnej správy (napríklad povinnosti uložené orgánom štátnej vodnej správy podľa § 30 ods. 3 vodného zákona); pokutu možno uložiť od 500 eur do 3 300 eur (§ 75 ods. 7 vodného zákona).

„§ 42

Opatrenia na nápravu

(1) Ten, kto spôsobí poškodenie povrchových vôd alebo podzemných vôd, alebo prostredia s nimi súvisiaceho (ďalej len „pôvodca poškodenia“), je povinný vykonať opatrenia na nápravu alebo uhradiť s tým spojené náklady. Táto povinnosť sa vzťahuje aj na nadobúdateľa majetku,⁵⁴⁾ s ktorého existenciou alebo používaním je uvedené poškodenie v príčinnej súvislosti. Prípadná zodpovednosť za škodu ani trestná zodpovednosť týmto nie sú dotknuté. Na pôvodcu poškodenia, ktorý súčasne spôsobil mimoriadne zhoršenie vôd, sa vzťahujú aj ustanovenia § 41 ods. 5 až 8.

(2) Orgán štátnej vodnej správy môže pôvodcovi poškodenia uložiť vykonať opatrenia smerujúce k splneniu povinností uvedených v odseku 1.“

Komentár:

Rozhodnutie vydané na základe § 42 ods. 2 vodného zákona je potrebné vnímať ako vyjadrenie princípu prevencie z dôvodu, že cieľom v ňom uložených opatrení na nápravu je uviesť životné prostredie do stavu čo najviac sa približujúcemu pôvodnému stavu a predísť jeho ešte väčšiemu poškodeniu, ktoré by nastalo ak by opatrenia uložené neboli.

Podľa § 61 písm. a) vodného zákona rozhoduje v správnom konaní v prvom stupni podľa § 42 ods. 2 okresný úrad (v sídle okresu), t. j. len miestne príslušný okresný úrad môže pôvodcovi poškodenia uložiť vykonať opatrenia smerujúce k splneniu povinností na nápravu poškodenia povrchových vôd alebo podzemných vôd, alebo prostredia s nimi súvisiaceho.

Cieľom tejto právnej úpravy je dosiahnutie vykonania nápravy v prípade poškodenia povrchových vôd alebo podzemných vôd alebo prostredia s nimi súvisiaceho, ak pôvodca poškodenia zostane nečinný. Pod poškodením sa rozumie stav zadaný v § 8 ods. 2 zákona o životnom prostredí, podľa ktorého poškodzovanie životného prostredia je zhoršovanie jeho stavu znečisťovaním alebo inou ľudskou činnosťou nad mieru ustanovenú osobitnými predpismi. Pôvodca poškodenia má priamo zo zákona povinnosť vykonať opatrenia na nápravu alebo uhradiť s tým spojené náklady. Ak by pôvodca poškodenia zostal nečinný, tak orgán štátnej vodnej správy je oprávnený mu uložiť povinnosť vykonať opatrenia smerujúce k splneniu týchto povinností. Opatrenia sa vydávajú v rámci osobitného konania v súlade s procesnými pravidlami podľa správneho poriadku. Konanie sa začína na podnet správneho orgánu (ex offa) a je začaté dňom, keď správny orgán urobí voči účastníkovi konania prvý procesný úkon (v praxi najčastejšie dorúčením upovedomia o začatí konania).

Podľa § 74 ods. 1 písm. r) vodného zákona orgán štátnej vodnej správy (Slovenská inšpekcia životného prostredia alebo okresný úrad) uloží pokutu právnickej osobe alebo fyzickej osobe – podnikateľovi, ktorá neplní iné povinnosti ustanovené týmto zákonom alebo povinnosti podľa neho uložené orgánom

štátnej vodnej správy (napríklad povinnosti uložené orgánom štátnej vodnej správy podľa § 42 ods. 2 vodného zákona); za toto protiprávne konanie možno uložiť pokutu od 500 eur do 3 300 eur [§ 75 ods. 7 vodného zákona).

Podľa § 77 ods. 1 písm. n) vodného zákona priestupku na úseku ochrany vôd, vodných tokov a vodných stavieb sa dopustí ten, kto nevykoná uložené opatrenia na nápravu (§ 42 ods. 2 vodného zákona), hoci ich mohol vykonať vlastnými silami; za tento priestupok môže okresný úrad uložiť pokutu do 100 eur [§ 77 ods. 2 písm. b) vodného zákona].

■ „§ 66

Štátny vodoochranný dozor orgánov štátnej vodnej správy

(6) Ak napriek uloženým opatreniam dochádza k vypúšťaniu odpadových vôd s obsahom znečisťujúcich látok v rozpore s povolením alebo dochádza k úniku znečisťujúcich látok do povrchových vôd alebo do podzemných vôd, alebo do prostredia s nimi súvisiaceho a ak hrozí nebezpečenstvo poškodenia životného prostredia alebo ohrozenia prírodného dedičstva, môže orgán štátnej vodnej správy obmedziť alebo zakázať súvisiacu výrobu alebo činnosť až do odstránenia nedostatkov alebo ich príčin.“

29

Komentár:

Podľa § 60 ods. 1 písm. f) vodného zákona okresný úrad v sídle kraja vo veciach štátnej vodnej správy vykonáva štátny vodoochranný dozor v rámci svojej pôsobnosti a rozhoduje o opatreniach na nápravu a o obmedzení alebo zákaze výroby alebo činnosti (§ 66 vodného zákona).

Cieľom tejto právnej úpravy je zabezpečiť ochranu povrchových vôd alebo podzemných vôd alebo prostredia s nimi súvisiaceho, ak hrozí nebezpečenstvo poškodenia životného prostredia alebo ohrozenia prírodného dedičstva v dôsledku

- a) vypúšťania odpadových vôd s obsahom znečisťujúcich látok v rozpore s povolením alebo
- b) úniku znečisťujúcich látok,

pričom dosiaľ uložené opatrenia k ich zamedzeniu sa ukázali ako nedostatočné. V takomto prípade orgán štátnej vodnej správy je oprávnený k mocenskému zásahu vedúcemu až k obmedzeniu alebo zákazu súvisiacej výroby alebo činnosti až do odstránenia nedostatkov alebo ich príčin.

Obmedzenie alebo zákaz sa vydávajú v rámci osobitného konania v súlade s procesnými pravidlami podľa správneho poriadku. Konanie sa začína na podnet správneho orgánu (ex offa) a je začaté dňom, keď správny orgán urobí voči účastníkovi konania prvý procesný úkon (v praxi najčastejšie doručením upovedomia o začatí konania).

Podľa § 74 ods. 1 písm. r) vodného zákona orgán štátnej vodnej správy (Slovenská inšpekcia životného prostredia alebo okresný úrad) uloží pokutu právnickej osobe alebo fyzickej osobe – podnikateľovi, ktorá neplní iné povinnosti ustanovené týmto zákonom alebo povinnosti podľa neho uložené orgánom štátnej vodnej správy (napríklad povinnosti uložené orgánom štátnej vodnej správy podľa § 66 ods. 6 vodného zákona); pokutu možno uložiť od 500 eur do 3 300 eur (§ 75 ods. 7 vodného zákona).

■ ZÁKON O EIA

Proces posudzovania vplyvov na životné prostredie označovaný skratkou EIA (*Environmental Impact Assessment*) predstavuje jeden z najvýznamnejších právnych prostriedkov v systéme environmentálnej prevencie.

Práve pri procese EIA je kľúčovou myšlienkou prevencia a teda, že ešte predtým, než sa s realizáciou predmetného projektu vôbec začne, je nutné poznať predvídateľné budúce dopady na životné prostredie a jeho jednotlivé zložky. V podobnom duchu sa nesie i posudzovanie koncepcií (SEA).

V procese EIA sa má získať určitý expertný podklad pre nadväzujúce povoľovacie konania. Cieľom je zistiť, popísať a vyhodnotiť predpokladané vplyvy realizácie zámeru na životné prostredie a verejné zdravie tak, aby sa predišlo nepriaznivým vplyvom. Posudzovanie prebieha ešte pred samotným

povolením realizácie zámeru a verejnosti je priznané právo sa s daným zámerom zoznámiť a vyjadriť sa formou pripomienok. Verejnosť má mať tiež slovo pri politikách a programoch v oblasti životného prostredia. Výsledkom procesu EIA je stanovisko, ktoré je nevyhnutným predpokladom pre nasledujúce povoľovacie konania.

Zákon o EIA upravuje postup odborného a verejného posudzovania predpokladaných vplyvov na životné prostredie strategických dokumentov počas ich prípravy a pred ich schválením a navrhovaných činností pred rozhodnutím o ich umiestnení alebo pred ich povolením podľa osobitných predpisov, pôsobnosť orgánov štátnej správy a pôsobnosť obcí pri posudzovaní vplyvov a práva a povinnosti účastníkov procesu posudzovania pri posudzovaní vplyvov.

Pre účely tejto analýzy bol vybraný jeden z inštitútov zákona o EIA – tzv. konanie o podnete upravené v § 19, ktoré je zaujímavé z pohľadu uplatňovania princípu prevencie, keďže poskytuje možnosť posúdiť environmentálny vplyv navrhovaných činností, ktoré zo zákona nepodliehajú ani zisťovaciemu konaniu ani povinnému posudzovaniu.

„§ 19

Konanie o podnete

(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) *Príslušný orgán začne konanie o podnete z vlastného podnetu alebo na základe odôvodneného písomného podnetu. Odôvodnený písomný podnet je oprávnený podať ktokoľvek.*

(3) *Ak sa konanie o podnete začne na základe odôvodneného písomného podnetu, konanie o podnete sa začína dňom jeho doručenia príslušnému orgánu.*

(4) *Príslušný orgán bezodkladne informuje povoľujúci orgán o začatí a výsledku konania o podnete.*

(5) *Ak ide o rozhodovanie o tom, či navrhovaná činnosť alebo jej zmena bude podliehať posudzovaniu podľa tohto zákona, príslušný orgán prihliada najmä na*

a) povahu a rozsah navrhovanej činnosti alebo jej zmeny,

b) miesto realizácie navrhovanej činnosti alebo jej zmeny, najmä jeho únosné zaťaženie a ochranu poskytovanú podľa osobitných predpisov,

c) význam očakávaných vplyvov,

d) odôvodnenie podnetu,

e) doručené stanoviská povoľujúceho orgánu, rezortného orgánu, dotknutého orgánu a dotknutej obce.

(6) *Príslušný orgán pri rozhodovaní o tom, či navrhovaná činnosť alebo jej zmena bude podliehať posudzovaniu podľa tohto zákona, použije kritériá pre zisťovacie konanie uvedené v prílohe č. 10. Ak príslušný orgán rozhodne, že navrhovaná činnosť alebo jej zmena má podliehať posudzovaniu vplyvov podľa tohto zákona, postupuje sa ďalej v konaní podľa § 30.*

(7) *Príslušný orgán môže vyžiadať od navrhovateľa doplňujúce informácie na objasnenie požiadaviek podnetu, ktoré sú nevyhnutné na rozhodnutie o tom, či sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena bude posudzovať podľa tohto zákona.“*

Komentár:

K odseku 1

V tomto ustanovení je upravený spôsob ako dosiahnuť, aby bola posudzovaná činnosť alebo jej zmena, neuvedená v prílohe č. 8 zákona o EIA alebo nedosahujúca niektorú z prahových hodnôt uvedených v tejto prílohe. Len takáto činnosť môže byť predmetom podnetu. Pokiaľ je v podnete uvedená

iná navrhovaná činnosť alebo jej zmena, príslušný orgán vyzve osobu, ktorá podala podnet, k doplneniu podnetu o uvedenie činnosti, ktorá podlieha konaniu o podnete. Pokiaľ tak ten, kto podal podnet v určenej lehote nespraví, príslušný orgán je oprávnený podľa § 30 ods. 1 písm. d) správneho poriadku konanie rozhodnutím zastaviť.

Navrhovaná činnosť alebo jej zmena, ktorá je predmetom podnetu, musí zároveň spĺňať podmienku, že na ňu dosiaľ nebolo vydané povolenie umožňujúce jej realizáciu alebo nebolo rozhodnuté o jej umiestnení. Táto podmienka vyplýva z § 1 zákona o EIA, ktorý všeobecne ustanovuje, že predmetom zákona sú len také navrhované činnosti alebo ich zmeny, na ktoré doposiaľ nebolo vydané rozhodnutie o ich povolení alebo umiestnení.

Konanie sa uskutočňuje v súlade s procesnými pravidlami podľa správneho poriadku a výsledkom konania o podnete je rozhodnutie príslušného orgánu o určení, či navrhovaná činnosť alebo jej zmena uvedená v podnete podlieha posudzovaniu vplyvov na životné prostredie.

Účastníkom konania o podnete je aj osoba, ktorá podala odôvodnený písomný podnet, o ktorom sa rozhoduje v konaní o podnete.

K odseku 2 a 3

Konanie o podnete môže začať

- a) z podnetu správneho orgánu, t. j. z úradnej povinnosti (ex officio); v takomto prípade je konanie začaté dňom, keď správny orgán urobí voči účastníkovi konania prvý procesný úkon (v praxi najčastejšie doručením upovedomia o začatí konania) alebo
- b) na základe odôvodneného písomného podnetu akejkoľvek fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorá sa domnieva, že určitá činnosť by mala byť posudzovaná; v takomto prípade začína konanie dňom doručenia podnetu príslušnému orgánu.

K odseku 4

Po začatí konania príslušný orgán bez zbytočného odkladu informuje o začatí konania o podnete povolujujúci orgán, teda orgán, ktorý je oprávnený vydať rozhodnutie o povolení navrhovanej činnosti, ktorá je predmetom konania o podnete alebo úrad, ktorý je oprávnený vydať rozhodnutie o umiestnení stavby. Táto informovanosť je dôležitá z tohto hľadiska, aby navrhovateľ na činnosť, ktorá je predmetom konania o podnete, nepodal zároveň návrh na začatie povoľovacieho konania a povolujujúci orgán nezačal konať. Ide totiž o činnosti, ktoré obvykle nepodliehajú posudzovaniu vplyvov a od navrhovateľa sa nevyžaduje predložiť výsledok posudzovania vplyvov. Pri zabezpečení informovania povolujujúceho orgánu je zrejmé, že povolujujúci orgán bude od navrhovateľa požadovať ako jednu z náležitostí návrhu na začatie konania doklad potvrdzujúci, že posudzovanie vplyvov sa nemuselo pre danú činnosť uskutočniť alebo záverečné stanovisko z posudzovania vplyvov. Dokladom potvrdzujúcim, že sa posudzovanie pre navrhovanú činnosť nemuselo uskutočniť je rozhodnutie z konania o podnete, v ktorom príslušný orgán rozhodol, že pre činnosť, ktorá bola predmetom konania, netreba vykonať posudzovanie jej vplyvov na životné prostredie.

Rovnaká informačná povinnosť platí aj vo vzťahu k ukončeniu konania o podnete. Konajúci správny orgán je povinný informovať povolujujúci orgán o výsledku konania o podnete (v praxi sa to realizuje doručením rozhodnutia vydaného v konaní o podnete).

K odseku 5

Ustanovenie obsahuje príkladný výpočet skutočností, na ktoré je príslušný správny orgán povinný prihliadať v konaní o podnete pri rozhodovaní či navrhovaná činnosť alebo jej zmena bude podliehať posudzovaniu podľa zákona o EIA. Pri rozhodovaní o tom, či daná činnosť má alebo nemá byť predmetom posúdenia vplyvov príslušný orgán skúma povahu navrhovanej činnosti alebo zmeny navrhovanej činnosti a jej rozsah. Ďalej prihliada na miesto realizácie navrhovanej činnosti alebo jej zmeny. Z tohto hľadiska skúma najmä únosné zaťaženie územia, teda či pôjde o také zaťaženie územia ľudskou činnosťou, pri ktorom nedochádza k poškodzovaniu životného prostredia, najmä jeho zložiek, funkcií ekosystémov alebo ekologickej stability a zároveň príslušný orgán zisťuje, či sa činnosť neumiestňuje na územiach chránených inými zákonmi. V tomto ohľade ide najmä o zabezpečenie chránených území podľa zákona o OPaK, vodného zákona a zákona o prírodných liečivých vodách,

prírodných liečivých kúpeľoch a minerálnych vodách (chránené územia a ich ochranné pásma). Pri rozhodovaní sa tiež prihliada na význam očakávaných vplyvov, teda či ide o vplyvy natoľko zásadné, ktoré by mohli spôsobiť negatívny zásah do životného prostredia alebo by mohli nepriaznivo pôsobiť na ľudské zdravie. Prihliada sa aj na to, či podnet vôbec obsahuje odôvodnenie. Pokiaľ podnet odôvodnenie obsahuje, prihliada príslušný orgán na jeho formuláciu a relevantnosť v ňom obsiahnutých informácií. Príslušný orgán v konaní tiež prihliada na ďalšie, v zákone o EIA neuvedené náležitosti, ktoré sú spôsobilé prispieť ku konečnému rozhodnutiu, napríklad na kumulatívne efekty súvisiacich, už existujúcich činností a pod.

K odseku 6

Okrem skutočností uvedených v odseku 5, na ktoré príslušný orgán pri rozhodovaní prihliada, použije pri rozhodovaní aj kritériá pre zisťovacie konanie, presne vymenované v prílohe č. 10 zákona o EIA (t. j. povaha a rozsah navrhovanej činnosti, miesto vykonávania navrhovanej činnosti a význam a vlastnosti očakávaných vplyvov – všetky sú v prílohe bližšie rozpracované). Niektoré z uvedených kritérií sú uvedené aj v odseku 5. Je teda zrejmé, že pri niektorej z nasledujúcich noviel zákona o EIA alebo pri príprave nového zákona by sa mal obsah odsekov 5 a 6 zjednotiť, aby nedochádzalo k nadbytočnej duplicite kritérií pre rozhodovanie príslušného orgánu v konaní o podnete.

Pokiaľ príslušný orgán v rozhodnutí o podnete určí, že navrhovaná činnosť alebo jej zmena, ktorá bola predmetom konania, má podliehať posudzovaniu vplyvov, postupuje sa ďalej v konaní o vydaní záverečného stanoviska vydaním rozsahu hodnotenia podľa § 30 zákona o EIA.

K odseku 7

Počas prebiehajúceho konania o podnete môže nastať situácia, že príslušný orgán nemá k dispozícii dostatočné informácie o navrhovanej činnosti alebo jej zmene pre kvalifikované rozhodnutie, či sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena má posudzovať. Ak konanie začalo na podnet navrhovateľa, tak v takomto prípade je príslušný orgán oprávnený požiadať navrhovateľa o doplnenie existujúcich informácií, prípadne o ďalšie chýbajúce informácie, nevyhnutné na dôsledné a presné stanovenie konečného verdiktu, ustanoveného v rozhodnutí. Teda na rozhodnutie, či navrhovaná činnosť alebo jej zmena má byť predmetom posudzovania podľa zákona o EIA alebo nie. Navrhovateľ má v záujme naplnenia tohto práva povinnosť požadované informácie poskytnúť, hoci zákon o EIA mu priamo túto povinnosť v danom prípade neukladá. Uvedená povinnosť však implicitne vyplýva z práva príslušného orgánu uvedeného v odseku 7.²⁸

■ ZÁKON O PREVENCII

Zákon o prevencii prebral do slovenského právneho poriadku smernicu Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/35/ES o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd, ktorá zvyšuje zodpovednosť prevádzkovateľov za poškodzovanie životného prostredia.

Zákon o prevencii upravuje jednak práva a povinnosti prevádzkovateľov pri prevencii a náprave environmentálnych škôd vrátane znášania s tým spojených nákladov, zodpovednosť za porušenie povinností podľa tohto zákona, ale aj úlohy orgánov štátnej správy pri prevencii a náprave environmentálnych škôd.

Základnou zásadou, na ktorej smernica a zákon o prevencii stoja, je finančná zodpovednosť prevádzkovateľa za environmentálnu škodu. Táto právna úprava chce prevádzkovateľov motivovať, aby prijímali preventívne opatrenia na predchádzanie environmentálnym škodám, aby tak znížili svoje náklady na odstránenie možných environmentálnych škôd spôsobených ich činnosťou.

Podľa ustanovenia § 1 ods. 1 písm. b) zákona o prevencii však „*Tento zákon upravuje aj úlohy orgánov štátnej správy pri prevencii a náprave environmentálnych škôd.*“

Zákon o prevencii sa vzťahuje na environmentálnu škodu a bezprostrednú hrozbu takejto škody spôsobenú bez ohľadu na zavinenie vybranými, v zákone taxatívne vymenovanými pracovnými činnosťami na vode, pôde, chránených druhoch a chránených biotopoch.

28 Katrík, R.: Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie – Komentár. Bratislava, Wolters Kluwer 2016, s. 132.

Zákon o prevencii sa vzťahuje aj na environmentálnu škodu a bezprostrednú hrozbu takejto škody na chránených druhoch rastlín a živočíchov a chránených biotopoch spôsobenú zavineným konaním prevádzkovateľa aj inej pracovnej činnosti, ako je uvedená v zákone.

Práve bezprostrednou hrozbou environmentálnej škody myslí zákon dostatočnú pravdepodobnosť, že v blízkej budúcnosti môže dôjsť k environmentálnej škode. Takúto definíciu bezprostrednej hrozby environmentálnej škody, ktorá figuruje v § 2 ods. 1 písm. b) zákona možno označiť za vágnu, čo môže spôsobovať aj problémy pri interpretácii a uplatňovaní ustanovení tohto zákona príslušnými orgánmi štátnej správy.

V tejto súvislosti dáva zákon o prevencii aj do rúk štátnych orgánov prostriedky ako vyžadovať od prevádzkovateľov, aby prijímali preventívne opatrenia na zamedzenie nožnej environmentálnej škody.

Princíp prevencie je upravený v § 4 a § 27 zákona o prevencii, ktoré znejú:

„§ 4

Preventívne opatrenia

(1) Pri bezprostrednej hrozbe environmentálnej škody je prevádzkovateľ povinný bezodkladne prijať a vykonať preventívne opatrenia.

(2) Prevádzkovateľ je povinný bezodkladne oznámiť príslušnému orgánu všetky potrebné údaje a okolnosti konkrétneho prípadu, ak sa napriek prijatým a vykonaným preventívnym opatreniam nepodarilo odstrániť bezprostrednú hrozbu environmentálnej škody alebo ak sa prevádzkovateľ domnieva, že sa napriek prijatiu a vykonaniu preventívnych opatrení nepodarí odvrátiť bezprostrednú hrozbu environmentálnej škody. Ak je v konkrétnom prípade ohrozené aj územie iného štátu podľa § 14, prevádzkovateľ zároveň oznámi všetky potrebné údaje aj Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“). Oznamovacia povinnosť prevádzkovateľa podľa osobitných predpisov ostáva nedotknutá.

(3) Príslušný orgán je oprávnený

a) požadovať od prevádzkovateľa, aby mu poskytol potrebné informácie o bezprostrednej hrozbe environmentálnej škody alebo o prípadoch, keď má podozrenie na možnosť vzniku bezprostrednej hrozby environmentálnej škody vyplývajúcej z jeho pracovnej činnosti,

b) rozhodnúť o uložení povinnosti prevádzkovateľovi prijať a vykonať preventívne opatrenia, ak prevádzkovateľ neprijal a nevykonával preventívne opatrenia na odvrátenie bezprostrednej hrozby environmentálnej škody, a dať mu podľa potreby pokyny, ktorými sa má riadiť pri prijímaní a vykonávaní preventívnych opatrení, alebo

c) sám prijať a vykonať preventívne opatrenia, ak prevádzkovateľ

1. neplní sám alebo ani na základe rozhodnutia podľa písmena b) povinnosť podľa odseku 1 alebo

2. nie je známy alebo nemá právneho nástupcu, alebo

3. nie je povinný znášať náklady na preventívne opatrenia alebo ich časť podľa § 11 ods. 3. “

Komentár:

V tomto ustanovení sa upravuje podrobnejšie primárna zodpovednosť prevádzkovateľa za prijatie a vykonanie potrebných preventívnych opatrení v prípade bezprostrednej hrozby vzniku environmentálnej škody vrátane príslušnej oznamovacej povinnosti.

Preventívnym opatrením má zákon na mysli *opatrenie, ktoré sa prijme ako reakcia na udalosť, konanie alebo opomenutie spôsobujúce bezprostrednú hrozbu environmentálnej škody a ktorého účelom je takejto škode predísť alebo ju minimalizovať*. Takto je preventívne opatrenie zadefinované v § 2 ods. 1 písm. r) zákona. Zároveň sa upravuje právomoc príslušného orgánu na vyžadovanie určitých údajov, na vyžadovanie plnenia preventívnej povinnosti prevádzkovateľom, resp. na prijatie potrebných preventívnych opatrení v prípade nečinnosti prevádzkovateľa, nedostatočnej účinnosti ním vykonaných opatrení, jeho momentálnej anonymity a pod.

V § 4 ods. 3 písm. a) zákona o prevencii sa ustanovuje právomoc príslušného orgánu podľa potreby požadovať od prevádzkovateľa, aby mu poskytol potrebné informácie aj o ďalších prípadoch bezprostrednej hrozby vzniku environmentálnej škody alebo o prípadoch, keď má podozrenie na možnosť vzniku takejto bezprostrednej hrozby. Právomoc príslušného orgánu je daná v prípade, že príslušný orgán má skutočné dôvody pre vyššie uvedený postup. Vylučuje sa svojvoľné požadovanie informácií od prevádzkovateľa.

Podľa § 11 ods. 2²⁹ zákona o prevencii vykonaním preventívnych opatrení príslušným orgánom podľa § 4 ods. 3 písm. c)³⁰ nie je dotknutá povinnosť prevádzkovateľa znášať náklady na tieto opatrenia.

Podľa § 12 ods. 1 zákona o prevencii príslušný orgán rozhodne o výške nákladov na preventívne opatrenia, ktoré je prevádzkovateľ povinný nahradiť príslušnému orgánu, ak príslušný orgán vykonal preventívne opatrenia podľa § 4 ods. 3 písm. c).

Podľa § 18 ods. 1 písm. b), f) a g) zákona o prevencii príslušným orgánom na výkon pôsobnosti podľa § 4 zákona o prevencii je okresný úrad (v sídle okresu).

Podľa § 22 ods. 1 písm. a) a b) zákona o prevencii pokutu do 6 638,78 eura uloží príslušný orgán prevádzkovateľovi, ktorý

- a) neoznámil príslušnému orgánu všetky potrebné údaje a okolnosti o bezprostrednej hrozbe environmentálnej škody podľa § 4 ods. 2,
- b) neposkytol príslušnému orgánu na požiadanie potrebné informácie o bezprostrednej hrozbe environmentálnej škody podľa § 4 ods. 3 písm. a),

Podľa § 22 ods. 2 písm. a) až c) zákona o prevencii pokutu do 33 193,91 eura uloží príslušný orgán prevádzkovateľovi, ktorý

- a) bezodkladne neprijal a nevykonal preventívne opatrenia podľa § 4 ods. 1 pri bezprostrednej hrozbe environmentálnej škody,
- b) neprijal a nevykonal preventívne opatrenia podľa § 4 ods. 3 písm. b),
- c) sa neriadil pokynmi príslušného orgánu pri prijímaní a vykonávaní preventívnych opatrení podľa § 4 ods. 3 písm. b).

Podľa § 23 ods. 2 zákona o prevencii sa správny poriadok nevzťahuje na postup podľa § 4 ods. 3 písm. a).

„§ 27

Konanie o uložení preventívnych opatrení a konanie o uložení nápravných opatrení

(1) Konanie o uložení povinnosti vykonať preventívne opatrenia podľa § 4 ods. 3 písm. b) a konanie o uložení povinnosti vykonať nápravné opatrenia podľa § 5 ods. 3 písm. b) začne príslušný orgán z vlastného podnetu alebo na základe oznámenia podľa § 26.

(2) V konaní príslušný orgán zisťuje, či došlo k bezprostrednej hrozbe environmentálnej škody alebo či vznikla environmentálna škoda a ktorý prevádzkovateľ ju spôsobil; ak ide o environmentálnu škodu uvedenú v § 1 ods. 3, zisťuje príslušný orgán aj zavinenie prevádzkovateľa. Príslušný orgán si podľa potreby vyžiada od dotknutého orgánu (§ 32 ods. 2) stanovisko.

(3) Príslušný orgán okrem prípadov ustanovených všeobecným predpisom o správnom konaní⁶⁰) konanie zastaví, ak

- a) zistí, že nedošlo k bezprostrednej hrozbe environmentálnej škody alebo environmentálna škoda nevznikla, alebo
- b) prevádzkovateľ nie je známy.“

29 Znenie § 11 ods. 2: Vykonaním preventívnych opatrení príslušným orgánom podľa § 4 ods. 3 písm. c) alebo nápravných opatrení podľa § 5 ods. 3 písm. c) a zabezpečením analýzy rizík príslušným orgánom podľa § 10 ods. 2 nie je dotknutá povinnosť prevádzkovateľa znášať náklady na tieto opatrenia.

30 Znenie § 4 ods. 3 písm. c): Príslušný orgán je oprávnený prijať a vykonať preventívne opatrenia, ak prevádzkovateľ: 1. neplní sám alebo ani na základe rozhodnutia podľa písmena b) povinnosť podľa odseku 1 alebo 2. nie je známy alebo nemá právneho nástupcu, alebo 3. nie je povinný znášať náklady na preventívne opatrenia alebo ich časť podľa § 11 ods. 3.

Komentár:

V tomto ustanovení sa upravuje konanie o uložení preventívnych opatrení a konanie o uložení nápravných opatrení, ktoré začne príslušný orgán z vlastného podnetu alebo na základe oznámenia. Predmetom konania je zisťovanie, či došlo k bezprostrednej hrozbe environmentálnej škody alebo či vznikla environmentálna škoda a zároveň sa zisťuje aj pôvodca škody, t. j. ktorý prevádzkovateľ ju spôsobil. V prípadoch podľa § 1 ods. 3 zákona o prevencii príslušný orgán zisťuje aj zavinenie prevádzkovateľa.

Rozhodnutie o uložení preventívnych opatrení a rozhodnutie o uložení nápravných opatrení sa vydáva v rámci osobitného konania v súlade s procesnými pravidlami podľa správneho poriadku ako všeobecným právnym predpisom. Zároveň zákon o prevencii v § 27 ods. 3 upravuje osobitnú právnu úpravu vo vzťahu k týmto dvom konaniam, odchýlnu od správneho poriadku. Okrem dôvodov pre zastavenie konania uvedených v § 30 ods. 1 správneho poriadku tieto dve konania možno zastaviť, ak sa v konaní hodnoverným spôsobom preukáže, že:

- a) nedošlo k bezprostrednej hrozbe environmentálnej škody alebo environmentálna škoda nevznikla, alebo
- b) prevádzkovateľ nie je známy.

Osobitná právna úprava platí aj vo vzťahu k učeniu okruhu účastníkov konania. Podľa § 25 ods. 2 zákona o prevencii účastníkom konania podľa § 27 je aj

- a) vlastník, správca alebo nájomca nehnuteľnosti, ktorá je dotknutá environmentálnou škodou alebo na ktorej sa budú prijímať a vykonávať preventívne opatrenia alebo nápravné opatrenia,
- b) obec, ktorej územie je dotknuté environmentálnou škodou alebo na ktorej území sa budú prijímať a vykonávať preventívne opatrenia alebo nápravné opatrenia,
- c) fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej práva alebo právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť environmentálnou škodou priamo dotknuté.

Podľa § 25 ods. 3 zákona o prevencii účastníkom konania podľa § 27 je aj občianske združenie alebo iná organizácia založená alebo zriadená podľa osobitných predpisov, ktorej cieľom podľa stanov, zriaďovacej listiny, zakladacej listiny, nadačnej listiny alebo ich zmien platných najmenej jeden rok je ochrana životného prostredia, ktorá podala oznámenie podľa § 26 ods. 1 a zároveň písomne oznámila svoj záujem zúčastniť sa na konaní najneskôr do siedmich dní od doručenia upovedomenia podľa § 26 ods. 5.

■ ZÁKON Č. 137/2010 Z. Z. O OVZDUŠÍ V ZNENÍ NESKORŠÍCH PREDPISOV (ďalej len „zákon o ovzduší“)

Zákon o ovzduší upravuje ochranu ovzdušia, prípustnú mieru znečisťovania ovzdušia, národné záväzky znižovania emisií určitých znečisťujúcich látok do ovzdušia, ak ide o antropogénne emisie, vymedzenie a určenie cieľov pre kvalitu ovzdušia určených na zabránenie, prevenciu alebo zníženie škodlivých vplyvov na zdravie ľudí a životné prostredie ako celok, získavanie informácií o kvalite ovzdušia, hodnotenie kvality ovzdušia a informovanie verejnosti o kvalite ovzdušia, monitorovanie dlhodobých trendov a zlepšení, ktoré vyplývajú z vnútroštátnych opatrení a opatrení Európskej únie, práva a povinnosti osôb pri ochrane ovzdušia, osvedčovanie odbornej spôsobilosti a povinnosti oprávnených posudzovateľov pri vyhotovovaní odborných posudkov alebo čiastkových odborných posudkov, oprávnené merania, kalibrácie, skúšky a inšpekciu zhody, pôsobnosť orgánov štátnej správy ochrany ovzdušia a správne delikty v oblasti ochrany ovzdušia.

Princíp prevencie je upravený v § 25 ods. 3 a 4 zákona o ovzduší, ktorý znie:

■ „§ 25

Okresný úrad v sídle kraja

(3) Okresný úrad v sídle kraja môže nariadiť obmedzenie alebo zastavenie prevádzky veľkého zdroja a stredného zdroja, ak ich prevádzkovateľ opätovne prekročí určenú emisnú kvótu.

(4) Okresný úrad v sídle kraja môže v prípade, keď vznikne riziko prekročenia výstražného prahu, limitnej hodnoty alebo cieľovej hodnoty v súlade s akčným plánom podľa § 11, obmedziť alebo zastaviť prevádzku zdroja znečisťovania ovzdušia na nevyhnutne potrebný čas.“

Komentár:

Cieľom tejto právnej úpravy je zabezpečiť možnosť nevyhnutného zásahu, keď je potrebná ochrana ovzdušia.

Okresný úrad v sídle kraja je oprávnený nariadiť obmedzenie alebo zastavenie prevádzky zdroja znečisťovania v dvoch prípadoch, ak:

- a) prevádzkovateľ veľkého zdroja a stredného zdroja opätovne prekročí určenú emisnú kvótu alebo
- b) vznikne riziko prekročenia výstražného prahu, limitnej hodnoty alebo cieľovej hodnoty v súlade s akčným plánom podľa § 11 zákona o ovzduší; v takomto prípade je možné obmedziť alebo zastaviť prevádzku zdroja znečisťovania ovzdušia len na nevyhnutne potrebný čas.

Rozhodnutie o nariadení obmedzenia alebo zastavenia prevádzky zdroja znečisťovania sa vydáva v súlade s procesnými pravidlami podľa § 31 zákona o ovzduší ako špeciálnej právnej úpravy a správneho poriadku ako všeobecným právnym predpisom. 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). Podľa § 31 ods. 3 zákona o ovzduší okresný úrad v sídle kraja v prípadoch podľa odseku 4 môže rozhodnutie o obmedzení alebo zastavení prevádzky zdroja uviesť do zápisnice; písomné vyhotovenie tohto rozhodnutia je potrebné bezodkladne doručiť prevádzkovateľovi zdroja. Podľa § 31 ods. 4 zákona o ovzduší proti rozhodnutiu podľa § 31 ods. 3 možno podať odvolanie do troch dní odo dňa doručenia písomného vyhotovenia rozhodnutia, pričom odvolanie nemá odkladný účinok; odvolací orgán o ňom rozhodne do 48 hodín odo dňa doručenia odvolania.

■ **ZÁKON Č. 39/2013 Z. Z. O INTEGROVANEJ PREVENCII A KONTROLE ZNEČISŤOVANIA V ZNENÍ NESKORŠÍCH PREDPISOV**
(ďalej len „zákon o IPKZ“)

Zákon o IPKZ upravuje práva a povinnosti osôb na úseku integrovanej prevencie a kontroly znečisťovania životného prostredia, odbornú spôsobilosť na poskytovanie odborného poradenstva na úseku integrovanej prevencie a kontroly znečisťovania životného prostredia, postupy v procese integrovaného povoľovania, informačný systém integrovanej prevencie a kontroly znečisťovania životného prostredia, pôsobnosť orgánov štátnej správy na úseku integrovanej prevencie a kontroly znečisťovania životného prostredia, sankcie za porušenie povinností, podávanie správ Európskej komisii, ktoré súvisia s integrovanou prevenciou a kontrolou znečisťovania Slovenskou republikou a systém výmeny informácií o najlepších dostupných technikách, zriadenie a činnosť technických skupín a fóra na výmenu informácií o najlepších dostupných technikách.

Princíp prevencie je upravený v § 20 ods. 3, § 27 ods. 3 a § 33 ods. 5 zákona o IPKZ, ktoré znejú:

■ **„§ 20**

Povolenie vydané pri zmene činnosti v prevádzke

(3) Ak sa v priebehu konania zistí, že podstatná zmena činnosti v prevádzke sa vykonáva a má významné nepriaznivé účinky na ľudské zdravie alebo životné prostredie, rozhodnutím inšpekcia dočasne pozastaví činnosť v prevádzke. V konaní sa postupuje primerane podľa § 3 až 19. Odvolanie proti rozhodnutiu o dočasnom pozastavení činnosti v prevádzke nemá odkladný účinok.“

Komentár:

Cieľom tejto právnej úpravy je zabezpečenie ochrany ľudského zdravia alebo životného prostredia v súvislosti s vykonávaním podstatnej zmeny činnosti v prevádzke, ktorá podlieha integrovanému povoleniu. Podľa § 2 písm. l) zákona o IPKZ sa za podstatnú zmenu považuje zmena prevádzky, ktorá môže mať významné nepriaznivé účinky na ľudské zdravie alebo životné prostredie; za podstatnú zmenu sa považuje zmena v užívaní, spôsobe prevádzkovania alebo rozsahu prevádzky, ak zmena:

1. podlieha povinnému hodnoteniu podľa osobitného predpisu – zákona o EIA,
2. zahrňuje odchylné hodnoty z emisných limitov podľa § 22 ods. 6 zákona o IPKZ alebo vyplýva z prehodnotenia záväzných podmienok povolenia podľa § 33 zákona o IPKZ a osobitných predpisov.

Ak v rámci správneho konania o vydanie povolenia pri zmene činnosti sa zistí (napríklad na základe výsledkov analýzy odobratých vzoriek vody, pôdy, ...), že vykonávanie podstatnej zmeny činnosti v prevádzke má významne nepriaznivé účinky na ľudské zdravie alebo životné prostredie, Slovenská inšpekcia životného prostredia je oprávnená rozhodnutím dočasne pozastaviť činnosť v prevádzke (dobu pozastavenia činnosti určuje konajúci správny orgán v závislosti od zistení o nepriaznivých účinkoch). Rozhodnutie sa vydáva v súlade s procesnými pravidlami podľa § 3 až § 19 zákona o IPKZ, ktoré sa primerane aplikujú ako špeciálna právna úprava a podľa správneho poriadku ako všeobecného právneho predpisu. Konanie sa začína na podnet správneho orgánu (ex offa) a je začaté dňom, keď správny orgán urobí voči účastníkovi konania prvý procesný úkon (v praxi najčastejšie dorúčením upovedomia o začatí konania). Odvolanie proti rozhodnutiu o dočasnom pozastavení činnosti v prevádzke nemá odkladný účinok.

37

Podľa § 23 ods. 8 zákona o IPKZ je prevádzkovateľ povinný na účely vydania povolenia pri zmene činnosti v prevádzke podľa § 20 zákona o IPKZ predložiť na žiadosť Slovenskej inšpekcie životného prostredia všetky informácie, ktoré sú potrebné na prehodnotenie podmienok povolenia a ktoré zahŕňajú najmä výsledky monitorovania emisií a iné údaje, ktoré umožnia porovnanie činnosti prevádzky s najlepšimi dostupnými technikami opísanými v príslušných záveroch o najlepších dostupných technikách a s úrovňami znečisťovania zodpovedajúcimi najlepším dostupným technikám.

Podľa § 37 ods. 1 písm. p) a odseku 4 zákona o IPKZ Slovenská inšpekcia životného prostredia uloží pokutu od 1000 eur do 333 000 eur prevádzkovateľovi, ktorý neobmedzil činnosť v prevádzke alebo nezastavil činnosť v prevádzke alebo v jej časti na základe rozhodnutia Slovenskej inšpekcie životného prostredia podľa § 20 ods. 3 zákona o IPKZ.

„§ 27

Mimoriadna udalosť alebo havária

(3) Inšpekcia vykoná kontrolu prijatých opatrení, a ak zistí nedostatky, uloží rozhodnutím o prijatí dodatočných opatrení opatrenia, ktoré považuje za potrebné na obmedzenie následkov na životné prostredie a zabránenie ďalším možným mimoriadnym udalostiam alebo haváriám.“

Komentár:

V prípade vzniku akejkoľvek havárie alebo inej mimoriadnej udalosti významne ovplyvňujúcej životné prostredie, je prevádzkovateľ povinný bez zbytočného odkladu o tejto skutočnosti informovať Slovenskú inšpekciu životného prostredia. Prevádzkovateľ je povinný prijať opatrenia na obmedzenie následkov na životné prostredie a zabránenie ďalším možným mimoriadnym udalostiam alebo haváriám. Slovenská inšpekcia životného prostredia je oprávnená vykonať kontrolu prijatých opatrení a v prípade zistenia nedostatkov, je v jej kompetencii uložiť rozhodnutím o prijatí dodatočných opatrení opatrenia, ktoré na základe ňou nadobudnutých odborných poznatkov budú viesť k obmedzeniu následkov na životné prostredie a zabráneniu ďalším možným mimoriadnym udalostiam alebo haváriám.

Rozhodnutie sa vydáva v súlade s procesnými pravidlami podľa správneho poriadku. Konanie sa začína na podnet správneho orgánu (ex offa) a je začaté dňom, keď správny orgán urobí voči účastníkovi konania prvý procesný úkon (v praxi najčastejšie dorúčením upovedomia o začatí konania).

„§ 33

Prehodnotenie a aktualizácia podmienok povolenia

(5) Inšpekcia je oprávnená pozastaviť činnosť v prevádzke, ak zistí porušenie podmienok povolenia, ktoré predstavuje bezprostredné nebezpečenstvo pre ľudské zdravie alebo hrozí spôsobenie okamžitého významného negatívneho účinku na životné prostredie, prevádzkovaním prevádzok a zariadení podľa prílohy č. 1, kým nebude opäť zabezpečené splnenie opatrení a odstránenie nedostatkov podľa odseku 4 písm. e) a f).“

Komentár:

Slovenská inšpekcia životného prostredia prehodnotí, a ak je to potrebné, aktualizuje podmienky určené v povolení, ak nastane aspoň jeden z taxatívne stanovených dôvodov podľa § 33 ods. 1 zákona o IPKZ. Jedným z nich je, že došlo k závažnému porušeniu podmienok určených v povolení. Ak sa toto porušenie týka prevádzok a zariadení podľa prílohy č. 1 zákona o IPKZ a zároveň dosiahne intenzitu bezprostredného nebezpečenstva pre ľudské zdravie alebo hrozbu spôsobenia okamžitého významného negatívneho účinku na životné prostredie, Slovenská inšpekcia životného prostredia je oprávnená osobitným správnym rozhodnutím pozastaviť činnosť v prevádzke. Ide o dočasné opatrenie do doby, kým nedôjde k splneniu opatrení a odstráneniu nedostatkov podľa § 33 ods. 4 písm. e) a f) zákona o IPKZ:

- pri porušení podmienok povolenia bezodkladne prijať opatrenia, ktoré zabezpečia bezodkladné opätovné splnenie požiadaviek povolenia,
- odstrániť v určenej lehote nedostatky zistené kontrolou prevádzky a vykonať dodatočné vhodné nápravné opatrenia v prevádzke uložené Slovenskou inšpekciou životného prostredia.

■ SPRÁVNÝ PORIADOK

Správny poriadok sa vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Správnym orgánom je štátny orgán, orgán územnej samosprávy, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Princíp prevencie je upravený v § 43 správneho poriadku, ktorý znie:

■ „§ 43

Predbežné opatrenia

(1) Správny orgán môže pred skončením konania v rozsahu nevyhnutne potrebnom pre zabezpečenie jeho účelu

a) uložiť účastníkom, aby niečo vykonali, niečoho sa zdržali alebo niečo strpeli;

b) nariadiť zabezpečenie vecí, ktoré sa majú zničiť alebo urobiť nepotrebnými, alebo ktoré sú potrebné na vykonanie dôkazov.

(2) Správny orgán predbežné opatrenie zruší, len čo pominie dôvod, pre ktorý bolo nariadené; inak stráca účinnosť dňom, keď rozhodnutie vo veci nadobudlo právoplatnosť.

(3) Odvolanie proti rozhodnutiu o predbežnom opatrení nemá odkladný účinok.“

Komentár:

Cieľom tejto právnej úpravy je dočasne, t. j. do času vydania rozhodnutia vo veci samej, zabezpečiť účel správneho konania vykonaním dočasnej úpravy právnych pomerov účastníkov konania. Za tým účelom je správny orgán oprávnený vydať v nevyhnutnom rozsahu predbežné opatrenie (ide o tzv. zabezpečovacie opatrenie). Správny orgán môže predbežné opatrenie použiť len v nevyhnutných prípadoch, keď si rýchla a účinná ochrana práv a právom chránených záujmov účastníkov konania vyžaduje nevyhnutný zásah, lebo inak by bol účel konania ohrozený. Predbežné opatrenie má len dočasný charakter a nemôže prejudikovať výsledok konania vo veci samej, t. j. budúce rozhodnutie vo veci samej.

Predbežné opatrenie sa v priebehu správneho konania (v ktoromkoľvek jeho štádiu) vydáva vo forme rozhodnutia a musí obsahovať náležitosti podľa § 47 správneho poriadku. Odôvodnenie rozhodnutia musí obsahovať kvalifikované zdôvodnenie nutnosti použitia predbežného opatrenia. Poučenie o odvolaní (rozklade) musí obsahovať informáciu, že odvolanie (rozklad) proti rozhodnutiu o predbežnom

opatrení nemá odkladný účinok (odsek 3), z čoho vyplýva, že rozhodnutie sa v súlade s § 51 ods. 1 a § 52 ods. 2 správneho poriadku stáva vykonateľným dňom jeho oznámenia.

Rozhodnutím o predbežnom opatrení sa účastníkom konania uloží povinnosť splnenia určitých povinností, a to aktívnych (niečo vykonať) alebo pasívnych (niečoho sa zdržať alebo strpieť) alebo sa nariadi zabezpečenie vecí. Z dočasnosti predbežného opatrenia vyplýva, že nim nemôže byť uložená povinnosť, ktorej splnenie by v budúcnosti znemožnilo obnovenie pôvodného stavu alebo by obnovenie pôvodného stavu značne sťažilo.

Správny orgán má uloženú povinnosť počas celého priebehu správneho konania skúmať, či neodpadli dôvody, pre ktoré bolo predbežné opatrenie vydané. Ak tieto dôvody pominuli, je povinný predbežné opatrenie zrušiť vydaním nového rozhodnutia. V prípade, že správny orgán nevydá v priebehu konania rozhodnutie o zrušení predbežného opatrenia, stráca platnosť priamo zo zákona dňom právoplatnosti rozhodnutia vo veci samej (v takomto prípade sa zo strany správneho orgánu nevyžaduje vykonanie žiadneho právneho úkonu).

Správny poriadok neobmedzuje trvanie predbežného opatrenia stanovením konkrétnej lehoty jeho platnosti. Z hľadiska vymedzenia tohto ustanovenia vo vzťahu k § 30 zákona o životnom prostredí ide o všeobecnú a širšiu úpravu predbežných opatrení aplikujúcu v celom spektre správnych konaní. Zo správnej praxe nie je známy prípad, kedy by niekto namietol, že v zmysle § 30 zákona o životnom prostredí, ako špeciálnej právnej úpravy na úseku životného prostredia, v správnych konaniach podľa osobitných právnych predpisov na úseku životného prostredia je možné predbežné opatrenie uložiť maximálne na 30 dní. V tejto veci bude potrebné si počkať na výklad vzťahu týchto 2 právnych noriem zo strany národných súdov.



IV.

UPLATŇOVANIE PRINCÍPU PREDBEŽNEJ OPATRNOTI A PRINCÍPU PREVENČIE PRI VÝKONE ŠTÁTNEJ SPRÁVY STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE ORGÁNMI ŠTÁTNEJ SPRÁVY ANALÝZA PROBLEMATICKÝCH ASPEKTOV PRAXE

Predmetom právnej analýzy bolo celkovo 215 rozhodnutí orgánov štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie aplikujúcich princíp predbežnej opatrnosti a princíp prevencie, a to v nasledovnom členení:

- a) **princíp predbežnej opatrnosti** – 17 rozhodnutí orgánov OPaK,
- b) **princíp 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 o prevencii.

Rozhodnutia boli pre účely spracovania právnej analýzy sprístupnené 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, ktoré sme adresovali orgánom štátnej správy na úseku ochrany životného prostredia.

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 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 o OPaK,
  - vodného zákona,
  - zákona 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 o IPKZ.

Jedno rozhodnutie podľa § 4 ods. 3 zákona o prevencii sprístupnila Slovenská agentúra životného prostredia.

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

41

1. ROZHODNUTIA APLIKUJÚCE PRINCÍP PREDBEŽNEJ OPATRNOSTI

Na základe vyššie zmienenej infožiadosti uvedenej v písmene a), prostredníctvom ktorej sme žiadali 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, bolo sprístupnených len 17 rozhodnutí vydaných okresnými úradmi v sídle kraja, odbormi starostlivosti o životné prostredie.

Všetkých 17 rozhodnutí sa týkalo len 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. Vo zvyšných 8 rozhodnutiach je uvedený princíp predbežnej opatrnosti vo všeobecnosti pri zdôvodnení nevyhovenia žiadosti žiadateľa.

V súvislosti s touto 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 prostredie 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.

Pre účely analýzy sme vybrali len niektoré skutkovo a právne zaujímavé rozhodnutia. Vylúčili sme tie, ktoré boli skutkovo a právne obdobné ako rozhodnutia už analyzované.

VYBRANÉ ROZHODNUTIA OKRESNÝCH ÚRADOV V SÍDLE KRAJA, ODBOROV STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE APLIKUJÚCICH PRINCÍP PREDBEŽNEJ OPATRNOSTI:

- **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU PREŠOV,**
odboru starostlivosti o životné prostredie, oddelenia ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia kraja, č. OU-PO-OSZP1/2016/08168-10/KM-R

30. 03. 2016

Žiadateľ požiadal o povolenie výnimiek zo zákazov podľa § 16 ods. 1 písm. a) v znení § 14 ods. 1 písm. c) a d) zákona o OPaK na uskutočnenie horolezecko – skialpinistických túr v rámci skialpinistického podujatia „Zimné stretnutie horolezcov a skialpinistov na Popradskom plese vo Vysokých Tatrách“. Správny orgán povolil výnimku zo zákazu na vykonávanie skialpinizmu vo vybraných lokalitách za hranicami zastavaného územia obce a zo zákazu na pohyb mimo turistických alebo náučných chodníkov za hranicami zastavaného územia obce v územiach s piatym stupňom ochrany a určil žiadateľovi bližšie podmienky vykonávania povolených činností zabezpečujúcich ochranu prírody a krajiny v súlade s § 82 ods. 12 zákona o OPaK. Správny orgán pri zdôvodnení určených podmienok uviedol okrem iného nasledovné:

*„Areálom výskytu kamzíka vrchovského tatranského (*Rupicapra rupicapra tatrica*) v Tatrách sú biotopy v alpínskom a subalpínskom vegetačnom stupni, okrajovo aj terény hornej hranice lesa a subnivál. Oblasť výskytu kamzíkov v záujmovom území predstavuje oblasť masívu Kriváňa (Priehyba, Nefcerka, Hrubô, Sediľko, Hrubý vrch, Patria, Hlinská veža), cez Mengusovskú dolinu (najmä oblasť Kôprovského sedla) na Rysy, Nižný Žabí štít, Žabia kopa a odtiaľ ďalej na východ a juhovýchod. Prítomnosť účastníkov skialpinistickej túry, ich rýchly pohyb na lyžiach pri zjazdoch, by mohol u chránených živočíchov ako sú kamzíky vyvolať stres, narušiť ich prirodzené správanie a fázy denného cyklu, dôsledkom čoho by mohlo dôjsť k úteku celej kamzičej čriedy do lavínových polí. Preto okresný úrad v sídle kraja pri povoľovaní navrhovanej činnosti v rámci územnej ochrany mal na zreteli skutočnosti, ktoré by mohli mať negatívny vplyv na populáciu dotknutého druhu a v súlade s princípom predbežnej opatrnosti podmienil jednotlivé skialpinistické túry aktuálnym zistením výskytu kamzíka vrchovského tatranského v záujmovom území, prípadne dohľadom pracovníka Správy TANAPu (podľa uváženia odbornej organizácie ochrany prírody).“*

- **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU PREŠOV,**
odboru starostlivosti o životné prostredie, oddelenia ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia kraja, č. OU-PO-OSZP1/2016/016238-12/KM-R

03. 06. 2016

Žiadateľ požiadal o povolenie výnimiek zo zákazov podľa § 16 ods. 1 písm. b) a f) zákona o OPaK zasiahnuť do lesného porastu a poškodiť vegetačný a pôdny kryt, rušiť pokoj a ticho za účelom spracovania kalamitného dreva v lesnom dieľci v NPR Belianske Tatry.

Správny orgán nepovolil výnimky zo zákazov v území s piatym stupňom ochrany v súvislosti s vykonávaním povinnosti podľa § 28 ods. 1 a 2 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov – vykonávania fytosanitárnej ťažby bioticky i abioticky poškodených stromov z daného lesného dieľca. Správny orgán pri zdôvodnení výroku svojho rozhodnutia uviedol okrem iného nasledovné:

„Okresný úrad v sídle kraja v súlade so zásadou predbežnej opatrnosti a prevencie zohľadnil aj analýzu predchádzajúcu navrhovanému koncepčnému materiálu – zonácii TANAPu (návrh ŠOPSR), čo v danom prípade znamená, že predmetné komplexy lesných ekosystémov so zisteným objemom poškodených stromov majú najvyššiu prírodoochrannú hodnotu. Táto skutočnosť je premietnutá do návrhu zonácie Tatranského národného parku, t. j. predmetný lesný dielec je navrhnutý do zóny A TANAPu a opomenutie plánovanej zonácie TANAPu, by mohlo mať za následok, že v čase keď sa legislatívne ustanoví zonácia TANAPu, by právny stav nemusel zodpovedať faktickému stavu v prírode v dôsledku dovtedajšieho vykonávania zásahov.“

- **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU KOŠICE,**
odboru starostlivosti o životné prostredie, oddelenia ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia kraja, č. OÚ-KE-OSZP1-2016/036490

15. 11. 2016

Žiadateľ požiadal o vydanie súhlasu na pestovanie nepôvodného druhu *Paulownia* Shan–Tong, ktorý vznikol krížením *Pawlonia tomentosa* a *Pawlonia fortunei*, na území s 1. stupňom ochrany

mimo zastavaného územia obce v zmysle § 7b ods. 1 zákona o OPaK. Správny orgán skúmal, či predmetný druh/hybrid po jeho prípadnom rozšírení bude alebo nebude mať nepriaznivý vplyv na pôvodné druhy alebo ich biotopy. Správny orgán zhodnotil podklady pre rozhodnutie a následne nevydal súhlas, pričom pri zdôvodnení výroku svojho rozhodnutia uviedol okrem iného nasledovné:

*„Pri druhu *Pawlonia tomentosa* je potvrdený jeho invázny potenciál a ohrozenie pôvodných druhov biotopov.*

*Slovenská republika sa zaviazala dodržiavať Dohovor o biologickej diverzite. Na konferencii zmluvných strán tohto dohovoru v odporúčaní č. VI/23 boli prijaté Riadiace princípy na prevenciu, introdukciu a zmierňovanie vplyvov spôsobených nepôvodnými druhmi, ktoré ohrozujú ekosystémy, biotopy a druhy. Riadiaci princíp č. 1, tzv. princíp predbežnej opatrnosti, odporúča nepovoliť introdukciu nových nepôvodných druhov až kým nie je vypracované hodnotenie rizík introdukcie daného druhu, ktoré potvrdí, že introdukcia hodnoteného druhu nebude mať negatívny vplyv na ekosystémy, biotopy alebo druhy. Pre hybrid *Paulownia Shan–Tong* nie je spracované také hodnotenie rizík, ktoré by zhodnotilo jeho správanie sa v našich klimatických podmienkach a vylúčilo invázny potenciál hybridu.“*

43

(Poznámka autorov:

Rozhodnutia obdobného znenia k tomuto istému nepôvodnému druhu rastliny, resp. jej hybridom (klonom) boli sprístupnené aj odbormi starostlivosti o životné prostredie z Okresného úradu Prešov, Banská Bystrica a Trnava v sídle kraja. Vo všetkých rozhodnutiach bol nesúhlas na pestovanie nepôvodného druhu rastliny *Paulownia* a jej hybridov (klonov) odôvodnený princípom predbežnej opatrnosti na základe posúdenia vlastností (vrátane potenciálnych) nepôvodného druhu rastliny s vysokým potenciálnom rozmnožovania a šírenia, ktoré sa môžu za určitých okolností prejavíť v budúcnosti a rizika šírenia nepôvodného druhu rastliny vo voľnej prírode, v dôsledku čoho môžu byť nepriaznivo ovplyvnené pôvodné druhy rastlín a živočíchov a ich biotopy. Aplikácia princípu predbežnej opatrnosti sa prejavila v tom, že kým nie je vypracované hodnotenie rizík introdukcie daného druhu a pokiaľ sa má výsadba nepôvodného druhu rastliny realizovať mimo uzavretých priestorov za hranicami zastavaného územia obce, nie je možné zaručiť, že aj napriek náležitej starostlivosti nedôjde k jej rozšíreniu do okolitej voľnej prírody, pričom sa nedá vylúčiť pravdepodobný negatívny vplyv na ekosystémy, biotopy alebo druhy.)

- **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU PREŠOV, odboru starostlivosti o životné prostredie, oddelenia ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia kraja, č. OU-PO-OSZP1/2017/034907-21/KM-R**

25. 10. 2017

Správny orgán z vlastného podnetu vydal rozhodnutie podľa § 19 ods. 4 zákona o OPaK, ktorým obmedzil vstup verejnosti do jednotlivých častí TANAPu, a to formou sezónnej uzávery v určenom časovom období vo vymenovaných častiach turistických chodníkov s platnosťou do dňa nadobudnutia účinnosti nového návštevného poriadku TANAPu vydaného podľa zákona o OPaK.

Správny orgán pri zdôvodnení výroku svojho rozhodnutia uviedol okrem iného nasledovné:

„Z dôvodu možného ohrozenia záujmov ochrany prírody vo vysokohorskom prostredí Tatranského národného parku a z princípu predbežnej opatrnosti podľa § 13 zákona o životnom prostredí v znení neskorších predpisov, okresný úrad v sídle kraja rozhodol tak ako je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.“

- **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU PREŠOV, odboru starostlivosti o životné prostredie, oddelenia ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia kraja, č. OU-PO-OSZP1/2018/030154-9/KM-R**

28. 09. 2018

Žiadateľ požiadal o povolenie výnimiek zo zákazov podľa zákona o OPaK na zakázané úseky Západných Tatier (Temniak – Pyšné sedlo), hlavného hrebeňa Vysokých Tatier (Kopské sedlo – Kolový štít)

a hlavného hrebeňa Belianskych Tatier v súvislosti s jednorazovým prechodom hlavného tatranského hrebeňa (hlavného hrebeňa Belianskych Tatier, hlavného hrebeňa Vysokých Tatier a hlavného hrebeňa Západných Tatier). Správny orgán nepovolil výnimku zo zákazu na vykonávanie horolezeckého alebo skalolezeckého výstupu za hranicami zastavaného územia obce a zo zákazu na pohyb mimo turistických alebo náučných chodníkov za hranicami zastavaného územia obce v územiach s tretím a piatym stupňom ochrany a pri zdôvodnení výroku svojho rozhodnutia uviedol okrem iného nasledovné:

„Okresný úrad v sídle kraja pri svojom rozhodovaní, v súlade s princípom predbežnej opatrnosti, zohľadnil vyššie uvedené skutočnosti vyplývajúce z pripravovanej dokumentácie starostlivosti o chránené územie.“ (Poznámka autorov pripravovaného Programu starostlivosti o Tatranský národný park).

PO PREŠTUDOVANÍ DORUČENÝCH PÍSMONOSTÍ OKRESNÝCH ÚRADOV, ODBOROV STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE K INFOŽIADOSTI MOŽNO KONŠTATOVAŤ NASLEDOVNÉ:

- 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 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; vyššie uvedené citácie výňatkov z rozhodnutí orgánov OPaK 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 vyžiadanych 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.

2. ROZHODNUTIA APLIKUJÚCE PRINCÍP PREVENČIE

Na základe žiadostí o informácie podľa písmen b), c) a d), adresovaných orgánom štátnej správy na úseku ochrany životného prostredia nám bolo sprístupnených celkovo 193 rozhodnutí vydaných na základe vybraných prevenčných ustanovení osobitných (zložkových) právnych predpisov. Z toho bolo:

- 121 rozhodnutí vydaných podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK,
- 12 rozhodnutí vydaných podľa § 8 ods. 1 a 2 zákona o OPaK,
- 39 rozhodnutí vydaných podľa § 19 zákona o EIA,
- 5 rozhodnutí podľa § 30 ods. 3 vodného zákona,
- 12 rozhodnutí podľa § 42 ods. 2 vodného zákona,
- 4 rozhodnutia podľa § 43 správneho poriadku.

Okrem vyššie zmienených rozhodnutí sme sa pri skúmaní aplikácie princípu prevencie zaoberali aj 2 rozhodnutiami o vydaní predbežného opatrenia, ktoré nám boli sprístupnené v zmysle infožiadosti podľa písmena a), 2 rozhodnutiami o vydaní predbežného opatrenia, ktoré nám boli známe z vlastnej činnosti a zaradili sme sem aj 1 rozhodnutie podľa § 4 ods. 3 zákona o prevencii, ktoré nám sprístupnila Slovenská agentúra životného prostredia.

■ ROZHODNUTIA VYDANÉ PODĽA ZÁKONA O OPaK

a) ROZHODNUTIA PODĽA § 4 ODS. 2 ZÁKONA O OPaK:

Sprístupnených bolo 121 rozhodnutí orgánov OPaK, ktoré boli vydané na základe právnej úpravy § 4 ods. 2 zákona o OPaK, pričom časť z nich bola vydaná v spojení s § 8 ods. 1 zákona o OPaK.

Pre účely analýzy sme vybrali len niektoré skutkovo a právne zaujímavé rozhodnutia. Vylúčili sme tie, ktoré boli skutkovo a právne obdobné ako rozhodnutia už analyzované.

VYBRANÉ ROZHODNUTIA OKRESNÝCH ÚRADOV, ODBOROV STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE PODĽA § 4 ODS. 2 ZÁKONA O OPaK:

- **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU SKALICA, odboru starostlivosti o životné prostredie, oddelenia štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny, č. OU-SI-OSZP-2018/000558-005**

08. 06. 2018

Správny orgán z vlastného podnetu vydal rozhodnutie, ktorým obmedzil vykonávanie lesohospodárskych a iných činností, ktoré vedú k ohrozeniu existencie hniezd a hniezdných biotopov chránených druhov živočíchov výr skalný (*Bubo bubo*). Obmedzenie sa týka odstránenia alebo poškodenia hniezdných stromov, pričom sa definuje čo sa považuje za poškodenie. Zároveň sa v hniezdnom období predmetného druhu zakazuje vykonávať lesohospodársku činnosť vo vnútornej a vonkajšej časti ochranného pásma s vymenovanými činnosťami, na ktoré sa tento zákaz vzťahuje. V čase mimo hniezdného obdobia predmetného druhu sa zakazuje vykonávať obnovná ťažba vo vnútornej časti ochranného pásma a vo vonkajšej časti ochranného pásma sa stanovili podmienky vykonávania obnovnej ťažby. V rozhodnutí je upravený režim pre zisťovanie obsadenosti hniezda chráneného druhu živočicha počas platnosti rozhodnutia, ktoré bolo vydané na 5 rokov.

Správny orgán v odôvodnení rozhodnutia uvádza:

„Oblasť Záhoria patrí medzi najvýznamnejšie oblasti výskytu výra skalného na Slovensku. Hlavným negatívnym faktorom, dlhodobo ovplyvňujúcim populáciu všetkých uvedených európsky významných chránených druhov vtákov ostáva naďalej lesné hospodárstvo, a to najmä holoruby v blízkosti hniezd, výrub samotných hniezdných stromov, poškodzovanie hniezdných biotopov pri ťažbe, v čase príprav na hniezdenie a v čase hniezdenia, tiež vyrušovanie pri ťažbe

dreva a rôznych lesohospodárskych či iných činnostiach v blízkosti hniezd. Uvedené druhy sú totiž extrémne citlivé na vyrušovanie a vzhľad/zachovalosť hniezdného biotopu v pomerne širokom okruhu hniezd.

Jedným z opatrení využívaných pri ochrane chránených druhov je územné a časové obmedzenie činnosti, ktoré ich môžu ohroziť, poškodiť alebo zničiť. Pri chránených druhoch vtákov sa takýto postup využíva predovšetkým v spojení s ochranou ich hniezdných biotopov v čase ich rozmnožovania. Vytvárajú sa zóny, v ktorých sú celoročne alebo na určité časové obdobie obmedzené nepriaznivé antropogénne činnosti, najmä v období ich rozmnožovania, t. j. počas obdobia obsadzovania hniezdných teritórií, párenia, inkubácie a výchovy mláďat, kedy sa jedince druhov vtákov obzvlášť citlivé na vyrušovanie.

(...)

Zároveň sú podmienky nastavené tak, aby neobmedzovali činnosti dotknutých subjektov viac než je to potrebné. Bez vyhlásenia ochrannej zóny a stanovenia jasne definovaných podmienok je ochrana hniezd a úspešnosť hniezdenia veľmi ťažko zabezpečiteľná.“

■ **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU BANSKÁ BYSTRICA,
odboru starostlivosti o životné prostredie, č. OU-BB-OSZP3-2018/005686**

12. 09. 2018

Správny orgán z vlastného podnetu vydal rozhodnutie, ktorým zakázal v lokalite Kremnická Skalka (Jánošíková) každoročne v termíne od 01. 01. do 31. 03. využívanie „Ferrata Komín“ z dôvodu zachovania kľudu na hniezdnej lokalite na začiatku hniezdnej sezóny z dôvodu zabezpečenia ochrany hniezdiska chráneného druhu – sokola sťahovavého (*Falco peregrinus*). Každoročne do 31. 03. daného roku príslušné pracovisko ŠOP SR uskutoční monitoring prítomnosti páru sokola sťahovavého a určí lokalizáciu miesta hniezdenia. Pokiaľ bude miesto hniezdenia lokalizované na skalnej stene, ktorá sa nachádza v blízkosti trasy ferraty (kde je predpoklad priameho rušenia sokola na hniezde), bude trasa ferraty dočasne uzavretá pre návštevníkov do termínu 31. 05. daného roka. Toto uzavretie bude v teréne označené na jednotlivých prístupových bodoch na trase ferraty, tabuľami s termínom obmedzenia pre návštevníkov a dôvodom jej uzavretia. V takomto prípade bude zakázané aj vykonávanie organizovaných masových podujatí (cvičenia ozbrojených zložiek, cvičenia záujmových skupín združujúcich turistov a iné) v termíne od 01. 01. do 30. 06. Aj takéto uzavretie bude v teréne označené na jednotlivých prístupových bodoch na trase ferraty, tabuľami s termínom obmedzenia pre návštevníkov a dôvodom jej uzavretia.

Správny orgán v odôvodnení rozhodnutia uvádza:

„Okresný úrad Banská Bystrica, odbor starostlivosti o životné prostredie obdržal dňa 04.12.2017 žiadosť o zabezpečenie ochrany hniezdiska chráneného druhu – sokola sťahovavého (*Falco peregrinus*) od Inštitútu pre ochranu prírody Banská Bystrica. Dôvodom začatia konania bola skutočnosť, že miesto skalných útvarov v lokalite Kremnická Skalka (Jánošíková) je dlhodobo využívaná ako hniezdisko uvedeného druhu sokola sťahovavého a pre to je potrebné, aby sa zabezpečil režim ochrany tak aby nedochádzalo k rušeniu priebehu hniezdenia a aby nepriaznivo neovplyvnilo i samotnú znášku. V predmetnej lokalite bola vybudovaná trasa „Ferrata Komín“ ktorá sprístupňuje práve lokalitu Kremnická Skalka (Jánošíková), na ktorej sa dlhodobo vyskytuje a hniezdi druh sokola sťahovavého.“

■ **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU HLOHOVEC,
odboru starostlivosti o životné prostredie, č. OU-HC-OSZP-2018/0000945-005**

16. 07. 2018

Správny orgán z vlastného podnetu vydal rozhodnutie, ktorým zakázal stavebnú činnosť na stavbu „Novopold Leopoldov“ pre zabezpečenie úspešného priebehu hniezdenia včelárika zlatého (*Merops apiaster*), v rozsahu nezasahovať do navážky hliny a nevykonávať iné činnosti v okolí hniezda, ktoré by mohli spôsobiť porušenie steny navážky alebo kolaps hliny v nore, ponechať dospelým jedincom voľný prístup k otvoru hniezdnej nory, upovedomiť zamestnancov na stavenisku, aby sa v blízkosti hniezda zbytočne nezdržovali a dospelé vtáky vedome nevyrušovali, a to na obdobie 4 týždňov odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia.

Správny orgán v odôvodnení rozhodnutia uvádza:

„Pri predmetnej ohliadke bolo zistené, že sa na strmej stene navážky hliny nachádza hniezdna nora včelárika zlatého. Pokus o zistenie prítomnosti mláďat v hniezde pomocou inšpekčnej kamery zlyhal, avšak na základe pozorovania dospelých jedincov s potravou v blízkosti hniezda možno zhodnotiť, že hniezdna nora je obsadená a rodičia mláďatá krmia.

(...)

Dňa 12. júla 2018 bolo na OSŽP Hlohovec doručené odborné stanovisko ŠOP SR č. CHKOMK/456-001/2018 zo dňa 12. júla 2018. V predmetnom stanovisku boli zadefinované požiadavky na zabezpečenie úspešného priebehu hniezdenia včelárikov v predmetnej lokalite.

OSŽP Hlohovec posúdil vec v plnom rozsahu, stotožnil sa s odborným stanoviskom ŠOP SR č. CHKOMK/456-001/2018 a rozhodol tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.

Na základe uvedených dôvodov má OSŽP Hlohovec za to, že ochrana včelárika zlatého (*Merops apiaster*) predstavuje naliehavý všeobecný záujem, preto vylúčil odkladný účinok odvolania, v súlade s § 55 ods. 2 správneho poriadku.“

47

■ **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU KOMÁRNO,**
odboru starostlivosti o životné prostredie, č. OU-KN-OSZP-2016/007865, 2017/000339

11. 01. 2017

Správny orgán z vlastného podnetu vydal rozhodnutie, ktorým zakázal lov, odstrel a odchyt krkavcovitých druhov vtákov, predovšetkým druhov straka čiernozobá (*Pica pica*), havran poľný (*Corvus frugilegus*) a vrana túlavá (*Corvus cornix*), vo vybraných častiach Chráneného vtáčieho územia Ostrovné lúky a v jeho tesnej blízkosti na obdobie 4 rokov odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia. Dôvodom bolo, že tieto činnosti priamo ohrozujú chránené druhy živočíchov, ich biotopy, rušia sokola červenonohého (*Falco vespertinus*) a iné druhy vtákov počas ich hniezdneho aj mimohniezdneho obdobia a znižujú hniezdnu ponuku.

Správny orgán v odôvodnení rozhodnutia uvádza:

„Organizácia ochrany dravcov na Slovensku žiadala o vydanie rozhodnutia o úplnom zakázaní lovu, odstrelu a odchytu krkavcovitých druhov vtákov, predovšetkým druhov straka čiernozobá (*Pica pica*), havran poľný (*Corvus frugilegus*) a vrana túlavá (*Corvus cornix*) vo vybranej časti Chráneného vtáčieho územia Ostrovné lúky. Žiadosť bola odôvodnená tým, že tieto činnosti priamo ohrozujú chránené druhy živočíchov, ich biotopy, rušia sokola červenonohého (*Falco vespertinus*) a iné druhy vtákov počas ich hniezdneho aj mimohniezdneho obdobia a znižujú ich hniezdnu ponuku; len zákazom činnosti dôjde k naplneniu účelu vyhlásenia Chráneného vtáčieho územia Ostrovné lúky.

(...)

OSŽP Komárno posúdil vec v plnom rozsahu, stotožnil sa s návrhom Ochrany dravcov na Slovensku a odborným stanoviskom Štátnej ochrany prírody SR a rozhodol tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia. Na základe dôvodov, uvedených na strane č. 2 rozhodnutia, má OSŽP Komárno za to, že ochrana sokola červenonohého (*Falco vespertinus*) v Chránenom vtáčom území Ostrovné lúky a jeho tesnej blízkosti predstavuje naliehavý všeobecný záujem, preto vylúčil odkladný účinok odvolania, v súlade s § 55 ods. 2 správneho poriadku.“

■ **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU STROPKOV,**
odboru starostlivosti o životné prostredie, č. zn. OU-SP-OSZP-2015/003520-008

03. 11. 2015

Správny orgán z vlastného podnetu vydal rozhodnutie, ktorým obmedzil

- a) výkon poľnohospodárskych činností vykonávaných v lokalitách s výskytom chráneného druhu živočicha európskeho významu – modráčika čiernoškvrného (*Maculinea (Phengaris) arion*, Linnaeus 1758), ktorý je chráneným motýľom s podmienkami, že pri obhospodarovaní kultúrnych dielcov treba zamedziť akémukoľvek poškodeniu pôdneho krytu, napr. rozoraním, pri

približovaní drevnej hmoty a pod., na ploche kultúrnych dielcov je potrebné zamedziť zarastaniu krovínami a stromami aj priamemu zalesňovaniu, náletové dreviny a kry na ploche mimo kultúrnych dielcov je možné odstraňovať mozaikovitým, stanovili sa podmienky pre kosenie a pasenie dotknutých kultúrnych dielcov,

- b) výkon poľnohospodárskych činností vykonávaných na lokalitách s typom biotopu európskeho významu Lk1 (Nížinné a podhorské kosné lúky) a výskytom chránených druhov – kruštika močiarného (*Epipactis palustris* (L.) Crantz) a druhov z rodu vstavačovcov (najmä *Doctylorhiza* sp.) s podmienkami, že pri obhospodarovaní kultúrnych dielcov treba zamedziť akémukoľvek poškodeniu pôdneho krytu, napr. rozoraním, pri približovaní drevnej hmoty a pod., kosenie vykonávať každoročne s odstránením pokosenej biomasy vyhrabaním v termíne až po 30. 09. príslušného kalendárneho roka, pri činnosti využívať najmä ľahkú techniku, ktorá nespôsobuje zhutňovanie prevlhčenej pôdy a nevytvára v pôde ryhy, stanovili sa podmienky pre mulčovanie a pasenie a vylúčilo sa akékoľvek minerálne hnojenie a vápnenie.

V danom prípade samotný obhospodarovateľ kultúrnych dielcov kontaktoval príslušné pracovisko ŠOP SR, aby dalo podnet na konanie na správny orgán. Dôvodom bolo, že obhospodarovateľ bol povinný na daných kultúrnych dielcoch hospodáriť podľa podmienok Programu rozvoja vidieka SR pre roky 2014 – 2020. Subjekt bol v rámci toho zapojený do agroenvironmentálneho opatrenia s názvom „Ochrana biotopov poloprirodných a prírodných trávnych porastov“. Tieto podmienky však nie je vhodné aplikovať na kultúrnych dielcoch, kde okresný úrad vydal upozornenie podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK. Zároveň kontrola z Pôdohospodárskej platobnej agentúry neakceptovala predmetné upozornenie. Preto bolo potrebné vo veci vydať aj rozhodnutie podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK.

Správny orgán v odôvodnení rozhodnutia uvádza:

„Okresný úrad sa pri vydávaní tohto rozhodnutia stotožnil s dôvodmi na jeho vydanie, ktoré uviedla ŠOP SR, Správa CHKO Východné Karpaty vo svojom liste z 19. 11. 2015 a tiež rešpektoval podmienky, ktoré uviedla v odbornom stanovisku č. CHKOVK/475/2015 z 30. 10. 2015. Napriek vydanému upozorneniu v zmysle § 4 ods. 2 zákona je spoločnosť XX nútená z dôvodu plnenia podmienok Programu rozvoja vidieka SR pre roky 2014 – 2020 vykonávať pri poľnohospodárskej výrobe činnosti vedúce k ohrozeniu existencie, k degenerácii, k narušeniu rozmnožovacích schopností alebo k zániku populácie chránených druhov rastlín podľa § 33 a § 34 zákona – kruštika močiarného (*Epipactis palustris* (L.) Crantz) a druhov z rodu vstavačovcov (najmä *Doctylorhiza* sp.) a chráneného druhu živočicha podľa § 33 a § 35 zákona – modráčika čiernoškvrného (*Phengaris (Maculinea) arion*).

(...)

Keďže napriek predchádzajúcemu upozorneniu je výkonom poľnohospodárskych činností v lokalitách s výskytom chráneného druhu európskeho významu modráčika čiernoškvrného a na lokalitách s typom biotopu európskeho významu Lk1 (Nížinné a podhorské kosné lúky) a výskytom chránených rastlinných druhov – kruštika močiarného a druhov z rodu vstavačovcov ohrozená ich existencia a môže dôjsť k ich degenerácii a k narušeniu ich rozmnožovacích schopností alebo k zániku ich populácie, rozhodol okresný úrad tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.“

- **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU LIPTOVSKÝ MIKULÁŠ, odboru starostlivosti o životné prostredie, úseku štátnej správy ochrany prírody a krajiny, č. OU-LM-OSZP-2018/04888-013Pa**

04. 12. 2018 v znení vykonanej opravy zo dňa

09. 01. 2019

Správny orgán vydal rozhodnutie, ktorým zakázal obhospodarovateľovi lesných pozemkov vykonávať lesohospodársku činnosť, konkrétne uhadzovanie haluziny, sadenie, vyžínanie, ochranu proti zveri, akúkoľvek náhodnú, mimoriadnu, obnovnú, výchovnú ťažbu a sprístupňovanie porastov budovaním lesnej dopravnej siete celoročne, v lesných porastoch na parcelách jednotlivých JPRL vymenovaných v prílohe rozhodnutia, ktoré sa nachádzajú vo vlastnom území TANAPu, kde platí 3. stupeň ochrany, a to do 31. 12. 2026.

Vo výroku rozhodnutia absentuje uvedenie dôvodu uloženia zákazu, je len uvedená citácia § 4 ods. 2 zákona o OPaK. V odôvodnení rozhodnutia sa uvádza, že dôvodom pre vydanie rozhodnutia je zabezpečenie ochrany biotopu hlucháňa hôrneho (*Tetrao urogallus*).

Výnimočne v odôvodnení tohto rozhodnutia je spomenutý priamo aj princíp prevencie:

„Správny orgán má za to, že vykonávaním činnosti uvedenej vo výroku rozhodnutia by mohlo dôjsť k značnému až devastačnému zásahu do zachovalého prostredia so značným poškodením biotopov chráneného druhu, vyrušovaniu a významnej strate hniezdných možností. Realizácia lesohospodárskych aktivít bude mať negatívny vplyv na predmet ochrany v dotknutom území najmä postupným úbytkom lesov s prirodzenou viacvrstvovou štruktúrou, vhodných najmä pre lesné kurovité vtáky vrátane hlucháňa hôrneho.

Základným princípom pri ochrane prírody a krajiny je princíp prevencie. Pretože dôsledky poškodenia prírody a krajiny sú často nezvratné, nenapraviteľné, je nutné týmto poškodeniam predchádzať, pričom jedným zo spôsobov akým to možno zabezpečiť je práve rozhodnutie o zákaze vykonávania činnosti.

Podľa usmernenia Ministerstva životného prostredia SR č. 2423/2017-6. 3 zo dňa 30. 03. 2017 je potrebné ustanovenie § 4 ods. 1 a 2 zákona chápať v zmysle zásady prevencie a predbežnej opatrnosti. Pre vydanie rozhodnutia o zákaze vykonávania činnosti sa teda nevyžaduje, aby k vykonávaniu činnosti vedúcej k ohrozeniu, poškodeniu alebo zničeniu prírody už došlo, ale postačuje, ak je preukázaná potencióálna možnosť, v dôsledku ktorej by mohlo nastať ohrozenie, poškodenie alebo zničenie prírody resp. biotopu hlucháňa hôrneho.

Správny orgán má za to, že počas konania bol preukázaný výskyt chráneného živočícha hlucháňa hôrneho na predmetných JPRL, ako aj potreba vykonať opatrenia na dosiahnutie priaznivého stavu jeho biotopu, konkrétne zakázať obhospodarovateľovi predmetných lesných pozemkov vykonávať činnosti uvedené vo výroku rozhodnutia, ktoré môžu následne negatívne ovplyvniť samotnú populáciu druhu.“

PO PREŠTUDOVANÍ DORUČENÝCH ROZHODNUTÍ VYDANÝCH ORGÁNOM OPaK PODĽA § 4 ODS. 2 ZÁKONA O OPaK MOŽNO KONŠTATOVAŤ NASLEDOVNÉ:

- a) právna úprava § 4 ods. 2 zákona o OPaK 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 hniezdných 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 činnosti pre zabezpečenie úspešného priebehu hniezdenia chránených druhov vtákov,
  4. zákazu výkonu činností v súvislosti s odstraňovaním stavby a jej prípojok a s tým súvisiacim výkonom činnosti pre hrozbu poškodenia až zničenia rastlinných a živočíšnych spoločenstiev,
  5. obmedzenia výkonu zemných prác pri ťažbe štrkopieskov do vyhniezdenia chránených druhov vtákov,
  6. zákazu vo veci lovu, odstrelu a odchyty vymenovaných 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, lebo bez vyhlásenia ochrannej zóny a stanovenia jasne definovaných podmienok je ochrana hniezd vtákov a úspešnosť hniezdenia veľmi ťažko zabezpečiteľná,

- c) konanie začína z úradnej povinnosti orgán OPaK na základe podnetu od tretieho subjektu, najčastejšie od príslušného pracoviska ŠOP SR a občianskych združení venujúcich sa ochrane životného prostredia (Ochrana dravcov na Slovensku, LZ VLK, SOS BirdLife Slovensko, PRALES, Inštitút ochrany prírody). Orgány OPaK nezačínajú konanie podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK 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 OPaK, napríklad v znení „*V prípade nevyhnutných činností spojených s obhospodávaním pozemku tieto vopred prerokovať so ŠOP SR, Správou ....., tel. č. ....*“ Zástupca odbornej organizácie OPaK sa následne zúčastňuje aj na ústnom pojednávaní, často spojenom aj s miestnou ohliadkou,
- e) vo väčšine rozhodnutí vydaných podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK bol vylúčený odkladný účinok odvolania podľa § 55 ods. 2 správneho poriadku so zdôvodnením, že ochrana daného chráneného druhu živočícha 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 osôb bol uvedený len v rozdeľovníku rozhodnutia,
  2. vo výroku nebol uvedený dôvod vydania rozhodnutia o obmedzení alebo zákaze vykonávania činnosti podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK,
  3. vo výroku rozhodnutia, ktorým orgán OPaK obmedzil výkon činnosti, sú zároveň stanovované podmienky na ďalšie jej vykonávanie vrátane určenia časového obdobia platnosti týchto podmienok, pričom podľa súčasného znenia zákona o OPaK orgány OPaK 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 neobsahovalo uvedenie splnenia podmienky zaslania predchádzajúceho upozornenia, oboznámenia účastníkov konania s podkladmi rozhodnutia podľa § 33 ods. 2 správneho poriadku alebo zverejnenia oznámenia o začatí konania na úradnej tabuli podľa § 82 ods. 7 zákona o OPaK,
  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 OPaK nevyužívali inštitút predbežného opatrenia podľa § 43 správneho poriadku, ak správne konanie trvalo dlhšie.

V súvislosti s aplikáciou § 4 ods. 1 a 2 zákona o OPaK vydalo MŽP SR, sekcia ochrany prírody, biodiverzity a krajiny 2 usmernenia vo veci zabezpečenia účinných opatrení na ochranu biotopu hlucháňa hôrneho (*Tetrao urogallus*), sp. zn. 2423/2017-6.3 zo dňa 30. 03. 2017 a sp. zn. 2219/2017-6.1 zo dňa 24. 11. 2017, v ktorých je podrobne rozpracovaný legislatívny a vecný rámec uplatňovania § 4 ods. 2 zákona o OPaK, postup pri uplatňovaní tohto zákonného ustanovenia ako aj výstup z analýzy 2 rozsudkov súdov SR k aplikácii tohto ustanovenia. Tieto usmernenia sú primerane aplikovateľné aj vo vzťahu k zabezpečeniu účinných opatrení na ochranu iných druhov živočíchov v konaní podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK.

*V usmernení zo dňa 24. 11. 2017 sa okrem iného uvádza „Vo vzťahu k žiadosti o vypracovanie vzorového upozornenia, resp. rozhodnutia k danej veci si Vás dovoľujeme odkázať na **prílohy č. 1 a 2 usmernenia generálneho riaditeľa sekcie ochrany prírody, biodiverzity a krajiny Ministerstva***

životného prostredia Slovenskej republiky k vyhlasovaniu ochranných zón hniezdných lokalít chránených druhov vtákov zo 04. 05. 2017, ktoré obsahujú vzor upozornenia a rozhodnutia podľa § 4 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z. Predmetné usmernenie bolo uverejnené v Operatívnych pokynoch pre okresné úrady, ktoré vydáva Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, sekcia verejnej správy (čiastka 2 z 19. 05. 2017). Upozorňujeme však na skutočnosť, že predmetné usmernenie sa týka zabezpečenia ochrany hniezdných lokalít chránených druhov vtákov v období ich rozmnožovania. V súvislosti s ochranou biotopov hlucháňa hôrneho je toto usmernenie možné použiť primerane (viď čl. 1 ods. 2 tohto usmernenia), t. j. je potrebné najmä zohľadniť skutočnosť, že v prípade hlucháňa hôrneho účelom obmedzenia alebo zákazu nie je jeho ochrana pred rušivými vplyvmi v čase hniezdenia, ale ochrana jeho biotopov, ktoré musia mať výmeru zodpovedajúcu jeho ekologickým nárokom (viď analýza stavu hlucháňa hôrneho), pričom táto ochrana musí mať dlhodobý, resp. trvalý charakter, t. j. vhodné je rozhodnutia vydať aj bez časového obmedzenia ich platnosti.“

b) ROZHODNUTIA PODĽA § 8 ZÁKONA O OPaK:

Sprístupnené bolo len 1 rozhodnutie orgánu OPaK, ktoré bolo vydané výlučne na základe právnej úpravy § 8 zákona o OPaK, konkrétne odseku 2. Sprístupnených bolo aj niekoľko rozhodnutí orgánov OPaK, ktoré boli vydané podľa § 8 ods. 1 alebo 2 zákona o OPaK, no v spojení s § 4 ods. 2 alebo 5 zákona o OPaK, ako nosnej právnej úpravy, na základe ktorej konal príslušný správny orgán. Sprístupnené nebolo žiadne rozhodnutie vydané podľa § 8 od. 3 zákona o OPaK.

VYBRANÉ ROZHODNUTIA OKRESNÝCH ÚRADOV, ODBOROV STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE PODĽA § 8 ZÁKONA O OPaK:

■ ROZHODNUTIE OBVODNÉHO ÚRADU ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA V RUŽOMBERKU, č. OP 2013/22-4

11. 07. 2013

Správnemu orgánu bol doručený podnet ŠOP SR, Správy TANAPu vo veci vykonania technických opatrení zabraňujúcich usmrcovaniu vtákov, konkrétne na osadenie konzolových chráničiek na stĺpy v linkách elektrického 22 kV vedenia.

Správny orgán začal z vlastného podnetu správne konanie a povinnému subjektu - prevádzkovateľovi elektrického vedenia rozhodnutím podľa § 4 ods. 5 a § 8 ods. 2 zákona o OPaK nariadil vykonanie uvedených technických opatrení v určených úsekoch elektrického vedenia a v určenej lehote.

Správny orgán v odôvodnení rozhodnutia uviedol:

„Pretože stĺpy elektrického 22 kV vedenia v úsekoch uvedených vo výroku nemajú nainštalované konzolové chrániče proti dosadaniu väčších vtákov, orgán ochrany prírody považuje činnosť správcu elektrického vedenia za poškodzujúcu prírodu a týmto nariadením podľa § 8 ods. 2 určuje podmienky ďalšieho vykonávania činnosti (osadiť konzolové chráničky, nie hrebeňové zábrany) i lehotu na odstránenie škodlivých následkov tejto činnosti (do 31. 12. 2014).“

■ ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU ŽARNOVICA, odboru starostlivosti o životné prostredie, č. OÚ-ZC-OSZP-2016/000911

28. 09. 2016

Správnemu orgánu bol doručený podnet tretej osoby na odstránenie škodlivých následkov na prírode a krajine v CHA Revištský rybník. Podnet sa týkal vykonania všetkých opatrení na elimináciu Amura bieleho v CHA Revištský rybník a zabezpečenia režimu, aby sa nedostával do CHA. V podnete sa taktiež požadovalo vytvoriť podmienky pre vytvorenie porastov pálky a ostatných makrofytov v CHA Revištský rybník a to v takom rozsahu, aby sa vytvorili podmienky pre hniezdenie vlhkomilných druhov vtáctva. Rybník je súčasťou územia európskeho významu SKUEV0638 Revištský rybník a platí na ňom štvrtý stupeň ochrany.

V rámci konania nebolo preukázané úmyselné vysadenia Amura bieleho do vodnej nádrže Revištský rybník. Z predložených faktúr bolo zrejmé, že Amur biely sa dostal do rybníka ako prímes zakúpenej rybej osádky kaprov, ktorá bola vysadená do Revištského rybníka.

Správny orgán začal z vlastného podnetu správne konanie a povinným subjektom rozhodnutím podľa § 8 ods. 2 zákona o OPaK uložil nasledovné opatrenia na odstránenie škodlivých následkov na prírode a krajine:

1. Zamedziť akýkoľvek ďalší prísun Amura bieleho do CHA Revištský rybník.
2. V prípade násad nových rýb je potrebné prizvať pracovníkov MŽP SR, Sekcia vôd, Odbor štátnej správy a rybárstva.
3. Vykonať všetky opatrenia na elimináciu Amura bieleho v CHA Revištský rybník.

Správny orgán zároveň zaviazal ŠOP SR, CHKO Štiavnické vrchy vykonať monitoring predmetu ochrany CHA Revištský rybník v období 5 rokov od právoplatnosti rozhodnutia.

Správny orgán v odôvodnení rozhodnutia uviedol:

„Vzhľadom na hore uvedené a vzhľadom na zabezpečenie predmetu ochrany v CHA Revištský rybník, t. j. zabezpečiť obnovu významných hniezdnych a migračných biotopov vtáctva, predovšetkým vodných a vlhkomilných druhov a významného reprodukčného biotopu obojživelníkov, Okresný úrad, odbor starostlivosti o životné prostredie uložil XX ako vlastníčkovi vodnej stavby a XX ako spoločníkovi pri obhospodarovaní pozemkov vodnej nádrže, opatrenia na odstránenie škodlivých následkov na prírode a krajine v danom území. Zároveň uložil povinnosť aj ŠOP SR, CHKO Štiavnické vrchy vykonať monitoring predmetu ochrany CHA Revištský rybník v období 5 rokov od právoplatnosti tohto rozhodnutia. V prípade, že sa v priebehu monitorovania zistia novovypustené, mladé jedince Amura bieleho do CHA Revištský rybník, bude nutné prehodnotiť možnosť vypustenia rybníka, s čím súhlasili aj zástupcovia MO SRZ XX.“

■ **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU LIPTOVSKÝ MIKULÁŠ**
odboru starostlivosti o životné prostredie, úsek štátnej správy ochrany prírody a krajiny
a posudzovania vplyvov na životné prostredie, č. OÚ-LM-OSZP-2017/408-61-CEN

26. 05. 2017

Správne orgánu boli doručené 2 podnety tretích osôb o vydanie zákazu výkonu akýchkoľvek činností súvisiacich s ťažbou dreva v Bobroveckej a Jaloveckej doline, v určených lesných porastoch v LHC Liptovský Hrádok, v súvislosti so spracovaním veternej kalamity, pri ktorej môže dôjsť k úhynu živočíchov a rastlín, ich poškodeniu a ničeniu ich biotopov.

Správny orgán začal z vlastného podnetu správne konanie a obhospodarovateľovi lesa rozhodnutím podľa § 4 ods. 2 a § 8 ods. 1 zákona o OPaK zakázal vykonávať ťažbu (vyznačovanie stromov určených na výrub, technologickú prípravu pracoviska, budovanie lanovkových dráh, výrub stromov a sústreďovanie dreva na odvozné miesto), vykonávať umelú obnovu lesa, kombinovanú obnovu lesa, prepravu dreva (sústreďovanie, prepravu a uskladňovanie dreva), sprístupňovať les (výstavbu a rekonštrukciu lesných ciest), vykonávať lesníckotechnické meliorácie, zahrádzanie bystrín, vykonávať ochranu lesa, (odstraňovať z lesných porastov choré a poškodené stromy, vykonávať preventívne opatrenia proti vzniku lesných požiarov) a vykonávať rekonštrukciu lesa (vykonávanie obnovných rubov a všetkých foriem hospodárskych spôsobov) vo vymenovaných JPRL v LHC Liptovský Mikuláš – TANAP, LC Liptovský Mikuláš, ktoré sa nachádzajú v Bobroveckej doline, Jaloveckej doline a v lokalitách Parichvost a Mních na území TANAPu v k.ú. Bobrovec a to až do vyhlásenia zón TANAPu. Hlavným dôvodom pre postup správneho orgánu podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK pre zakázanie uvedených činností bola skutočnosť, že ich vykonávanie vedie k ohrozeniu existencie druhov rastlín a živočíchov, ich degenerácií, k narušeniu rozmnožovacích schopností alebo k zániku ich populácií.

Správny orgán odôvodnil svoje rozhodnutie okrem iného aj skutočnosťou, že „ŠOP SR, Správa TANAP zaradila predmetné územie do navrhovanej jadrovej zóny TANAPu, t. j. územia s najvyšším stupňom ochrany, ktorý je potrebné ponechať bez ľudského zásahu. Preto z hľadiska zachovania princípu prevencie a predbežnej opatrnosti je nutné zabezpečiť ponechanie tohto územia bez ľudského zásahu až do doby vyhlásenia zón TANAPu, s čím sa stotožňuje aj správny orgán.“

V tomto konaní bolo vydané aj predbežné opatrenie podľa § 43 správneho poriadku, ktoré je rozobra-
 në v bode 5 tejto časti analýzy.

V danom prípade ide o veľmi kvalifikovane spracované rozhodnutie orgánu OPaK, čoho dôkazom je aj jeho samotný rozsah (47 strán). V odôvodnení rozhodnutia sa správny orgán riadne vysporiadal so všetkými námietkami povinnej osoby a kvalifikovane zdôvodnil výrokovú časť rozhodnutia.

PO PREŠTUDOVANÍ DORUČENÝCH ROZHODNUTÍ VYDANÝCH ORGÁNOM OPaK PODĽA § 8 ZÁKONA O OPaK MOŽNO KONŠTATOVAŤ NASLEDOVNÉ:

- právna úprava § 8 ods. 1 zákona o OPaK sa v praxi aplikuje len v spojení s § 4 ods. 2 alebo odseku 5 zákona o OPaK za účelom obmedzenia alebo zakázania činností, ktoré sú v rozpore so všeobecnou ochranou rastlín a živočíchov alebo ak dochádza k preukázateľnému usmrčovaniu vtáctva na elektrických vedeniach alebo telekomunikačných zariadeniach;
- právna úprava § 8 ods. 2 zákona o OPaK sa v praxi aplikuje veľmi zriedka. Jedným z dôvodov, prečo orgány OPaK neobmedzujú alebo nezakazujú činnosti nevyžadujúce rozhodnutie orgánu OPaK, môže byť dostatočná osobitná právna úprava zákona o OPaK regulujúca vykonávanie činností, ktoré by mohli ohroziť alebo poškodiť prírodu a krajinu. Zákon o OPaK 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 OPaK je potrebné, lebo plní v podstate funkciu tzv. „zadných dvierok“ pre prípadnú potrebu regulácie nežiaducej činnosti, ktorú zákonodarcu pri tvorbe zákona nepredvídal, resp. ani ju nemohol predvídať, takže zákon o OPaK na ňu nepamätá, a teda ju vôbec neupravuje;
- právna úprava § 8 ods. 3 zákona o OPaK sa v praxi tiež aplikuje veľmi zriedka; čo je toho príčinou je ťažko uviesť, možno sa len domnievať, že správne orgány skôr pristúpia ku sankčnému konaniu podľa § 90 až § 93 zákona o OPaK a radšej uložia pokutu za priestupok alebo iný správny delikt ako by mali pristúpiť k obmedzeniu alebo zákazu vykonávania činnosti.

53

■ ROZHODNUTIA VYDANÉ PODĽA § 19 ZÁKONA O EIA

Ministerstvo životného prostredia SR (MŽP SR) nám na základe žiadosti o informácie sprístupnilo 39 rozhodnutí vydaných podľa § 19 zákona o EIA.

Z týchto rozhodnutí bolo konanie zastavené z rôznych dôvodov v 9 prípadoch (napr. navrhovaná činnosť podliehala zisťovaciemu konaniu, a preto konanie o podnete bolo nedôvodné). V 10 prípadoch bolo rozhodnuté, že sa vykoná posudzovanie podľa zákona o EIA. V 16 prípadoch MŽP SR rozhodlo, že navrhovaná činnosť sa nebude posudzovať v zmysle zákona o EIA. V 4 prípadoch išlo o rozhodnutia procesného charakteru, kedy bolo konanie prerušené.

VYBRANÉ ROZHODNUTIA MŽP SR V KONANÍ O PODNETE PODĽA § 19 ZÁKONA O EIA:

■ ROZHODNUTIE MINISTERSTVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR č. 6616/2017-1.7

15. 01. 2018

Predmetom rozhodnutia bola navrhovaná činnosť „Ťažba vápenca v katastri obce Podbiel“. Konanie začalo na podnet občana. Ťažba vápenca sa mala realizovať na 4,61 ha.

Navrhovaná činnosť je zaradená v prílohe č. 8 zákona o EIA do kapitoly č. 1 Ťažobný priemysel, položka č. 11 Lomy a povrchová ťažba a úprava kameňa, ťažba štrkopiesku a piesku. Prahovou hodnotou pre povinné hodnotenie navrhovanej činnosti tohto charakteru je od 10 ha záberu plochy alebo ťažba od 200 000 t za rok, prahovou hodnotou pre zisťovacie konanie je od 5 ha do 10 ha záberu plochy alebo ťažba od 100 000 t/rok do 200 000 t/rok.

Odôvodnenie podnetu:

Podávateľ podnetu v podnete upozornil na skutočnosť, že podľa zámeru otvorenia kameňolomu v lokalite Praševica v k.ú. Podbiel, ktorý bol predložený na obecný úrad, bola výmera parciel, na ktorých sa mala ťažba realizovať cca 6,4 ha. Dobývanie kameňa sa predpokladalo v dvoch etapách tak, aby záber dobývania nebol vyšší ako 4,5 až 4,6 ha pri prvej etape a pri druhej by sa jednalo o zostatok, teda o výmeru cca 1,9 – 2 ha.

Podávateľ podnetu v podnete upozornil aj na to, že v dotknutej lokalite sa nachádza veľké množstvo chránených živočíchov a rastlín.

V blízkosti obce je už v prevádzke jeden lom „Pod Pálenicou“, toho istého navrhovateľa, v dôsledku ktorého dochádza k poškodzovaniu rodinných domov, komunikácií a mostnej konštrukcie, zosuvu pôdy z vrchov, vysychaniu stromov a ťažobný odpad bol skladovaný na nepovolených parcelách. Dôsledkom ťažobnej činnosti je aj zvýšená prašnosť.

Obyvatelia obce poukázali na negatívne dopady ťažby na ich životné prostredie. Rovnako poukázali na rozpor navrhovanej činnosti s územným plánom obce. Poukázali aj na porušovanie podmienok banského povolenia zo strany prevádzkovateľa v už fungujúcom lome.

Žiadny z dotknutých orgánov nepredložil zamietavé stanovisko voči realizácii navrhovanej činnosti, ani nepožadoval jej posudzovanie podľa zákona o EIA okrem Žilinského samosprávneho kraja, ktorý žiadal zosúladienie navrhovanej činnosti s územným plánom obce a vyššieho samosprávneho kraja a posúdenie križovatky ciest III/23000 a I/159.

Rozhodnutie a jeho odôvodnenie:

„Nebude sa posudzovať“

Pri rozhodovaní, či sa bude navrhovaná činnosť posudzovať podľa zákona sa vychádzalo predovšetkým zo skutočností, že jej predmetom je činnosť, ktorá sa už v lokalite realizuje a bude využívaná rovnaká technológia, vplyvy na hlučnosť a prašnosť budú porovnateľné. Na prepravu budú využívané rovnaké komunikačné trasy. Obecné zastupiteľstvo dotknutej obce Podbiel udelilo, po zrealizovaní ankety v obci, súhlas s realizáciou zámeru. Priamo do riešeného územia nezasahuje žiadne chránené územie, resp. ochranné pásmo. V zmysle zákona OPaK tu platí I. stupeň územnej ochrany (tzv. všeobecná ochrana). (...) Zo zápisov kontroly inšpekcie životného prostredia a okresného úradu, odbor starostlivosti o životné prostredie neboli pre prevádzkovateľa stredného zdroja znečistenia identifikované žiadne pochybenia podľa zákona o ovzduší. Podľa predloženej štúdie „Správa o výsledku merania technických vibrácií spôsobených ťahacími prácami v lome Podbiel na objekty v obci Podbiel“ vypracovanej spoločnosťou LUVEMA, spol. s r.o., zo dňa 08. 04. 2016, namerané hodnoty nepresiahli odporúčané maximálne hodnoty seizmického zaťaženia a vykonané ťahacie práce malého rozsahu dňa 06. 04. 2016 nemali účinky v zmysle STN 730036 apríl 2010 na sledované objekty.

(...)

Ministerstvo relevantné podmienky uvedené v predložených stanoviskách premietlo do výrokovej časti tohto rozhodnutia, najmä pripomienky Okresného úradu Námestovo, pozemkový a lesný odbor, ohľadne povolenia navrhovanej činnosti až po úplnom dokončení a zrekultivovaní ťažobnej činnosti v lome Pod Pálenicou, inak by bolo potrebné navrhované činnosti kumulovane posúdiť.

(...)

Posudzovaním vplyvov navrhovanej činnosti podľa zákona by neboli zistené žiadne nové skutočnosti, o vplyvoch navrhovanej činnosti na životné prostredie, ktoré neboli už identifikované.

Ministerstvo podnet (...) dôsledne preskúmalo vrátane všetkých podkladov, ktoré malo k dispozícii, použilo pritom primerane kritériá pre zisťovacie konanie uvedené v prílohe č. 10 zákona (transpozícia prílohy č. III Smernice 92/2011/EC), prihliadalo i na dôvody uvedené v podnete, na stanoviská vydané k navrhovanej činnosti, na vyjadrenia a doplňujúce informácie navrhovateľa a na základe výsledkov preskúmania vydalo toto rozhodnutie.“

■ ROZHODNUTIE MINISTERSTVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR

č. 7366/2016-1.7

25. 11. 2016

v spojení s rozhodnutím č. 6007/2017-1.7

16. 11. 2017

Predmetom oboch rozhodnutí bola navrhovaná činnosť „Odkrytie hladiny podzemných vôd Ivachnová“. V oboch prípadoch konanie začalo na podnet zástupcu O.Z.

Odôvodnenie podnetu:

Využívanie dotknutého územia predpokladá vznik vodnej plochy o celkovej výmere 31 000 m² s predpokladaným množstvom výkopového materiálu 120 000 m³ a vodnej plochy o výmere 6 500 m² s predpokladaným množstvom výkopového materiálu 25 000 m³. Podľa územného rozhodnutia a vyjadrenia dotknutých orgánov a organizácií má byť ťažba ukončená do konca roku 2017, čo by pri udávaných objemoch ťažby prekročilo prahové hodnoty uvedené v prílohe č. 8 zákona o EIA.

Vytážený štrkový materiál by bol využitý pri stavbe diaľnice D1.

Podávateľ podnetu žiadal, aby v prípade, ak by ťažba nedosahovala parametre podľa prílohy č. 8 zákona o EIA vzhľadom na povahu, rozsah a miesto navrhovanej činnosti žiada o posúdenie, či navrhovaná činnosť, pre ktorú sa uvedené územné rozhodnutie vzťahuje, podlieha posudzovaniu v zmysle zákona o EIA.

Navrhovaná činnosť je plánovaná v blízkosti zastavaného územia obce, pri činnosti môže dôjsť k zvýšenej prašnosti a hlučnosti.

a) rozhodnutie MŽP SR č. 7366/2016-1.7 zo dňa 25. 11. 2016

Rozhodnutie a jeho odôvodnenie:

„Nebude sa posudzovať.“

Proces posudzovania slúži na vyhodnotenie predpokladaných vplyvov na životné prostredie a nie je povoľovacím konaním. Povoľovanie ťažobnej činnosti je plne v kompetencii povoľovacieho orgánu – Obvodného banského úradu v Banskej Bystrici a Okresného úradu Ružomberok, Odbor starostlivosti o životné prostredie, úsek štátnej vodnej správy.

Z výsledkov konania o podnete a na základe vyššie uvedených skutočností k navrhovanej činnosti vyplynuli niektoré konkrétne podmienky požiadavky, ktoré bude treba zohľadniť v procese povoľovania navrhovanej činnosti. Podmienky kompetentných orgánov štátnej správy uvedené v územnom rozhodnutí, dostatočne zahŕňajú problematiku vplyvu navrhovanej činnosti na všetky zložky životného prostredia.

Zohľadnenie podmienok uvedených v územnom rozhodnutí pre navrhovanú činnosť ako aj podmienok uvedených v tomto rozhodnutí bude potrebné zapracovať do dokumentácie pre povolenie činnosti, ktorým bude povolenie činnosti vykonávanej banským spôsobom a povolenie Okresného úradu Ružomberok, Odbor starostlivosti o životné prostredie, úsek štátnej vodnej správy, tak aby časový harmonogram realizovania činnosti bol reálne nastavený.“

Voči tomuto rozhodnutiu podal podávateľ podnetu rozklad.

Minister životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „minister“) na návrh Osobitnej komisie ministra vydal rozhodnutie č. 3590/2017-9.2 (7/2017– rozkl.) z 10. 04. 2017, ktorým zrušil rozhodnutie MŽP SR č. 7366/2016-1.7 z 25. 11. 2016 a vec vrátil ministerstvu na nové prejednanie a rozhodnutie.

Rozhodnutie minister odôvodnil nasledovne:

„Prvostupňový správny orgán, ktorý v predmetnej veci uskutočnil konanie o podnete podľa § 19 ods. 1 zákona č. 24/2006 Z. z. bol povinný určiť, či navrhovaná činnosť podlieha posudzovaniu, nebol však oprávnený podmieňovať výrok rozhodnutia podmienkami, ktoré by mali vplyv na vykonateľnosť výroku rozhodnutia. Ustanovenie § 19 zákona č. 24/2006 Z. z. neupravuje žiadne osobitné náležitosti rozhodnutia príslušného správneho orgánu o podnete. V tejto súvislosti bolo preto potrebné vychádzať zo všeobecného predpisu o správnom konaní.

– výrok napadnutého rozhodnutia č. 7366/2016-1.7 zo dňa 25. 11. 2016, ktorý obsahuje podmienky vykonateľnosti rozhodnutia, je neurčitý a z uvedeného dôvodu aj nevykonateľný (zákon č. 24/2006 Z. z. neustanovuje možnosť určenia podmienok vo výroku rozhodnutia, ktorým správny orgán rozhodol o podnete, že navrhovaná činnosť nebude podliehať posudzovaniu podľa zákona č. 24/2006 Z. z.; z obsahu napadnutého rozhodnutia nevyplýva, či výrok, že navrhovaná činnosť „Odkrytie hladiny podzemných vôd Ivachnová“ nepodlieha posudzovaniu podľa zákona č. 24/2006 Z. z., bude naďalej vykonateľný aj v prípade, že navrhovatelia nedodržia podmienky stanovené vo výroku rozhodnutia, ktoré vychádzajú z územného rozhodnutia č. OSTŽ-407-6/2015/TA1-1-SK zo dňa 23. 06. 2016).

Minister odporučil najmä aktualizovať údaje vo vzťahu k harmonogramu prác, plánovanú výšku ročnej ťažby a žiadalo tiež predložiť aktualizovanú projektovú dokumentáciu pre povolenie navrhovanej činnosti.

b) rozhodnutie MŽP SR č. 6007/2017-1.7 zo dňa 16. 11. 2017

Odôvodnenie rozhodnutia:

MŽP SR opäť skonštatovalo, že neboli prekročené prahové hodnoty a poukázalo na stanoviská dotknutých orgánov, ktoré neboli negatívne a nepožadovali posudzovanie vplyvov.

„Neznamená to však, že takáto podprahová činnosť nebude mať žiaden vplyv na životné prostredie. Vplyvy podprahových činností, ktoré nepodliehajú posudzovaniu podľa zákona č. 24/2006 Z. z. je možné „posúdiť a vyhodnotiť“ v rámci povoľovania takýchto činností podľa osobitných predpisov za účasti environmentálnych orgánov (odborníkov starostlivosti o životné prostredie na príslušných Okresných úradoch) i orgánov ochrany zdravia a v rozhodnutí o umiestnení alebo povolení navrhovanej činnosti sa uložia podmienky a opatrenia na zníženie alebo odstránenie prípadných identifikovaných vplyvov.

(...)

S konštatovaním, predkladateľa rozkladu, že „proces EIA možno považovať za jediný nástroj, ktorý zaručí komplexné posúdenie činnosti vrátane účasti verejnosti“ je možné minimálne polemizovať keďže vplyvy na životné prostredie sa hodnotia a zohľadňujú i v konaniach o povolení činnosti podľa osobitných predpisov (napr. stavebný zákon, banský zákon, zákon o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania – IPKZ), pričom v týchto konaniach je k dispozícii projektová dokumentácia vrátane podrobných prieskumov, odborných posudkov a štúdií.

Proces posudzovania vplyvov na životné prostredie podľa zákona č. 24/2006 Z. z. sa vykonáva v predprojektovom štádiu, a preto vplyvy identifikované v tomto procese sú vždy len „predpokladané“.

Posudzovaním vplyvov navrhovanej činnosti „Odkrytie hladiny podzemných vôd Ivachnová“ podľa zákona č. 24/2006 Z. z. by neboli zistené žiadne nové skutočnosti o vplyvoch navrhovanej činnosti na životné prostredie, ktoré neboli identifikované v rámci územného konania.

„Odkrytie hladiny podzemných vôd Ivachnová“ z 19. 08. 2016 opätovne dôsledne preskúmalo vrátane podkladov, ktoré malo k dispozícii, použilo pritom primerane kritériá pre zisťovacie konanie uvedené v prílohe č. 10 zákona č. 24/2006 Z. z. (transpozícia prílohy č. III Smernice 92/2011/EC), prihliadalo i na dôvody uvedené v podnete a rozklade, na stanoviská vydané v rámci územného rozhodnutia, na vyjadrenia a doplňujúce informácie navrhovateľa a na základe výsledkom preskúmania vydalo toto rozhodnutie.“

■ ROZHODNUTIE MINISTERSTVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR č. 8609/2018-1.7/zl-R

25. 10. 2018

Predmetom rozhodnutia bola navrhovaná činnosť „Plán využitia územia – „R7-Hruškový“. Konanie začalo na podnet Okresného úradu Dunajská Streda, odbor starostlivosti o životné prostredie.

V tomto prípade odôvodnenie podnetu nebolo uvedené.

Predmetom navrhovanej činnosti je dobývanie nerastnej suroviny, v ložisku nevyhradeného nerastu štrkopieskov „R7-Hruškový“. Vydobyté štrkopiesky budú použité ako násypový materiál na výstavbu rýchlostnej cesty R7. V ťažobnom priestore sa predpokladá dobývanie do hĺbky 3,4 m t. j. nad hladinou podzemnej vody, jedná sa o formu tzv. plošnej alebo suchej ťažby.

Rozhodnutie a jeho odôvodnenie:

„Bude sa posudzovať.

MŽP SR zobralo do úvahy názor navrhovateľa, ktorý uvádza, že navrhovanou činnosťou nedôjde k ohrozeniu podzemných vôd, avšak len hodnotiace štúdie vypracované navrhovateľom v rámci správy o hodnotení navrhovanej činnosti budú relevantným podkladom, ktoré preukážu, či

navrhovaná činnosť plánovaná v chránenej vodohospodárskej oblasti Žitný ostrov bude mať významný negatívny vplyv na podzemné vody.

MŽP SR po preštudovaní podnetu a doručených stanovísk zastáva názor, že vzhľadom na povahu a rozsah navrhovanej činnosti, miesto realizácie, únosnosť a zraniteľnosť dotknutého územia a vzhľadom na význam predpokladaných vplyvov súvisiacich s realizáciou navrhovanej činnosti, vrátane odôvodnenia písomného podnetu, sa navrhovaná činnosť má posudzovať podľa zákona o posudzovaní vplyvov, nakoľko napriek skutočnosti, že navrhovaná činnosť samostatne nedosahuje alebo neprekračuje prahové hodnoty stanovené v prílohe č. 8 zákona č. 24/2006 Z. z. nemožno vylúčiť, že s jej realizáciou nebudú spojené pravdepodobne významné vplyvy na životné prostredie a zdravie obyvateľstva dotknutého územia.

MŽP SR prišlo k tomuto názoru aj na základe doručených stanovísk, od dotknutých orgánov, v ktorých boli vyjadrené obavy realizovať takúto navrhovanú činnosť v chránenej vodohospodárskej oblasti Žitný ostrov, ktorá je najväčšou prirodzenou zásobárňou pitnej vody pre obyvateľstvo. V stanoviskách zastávali názor, že navrhovanou činnosťou môže dôjsť k ohrozeniu kvality podzemných vôd a to najmä v dôsledku narušenia funkcie pôdy (filtrácia, neutralizácia, transport a premena látok).

S prihliadnutím na skutočnosť, že navrhovaná činnosť môže mať pravdepodobne významný nepriaznivý vplyv na životné prostredie vrátane vplyvu na obyvateľstvo dotknutého územia v kumulácii s už existujúcimi ťažobnými činnosťami, považuje MŽP SR za nevyhnutné, aby bolo s cieľom zistiť presne a úplne skutočný stav vecí, s ohľadom na účel zákona o posudzovaní vplyvov rozhodnuté tak ako je vo výrokovej časti tohto rozhodnutia. MŽP SR zastáva názor, že je nevyhnutné preukázať a vyhodnotiť pravdepodobné vplyvy súvisiace s realizáciou navrhovanej činnosti v podrobnosti, ktorú MŽP SR následne určí na základe ustanovení § 30 zákona o posudzovaní vplyvov v rozsahu hodnotenia navrhovanej činnosti.

MŽP SR zároveň poukazuje aj na ustanovenie § 19 ods. 6 zákona o posudzovaní vplyvov, príslušný orgán pri rozhodovaní použije kritéria pre zisťovacie konanie uvedené v prílohe č. 10 tohto zákona, pričom s cieľom zistiť presne a úplne skutočný stav vecí, vzhľadom na to, že z predložených podkladov a stanovísk nie je možné vyhodnotiť kritériá tak, aby bolo možné určiť, že navrhovaná činnosť samostatne a v kumulácii s existujúcimi činnosťami nebude mať pravdepodobne významný nepriaznivý vplyv, MŽP SR rozhodlo tak ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.“

■ ROZHODNUTIE MINISTERSTVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR č. 6320/2015-3.4/bj

03. 09. 2015

Predmetom rozhodnutia bola navrhovaná činnosť „Bioplynová stanica Horovce“. Konanie začalo na podnet Okresného úradu Púchov a Obce Horovce a občanov Obce Horovce.

Odôvodnenie podnetu OÚ Púchov:

Navrhovaná činnosť je umiestnená v priemyselnom areáli na okraji Obce Horovce, v ktorej sa nachádzajú ďalšie 3 bioplynové stanice, ktoré sú technologicky navzájom prepojené.

Obytná zóna od areálu bioplynových staníc je vzdialená cca 150 m, avšak aj v rámci areálu bývalého poľnohospodárskeho družstva majú svoje sídlo a prevádzky ďalšie spoločnosti.

OÚ Púchov riešil v roku 2014 petíciu občanov, pričom bola zameraná:

- proti rozširovaniu množstva odpadov nad hranicu 5000 t/rok,
- proti nedodržiavaniu technologických postupov a materiálových vstupov uvedených vo vydanom rozhodnutí, hlavne proti rozširovaniu o akékoľvek ďalšie druhy živočíšnych a taktiež rastlinných odpadov.

Opakované podnety občanov na OÚ Púchov z dôvodu neznesiteľného pachu a prašnosti.

Podnet Považskej vodárenskej spoločnosti a.s., znečistenie vodného zdroja HLR 4 Horovce pre hromadné zásobovanie obyvateľstva.

Odôvodnenie podnetu Obce Horovce a občanov:

Nadmerné obťažovanie prevádzkou v oblasti zápachu, znečistenia komunikácií a vôd.

Rozhodnutie a odôvodnenie:

„Bude sa posudzovať.

Vyžiadané a doplňujúce informácie o dotknutom území v bodoch I. Povaha a rozsah navrhovanej činnosti a II. Miesto vykonávania navrhovanej činnosti sú spracované podľa prílohy č. 10 k zákonu, avšak bod II. Význam očakávaných vplyvov nie je spracovaný podľa požiadaviek v súvislosti s inými činnosťami (tzn. S jestvujúcimi bioplynovými stanicami), tzn. že sa nezohľadnili v dokumente kumulatívne vplyvy navrhovanej činnosti a ostatných činností komplexu bioplynových staníc Horovce v dotknutom území.

Pri rozhodovaní o tom, či sa navrhovaná činnosť bude posudzovať podľa zákona MŽP SR prihliadalo najmä na jej povahu a rozsah, miesto vykonávania navrhovanej činnosti, najmä jeho únosné zaťaženie a ochranu poskytovanú podľa osobitných predpisov, význam očakávaných vplyvov a odôvodnenie podnetu. MŽP SR prihliadalo tiež na vydané rozhodnutia k navrhovanej činnosti, preskúmané sťažnosti zo strany občanov a zistenia štátnej správy ochrany ovzdušia, a preto rozhodlo tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.

Pri posudzovaní použilo aj kritériá pre rozhodovanie podľa Prílohy č. 10 zákona o posudzovaní (transpozícia prílohy č. III Smernice 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie).“

■ ROZHODNUTIE MINISTERSTVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR č. 5394/2015-3.č./jm

30. 06. 2015

v spojení s rozhodnutím č. 2105/2016-1.7/jm

10. 06. 2016

Predmetom rozhodnutia bola navrhovaná činnosť „Návrh plánu otvárky, prípravy a dobývania v dobývacom priestore Rakša“. Konanie začalo na podnet Okresného úradu Turčianske Teplice.

Navrhovaná činnosť: obnovenie banskej činnosti v dobývacom priestore Rakša okres Turčianske Teplice. Na dobývanie ložiska bol určený dobývací priestor Rakša rozhodnutím MSV SR v roku 1974 o celkovej výmere 263 998 m².

a) rozhodnutie MŽP SR č. 5394/2015-3.č./jm zo dňa 30. 06. 2015

Odôvodnenie podnetu Okresného úradu Turčianske Teplice:

Výskyt území chránených podľa osobitných predpisov v blízkosti navrhovanej ťažby, negatívne vplyvy navrhovanej činnosti z hľadiska verejného zdravia a najmä nevyriešený spôsob dopravy vyťaženého materiálu.

Na MŽP SR bola doručená aj petícia občanov proti obnoveniu ťažby.

Ťažobný priestor je lokalizovaný v hraniciach DP Rakša o výmere 4,99 ha s predpokladanou ročnou ťažbou do 100 000 t. DP Rakša sa nachádza v ochrannom pásme NP Veľká Fatra s 2. stupňom územnej ochrany. S DP Rakša hraničí Národný park Veľká Fatra (3. stupeň územnej ochrany), Územie európskeho významu Veľká Fatra a Chránené vtáčie územie Veľká Fatra. V blízkosti sa nachádza národná prírodná rezervácia Rakšianske rašelinisko. V bezprostrednej blízkosti sa nachádza archeologické nálezisko – národná kultúrna pamiatka Hrádok.

Stanovisko ŠOP SR Správa NP Veľká Fatra: „navrhovanou činnosťou môžu byť ohrozené niektoré spoločenstvá druhov a živočíchov nachádzajúcich sa v DP Rakša a nakoľko je lom umiestnený v blízkosti chránených území je potrebné minimalizovať znečisťovanie prostredia únikom škodlivých látok do prírodného prostredia. Keďže DP Rakša sa nachádza v území, ktoré je významné z hľadiska ochrany prírody neodporúča sa povolenie ťažby na neurčité obdobie.“

Negatívne stanovisko dal aj KPÚ.

Rozhodnutie a jeho odôvodnenie:

„Bude sa posudzovať.“

Pri rozhodovaní o tom, či sa navrhovaná činnosť bude posudzovať podľa zákona, MŽP SR prihliadalo najmä na jej povahu a rozsah, miesto vykonávania navrhovanej činnosti, najmä jeho únosné zaťaženie a ochranu poskytovanú podľa osobitných predpisov, význam očakávaných vplyvov, odôvodnenie podnetu. MŽP SR prihliadalo tiež na vydané stanoviská k navrhovanej činnosti a preto rozhodlo tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.

Pri posudzovaní použilo aj kritériá pre rozhodovanie podľa Prílohy č. 10 k zákonu o posudzovaní (transpozícia č. III Smernice 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie).“

Rozhodnutie napadol navrhovateľ rozkladom a minister rozhodnutie zrušil svojím rozhodnutím č. 6849/2015-1.10.2 (33/2015 – rozkl.) z 16. 11. 2016. Dôvodom bolo, že účastník konania – navrhovateľ nebol riadne oboznámený s podkladmi rozhodnutia, nemal možnosť sa k nim vyjadriť a odôvodnenie uvedené v rozhodnutí bolo nedostatočné.

59

b) rozhodnutie MŽP SR č. 2105/2016-1.7/jm zo dňa 10. 06. 2016

Rozhodnutie a jeho odôvodnenie:

„Bude sa posudzovať.“

MŽP SR pri rozhodovaní o tom, či sa navrhovaná činnosť, ktorá je zaraditeľná podľa prílohy č. 8 zákona o posudzovaní, ale svojimi parametrami nedosahuje limit pre povinné posudzovanie ani pre zisťovacie konanie použilo primerane kritériá pre zisťovacie konanie uvedené v prílohe č. 10 zákona (transpozícia prílohy č. III Smernice 2011/92/EC), pričom prihliadalo aj na doručené stanoviská, vyjadrenia navrhovateľa, predloženú hlukovú, rozptylovú a dopravnú štúdiu, pracovného stretnutia konaného a tvaromiestnej obhliadky lokality uskutočnenej za účasti navrhovateľa.

V tomto prípade, tak ako aj navrhovateľ uviedol vo svojom rozklade ide síce o pokračovanie banskej činnosti, pre ktorú už bolo vydané povolenie v minulosti a navrhovateľ žiadal o jeho predĺženie dňa 29. 09. 2010. Konanie vo veci povolenia banskej činnosti v DP Rakša bolo prerušené s lehotou na doplnenie podania. Rozhodnutím zo dňa 16. 01. 2012 bolo konanie zastavené. MŽP SR má za to, že organizácia- navrhovateľ bude žiadať o nové povolenie. Vzhľadom na neexistenciu platného povolenia na lokalite už od roku 2010 neprebíha žiadna ťažobná činnosť a obyvatelia si už od banskej činnosti odvykli. Zároveň je možné, že sa v priestore lomu mohli vyskytnúť nové biotopy, ktoré sú chránené osobitnými predpismi napr. rastliny alebo živočíchy, ktoré vyhľadávajú opustené banské diela. Preto pre posúdenie predpokladaných vplyvov na životné prostredie je nulový variant ten, ktorý by nastal, keby sa navrhovaná činnosť neuskutočnila, čo znamená na lokalite by sa nevykonávala žiadna banská činnosť.

Vzhľadom na vysokú zraniteľnosť dotknutého územia rozhodlo MŽP SR o ďalšom posudzovaní tak, ako je uvedené vo výrokovej časti rozhodnutia.“

■ ROZHODNUTIE MINISTERSTVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR č. 380/2018-1.7/ss

04. 12. 2018

Predmetom rozhodnutia bola navrhovaná činnosť „Bytové domy „Pri Mlyne“ v Skalici“. Konanie začalo na podnet Združenia domových samospráv.

Predmetom navrhovanej činnosti boli štyri samostatné nepodpivničené, 5-podlažné bytové domy s plochým zastrešením s 20 bytovými jednotkami a k nim prislúchajúce parkovacie stojiská.

Odôvodnenie podnetu rozhodnutie neuvádza.

Vo veci konania o podnete zaujali stanovisko dotknuté orgány a navrhovateľ. Rozhodnutie však ich obsah neuvádza.

Rozhodnutie a jeho odôvodnenie:

„Zastavuje konanie.

Predmetom konania o podnete sú štyri samostatné nepodpivničené, 5-podlažné bytové domy s plochým zastrešením s 20 bytovými jednotkami a k nim prislúchajúce parkovacie stojiská. Navrhnuté parkovacie stojiská samostatne pre každý bytový dom nedosahujú limit pre zisťovacie konania podľa § 18 ods. 2 písm. b) zákona, avšak MŽP SR má, vzhľadom na skutočnosť, že medzi uvedenými bytovými domami je možné jasne identifikovať priestorovú a prevádzkovú spojitost', za to, že parkovacie stojiská navrhnuté pre jednotlivé bytové domy 1 až 4 je spolu navrhnutých 111 parkovacích miest a teda podľa § 18 ods. 2 písm. b) zákona sú predmetom zisťovacieho konania podľa § 29 zákona.

V konaní o podnete podľa § 19 zákona príslušný orgán rozhodne, či posudzovaniu podlieha navrhovaná činnosť alebo jej zmena, ktorá nie je uvedená v prílohe č. 8 zákona alebo nedosahuje prahovú hodnotu uvedenú v prílohe č. 8.

Vzhľadom na skutočnosť, že navrhovaná činnosť, ktorá je predmetom doručeného podnetu je zaraditeľná do prílohy č. 8 zákona, MŽP SR zastavuje konanie v súlade s § 30 ods. 1 písm. e) správneho poriadku. Navrhovateľ je povinný podľa § 22 zákona predložiť zámer príslušného úradu.“

■ **ROZHODNUTIE MINISTERSTVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR**
č. 7695/2015-3.4/RCH

22. 12. 2015

Predmetom rozhodnutia bola navrhovaná činnosť „Ťažba bentonitu na ložisku Stará Kremnička – Jelšovský potok I.“. Konanie začalo na podnet Okresného úradu Žiar nad Hronom, odbor starostlivosti o životné prostredie.

Predmetom navrhovanej činnosti je ťažba bentonitu na ložisku Stará Kremnička – Jelšovský potok I pre roky 2016 – 2030 na ploche 6,1 ha.

Rozhodnutie a jeho odôvodnenie:

MŽP SR konanie zastavilo, keďže vo vzťahu k navrhovanej činnosti bolo nutné vykonať zisťovacie konanie.

■ **ROZHODNUTIE MINISTERSTVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR**
č. 4047/2016-1.7/jm

16. 11. 2016

Predmetom rozhodnutia bola navrhovaná činnosť „Dobývací priestor Trenčianske Mitice I – lom Skaličky“. Konanie začalo na podnet fyzickej osoby Filipa Fodreka. K podnetu sa pripojilo 61 podpísaných občanov Trenčianskych Mitíc.

Predmetom navrhovanej činnosti je obnovenie banskej činnosti v dobývacom priestore Trenčianske Mitice I (lom Skaličky) v k.ú. Trenčianske Mitice okres Trenčín. Pôvodné povolenie stratilo platnosť k 31. 12. 2006. Podľa súčasného návrhu Plánu otvácky, prípravy a dobývania ložiska bude banská činnosť vykonávaná na pozemkoch v k.ú. Trenčianske Mitice (...) a nedôjde k novému záberu poľnohospodárskej pôdy. Celková plošná výmera na ktorej sa bude banská činnosť vykonávať je 3,26 ha s predpokladanou priemernou ročnou ťažbou 40 000 t. Navrhovaná činnosť sa nachádza v pásme hygienickej ochrany II. stupňa vodného zdroja Červený hostinec, k.ú. Rožňové Mitice a prameňov Klapča, Svitava I., II. Kunové, Bysterec I, II, Jarky a Zlatá Studňa. Zároveň sa nachádza v ochrannom pásme II. stupňa prírodných zdrojov minerálnych stolových vôd v Trenčianskych Miticiach.

Odôvodnenie podnetu:

Obyvatelia majú obavy z novu obnovenia ťažobnej činnosti, ktorá sa v území už niekoľko rokov nevykonávala. Občania si od nej odvykli a majú aj negatívne skúsenosti z minulosti s predchádzajúcimi prevádzkovateľmi lomu. Dobývací priestor je situovaný v tesnej blízkosti obce a na niektorých pozemkoch v jeho blízkosti sa plánuje výstavba rodinných domov. Problematická sa javí aj preprava suroviny z lomu, ktorá je plánovaná cez zastavané územie obce po ceste III/1862 s napojením sa na cestu I/9.

V konaní boli vypracované rozptylová, akustická a dopravná štúdiá, ktoré nepotvrdili obavy podávateľa podnetu. Obec Trenčianske Múčky požadovala posudzovanie vplyvov.

RÚVZ v Trenčíne nepovažoval hlukové štúdiu za dostatočnú a žiadal ju ako aj Plán otvárky, prípravy a dobývania ložiska prepracovať.

Rozhodnutie a jeho odôvodnenie:

„Bude sa posudzovať.“

MŽP SR pri rozhodovaní o tom, či sa navrhovaná činnosť, ktorá je zaraditeľná podľa prílohy č. 8 zákona o posudzovaní, ale svojimi parametrami nedosahuje limit pre povinné hodnotenie ani pre zisťovacie konanie použilo primerane kritériá pre zisťovacie konanie uvedené v prílohe č. 10 zákona (transpozícia prílohy č. III Smernice 92/2011/EC), pričom prihliadalo aj na doručené stanoviská, vyjadrenia navrhovateľa, predloženú hlukovú, rozptylovú a dopravnú štúdiu, pracovného stretnutia konaného a tvaromiestnej obhliadky lokality uskutočnenej za účasti navrhovateľa dňa 14. 03. 2016.

Predložená rozptylová štúdiá nepotvrdila obavy obyvateľov z možného vplyvu na emisnú situáciu v území, navrhovaná činnosť spĺňa limity stanovené vyhláškou MŽP SR č. 360/2010 Z. z. o kvalite ovzdušia v znení neskorších predpisov. Zároveň však na základe informácií Okresného úradu Trenčín sú v minulosti evidované podnety na zvýšenú prašnosť v okolí lomu ale v tom čase bola prevádzkovateľom činnosti iná spoločnosť a preto nie je možné predikovať podobné podnety aj do budúcnosti.

Predložená dopravná štúdiá potvrdila, že vzhľadom na predpokladanú nízku intenzitu dopravy, budú mať všetky komunikácie (III/1862) a križovatky dostatočnú priepustnosť. Doporučuje sa vybudovanie výhybní na vnútroareálovej komunikácii a na miestnej komunikácii a zmenu dopravného značenia a to na značku „P1“ za dopravnú značku „P2“. Zároveň je podľa stanoviska Okresného úradu Trenčín, Odboru cestnej dopravy a pozemných komunikácií, list č. OÚ-TN-OCDPK-2016/026328-002/MAT zo dňa 11. 08. 2016 potrebné posúdenie v stykovej križovatke cesty III/1862 a miestnej komunikácie smerujúcej do lomu parametrov polomerov vnútorných hrán oblúkov spolu s vyznačením a zabezpečením rozhľadových pomerov na križovatke v zmysle príslušnej STN.

Podľa predloženej akustickej štúdie nenastáva v navrhovanej technologickej konfigurácii prekročenie najvyšších prípustných hodnôt podľa vyhlášky MZ SR č. 549/2007 Z. z. Avšak podľa stanoviska Regionálneho úradu verejného zdravotníctva je hluková štúdiá nedostatočná nepopisuje rovnaký rozsah zdrojov hluku používaných pri banskej činnosti ako je uvedené v POPD. Hlukovú štúdiu je potrebné vyhodnotiť pre všetky zdroje hluku používané pri banskej činnosti, ktoré sú uvedené v POPD. Z hlukovej štúdie nie je zrejmé vzájomné pôsobenie jednotlivých zdrojov hluku používaných pri banskej činnosti a dĺžka ich pôsobenia.

Zároveň odporúčame predložiť/navrhnuť spôsob rekultivácie/likvidácie územia po ukončení navrhovanej činnosti alebo jeho časti tak ako to umožňuje zákon.

Napriek zjavnej snahe navrhovateľa vysporiadať sa s pripomienkami a obavami verejnosti, ale vzhľadom na zraniteľnosť dotknutého územia, blízkosť zastavaného územia obce a zásadu predbežnej opatrnosti, rozhodlo MŽP SR o ďalšom posudzovaní tak ako je uvedené vo výrokovej časti rozhodnutia.“

■ ROZHODNUTIE MINISTERSTVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR č. 7611/2018-1.7./mo

14. 11. 2018

Predmetom rozhodnutia bola navrhovaná činnosť „Dobývací priestor Plán využívania ložiska nevyhradených nerastov – štrkopieskov“. Konanie začalo na podnet Okresného úradu Dunajská Streda, odbor starostlivosti o životné prostredie.

Navrhovaná činnosť sa má realizovať na území CHVO Žitný ostrov, ktoré je najväčšou zásobárňou kvalitnej pitnej vody v strednej Európe.

Na MŽP SR bola doručená aj petícia „Za neschválenie využívania ložiska nevyhradených nerastov – štrkopieskov”.

Dotknuté obce vyjadrili svoj nesúhlas s navrhovanou činnosťou z dôvodu záberu poľnohospodárskej pôdy a teda jej znehodnotenia, možného ohrozenia spodných vôd, zvýšenej dopravy, zvýšenej hlučnosti a prašnosti ako aj z dôvodu negatívnych účinkov na zdravie obyvateľov.

Rozhodnutie a odôvodnenie:

„Bude sa posudzovať.

MŽP SR po preštudovaní podnetu a doručených stanoviskách zastáva názor, že vzhľadom na povahu a rozsah navrhovanej činnosti, miesto realizácie, únosnosť a zraniteľnosť dotknutého územia a vzhľadom na význam predpokladaných vplyvov súvisiacich s realizáciou navrhovanej činnosti, vrátane odôvodnenia písomného podnetu, sa navrhovaná činnosť má posudzovať podľa zákona č. 24/2006 Z. z., nakoľko napriek skutočnosti, že jednotlivé súčasti navrhovanej činnosti samostatne nedosahujú alebo neprekračujú prahové hodnoty stanovené v prílohe č. 8 zákona č. 24/2006 Z. z. nemožno vylúčiť, že s jej realizáciou nebudú spojené pravdepodobne významné nepriaznivé vplyvy na životné prostredie a zdravie obyvateľstva dotknutého územia.

MŽP SR prišlo k tomuto názoru aj na základe doručených stanovísk dotknutých obcí, v ktorých bol vyslovený nesúlad navrhovanej činnosti s platnou územnoplánovacou dokumentáciou, pričom táto samotná skutočnosť nie je dôvodom na rozhodnutie vo veci, no s prihliadnutím na skutočnosť, že navrhovaná činnosť môže mať pravdepodobne významný nepriaznivý vplyv na životné prostredie vrátane vplyvu na obyvateľstvo dotknutého územia v kumulácii s už existujúcimi ťažobnými činnosťami, považuje MŽP SR za nevyhnutné, aby bolo, s cieľom zistiť presne a úplne skutočný stav vecí, s ohľadom na účel zákona č. 24/2006 Z. z. rozhodnuté tak, ako je vo výrokovej časti tohto rozhodnutia. MŽP SR zastáva názor, že je nevyhnuté preukázať a vyhodnotiť pravdepodobné vplyvy súvisiace s realizáciou navrhovanej činnosti v podrobnosti, ktorú MŽP SR následne určí na základe ustanovení § 30 zákona č. 24/2006 Z. z. v rozsahu hodnotenia navrhovanej činnosti.

MŽP SR pri rozhodovaní prihliadalo aj na doručené stanoviská od povoľujúcich orgánov, dotknutých orgánov a dotknutých obcí. Obavy vyjadrené v stanoviskách najmä dotknutých obcí, vrátane možnej kumulácie navrhovanej činnosti s v súčasnosti existujúcimi ťažobnými činnosťami a s tým súvisiaci pravdepodobný negatívny vplyv na životné prostredie, najmä kumulácia dopravnej činnosti a s tým spojený nárast hluku, vibrácií a prašnosti, považuje MŽP SR za opodstatnené a rozsah, charakter, veľkosť a komplexnosť predpokladaných negatívnych vplyvov považuje za nevyhnutné podrobne popísať a vyhodnotiť v súlade s ustanoveniami § 30 a nasl. Zákona č. 24/2006 Z. z. V tejto súvislosti MŽP SR poukazuje aj na ustanovenie § 19 ods. 6 zákona č. 24/2006 Z. z. príslušný orgán pri rozhodovaní použije kritériá pre zisťovacie konanie uvedené v prílohe č. 10 zákona č. 24/2006 Z. z. pričom s cieľom zistiť presne a úplne skutočný stav vecí, vzhľadom na to, že z predložených podkladov a stanovísk nie je možné vyhodnotiť kritériá tak, aby bolo možné určiť, že navrhovaná činnosť samostatne a v kumulácii s existujúcimi činnosťami nebude mať pravdepodobne významný nepriaznivý vplyv, MŽP SR rozhodlo tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.“

■ ROZHODNUTIE MINISTERSTVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR č. 6373/2016-1.7/rs

02. 08. 2016

Predmetom rozhodnutia bola navrhovaná činnosť „Miestna komunikácia – obslužná C2, Mojš“. Konanie začalo na podnet občanov obce Mojš.

Navrhovaná činnosť je situovaná v Žilinskom kraji, okres Žilina, k.ú. Mojš. Predmetom navrhovanej činnosti bola výstavba a prevádzka miestnej obslužnej komunikácie.

Občania, ktorí podali podnet, vyjadrili obavy nad možným vplyvom tejto výstavby a prevádzky, nakoľko konečný úsek miestnej obslužnej komunikácie sa výrazným spôsobom približuje k jestvujúcim rodinným domom a hraniciam pozemkov.

Okresný úrad Žilina, odbor starostlivosti o životné prostredie nevyžadoval posudzovania za predpokladu, že investor dodrží ním stanovené podmienky. RÚVZ Žilina požadoval zmenu hlukových pomerov a zmerať nultý variant a zistiť zmenu hlukových pomerov.

Rozhodnutie a jeho odôvodnenie:

„Bude sa posudzovať.

MŽP SR posúdilo predpokladané vplyvy navrhovanej činnosti a prihliadlo na jej povahu a rozsah, miesto realizácie, únosnosť zaťaženia, význam očakávaných vplyvov a odôvodnenie podnetu. MŽP SR v tomto konaní použilo aj kritériá pre rozhodovanie podľa Prílohy č. 10 zákona (transpozícia prílohy č. III Smernice 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie).

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti, po preštudovaní a vyhodnotení odôvodnenia podnetu a doručených stanovísk, vzhľadom k absencii relevantných dôkazov (napr. hluková štúdia a preukázanie zmeny vplyvu realizácie a prevádzky navrhovanej činnosti na hlukové pomery), ktoré by preukázali, že navrhovaná činnosť nemá významný negatívny vplyv na životné prostredie a zdravie obyvateľstva, nejasné preukázanie súladu navrhovanej činnosti s územným plánom, resp. súladu alebo možného konfliktu s už vybudovanými a právoplatne povolenými stavbami v konečnom úseku smer Žilina, **brajúc na vedomie zásadu predbežnej opatrnosti, ktorú vysvetľuje Európsky súdny dvor**, že v prípade pochybností o absencii významných účinkov by mali príslušné orgány členského štátu podrobiť projekt posúdeniu vplyvov na životné prostredie, rozhodlo MŽP SR tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.”

63

■ **ROZHODNUTIE MINISTERSTVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR č. 2335/2017-1.7/at**

02. 01. 2017

Predmetom rozhodnutia bola navrhovaná činnosť „Výstavba 17 rodinných domov, Lozorno“. Konanie začalo na podnet občanov z Lozorna.

Išlo o projekt výstavby, o ktorom nebola informovaná ani obec, ku ktorému neprebiehala ani povoľovacie konanie a nebola k dispozícii ani projektová dokumentácia.

Rozhodnutie a jeho odôvodnenie:

„Nepodlieha posudzovaniu.”

MŽP SR tak konštatovalo: „MŽP SR považuje doručené podnety za neodôvodnené, pritom však chápe úsilie občanov, že sa predloženým podnetom snažia včasne zabezpečiť vysokú úroveň ochrany životného prostredia, resp. zabezpečiť posudzovanie predpokladaných vplyvov na životné prostredie navrhovanej činnosti v zmysle zákona o posudzovaní.

V súčasnosti však nie je možné posúdiť navrhovanú činnosť, nakoľko nie je známa samotná navrhovaná činnosť alebo jej zmena, resp. nie je známa samotná realizácia stavby, iné zariadenie, realizačný zámer alebo iný zásah do prírodného prostredia alebo do krajiny, ktorý by menil fyzické aspekty lokality a nie je známy navrhovateľ, ktorý by mal záujem realizovať navrhovanú činnosť alebo jej zmenu vyžadujúcu si povolenie. Nemožno teda posúdiť navrhovanú činnosť, ktorej povaha a rozsah nie sú známe a nie je známe jej technické či technologické riešenie.

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti nie je možné v súčasnom stave poznania identifikovať pravdepodobné vplyvy a význam očakávaných vplyvov navrhovanej činnosti alebo jej zmeny na životné prostredie vrátane vplyvov na zdravie ľudí a postupovať podľa jednotlivých ustanovení zákona o posudzovaní.“

■ **ROZHODNUTIE MINISTERSTVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR č. 5614/2017-1.7./ak**

07. 12. 2017

Predmetom rozhodnutia bola navrhovaná činnosť „Stodola - Pri Mlyne Lozorno“. Konanie začalo na podnet občanov z Lozorna.

V tejto veci už išlo o druhé rozhodnutie. To prvé (rozhodnutie č. 7755/2016-1.7./ak zo dňa 01. 12. 2016) bolo zrušené v rozkladovom konaní, keďže MŽP SR vo výroku rozhodnutia určilo podmienky, za splnenia ktorých by si činnosť nevyžadovala posúdenie vplyvov. Takýto typ výroku však zákon nepripúšťa.

Predmetom podnetu sú dve stavby, ktoré nie sú povolené, ani kolaudované, a sú využívané na prevádzku reštauračného a zábavného podniku BOUTIQUE HOTEL LOZORNO. Usporiadávajú sa v nich nočné zábavy a párty s propagovanou kapacitou 160 osôb, súčasťou ktorých je reprodukováaná hudba bez akéhokoľvek časového obmedzenia intenzity.

Rozhodnutie a jeho odôvodnenie:

„Nepodlieha posudzovaniu.“

MŽP SR pri rozhodovaní primerane použilo kritériá pre zisťovacie konanie uvedené v prílohe č. 10 k zákonu o EIA, pričom na rozdiel od iných rozhodnutí MŽP v tomto rozhodnutí tieto kritériá detailne rozoberá a aplikuje na prejednávajúcu vec.

„MŽP SR pri rozhodovaní primerane použilo kritériá pre zisťovacie konanie uvedené v prílohe č. 10 k zákonu:

Povaha a rozsah navrhovanej činnosti

Ide o zmenu navrhovanej činnosti, ktorá spočíva v poskytovaní ubytovacích a stravovacích služieb, a organizácii spoločenských akcií (...) Celý areál má výmeru 4061 m². Zmenou navrhovanej činnosti sa táto výmera nezmení. Zmenou navrhovanej činnosti pribudne nový stavebný objekt. Jeho pôdorysné rozmery sú podľa projektovej dokumentácie doručenej obcou (...) 20m x 11,65 m, zastavaná plocha 231 m² a úžitková plocha 208 m².

(...)

Miesto vykonávania navrhovanej činnosti

Stavba sa podľa vyjadrenia obce Lozorno (...) nachádza mimo zastavaného územia obce. V okolí navrhovanej stavby sa nachádza rozptýlená zástavba. Predmetný areál sa nachádza v údolí pod priehradou, z ktorej vyteká Suchý potok a preteká týmto údolím. Plochy nezastavané stavebnými objektmi majú prevažne trávnatý charakter a nachádza sa na nich rozptýlená, popri potoku aj líniová, drevinová zeleň. V blízkosti miesta realizácie navrhovanej činnosti sa nachádza CHKO Malé Karpaty a rovnomenné chránené vtáčie územie (SKCHVU014).

Význam očakávaných vplyvov

Jediným priamym významným výstupom o zmeny navrhovanej činnosti je hluk. Ten by mohol ovplyvňovať obyvateľstvo a faunu dotknutého územia. Predmetom rozhodnutia MŽP SR č. 7755/2016-1.7./ak zo dňa 01. 12. 2016, ktoré bolo zrušené rozhodnutím ministra životného prostredia Slovenskej republiky č. 3440/2017-9.2 (4/2017-rozkl.) zo dňa 30. 03. 2017, je z troch strán otvorená stavba. (...) Zraniteľnosť fauny hlukom považuje MŽP SR za nízku. Pôsobenie hluku je totiž v porovnaní s rozľahlosťou okolitých prírodných biotopov obmedzené na relatívne malé územie, z väčšej časti ide o územie s rozptýlenou zástavbou. Obyvateľstvo je hlukom zraniteľné o niečo viac, MŽP SR však berie do úvahy, že hlukové limity sú príslušnými predpismi jasne ustanovené, intenzita hluku je exaktne merateľná a ustanovenými limitmi porovnateľná, pričom táto problematika, ako aj výkon uvedených právnych predpisov je v pôsobnosti príslušného regionálneho úradu verejné, ktorý je zároveň dotknutým orgánom v povoľovacom konaní. Konanie MŽP SR (iba) v tejto veci prostredníctvom EIA by bolo preto duplicitné a porušovalo by zásadu hospodárnosti.“

PO PREŠTUDOVANÍ ROZHODNUTÍ VYDANÝCH MŽP SR V KONANÍ PODĽA § 19 ZÁKONA O EIA MOŽNO KONŠTATOVAŤ NASLEDOVNÉ:

- žiadne konanie nezačalo z vlastného podnetu MŽP SR, ako to umožňuje § 19 zákona o EIA, všetky rozhodnutia boli vydané v konaniach iniciovaných na základe písomných podnetov iných orgánov štátnej správy, územnej samosprávy, občianskych združení alebo občanov;
- vo všeobecnosti MŽP SR považuje podnet za opodstatnený a rozhodne, že navrhovaná činnosť má byť posudzovaná, ak sú ohrozené významné, zákonom chránené hodnoty v dotknutom

území (napr. chránené druhy rastlín alebo živočíchov, chránené územia) a stupeň rizika ohrozenia a závažnosť možného ohrozenia dosahujú istú intenzitu a takýto podnet je podporený minimálne jedným stanoviskom dotknutého orgánu³¹;

- MŽP SR rozhodlo o nutnosti posudzovania aj v prípade ak zistené skutočnosti ako aj stanoviská dotknutých orgánov a účastníkov konania neposkytovali dostatočný podklad na to, aby mohli byť s istotou vylúčené významné vplyvy na životné prostredie;
- rozhodnutiam možno vo všeobecnosti vytknúť ich slabé odôvodnenia, ktoré sú skôr všeobecné a nevyplývajú z nich aké konkrétne skutočnosti viedli správny orgán k rozhodnutiu;
- pri aplikácii kritérií podľa § 19 zákona o EIA a podľa prílohy č. 10 zákona o EIA MŽP SR síce na ne odkáže, no neodôvodní ich aplikáciu na konkrétny prípad (výnimkou bolo len jedno preštudované rozhodnutie). Iba jedno z preštudovaných rozhodnutí uviedlo úvahy správneho orgánu, ako jednotlivé kritériá posúdil;
- len v dvoch zo všetkých preštudovaných rozhodnutí sa MŽP SR oprelo pri odôvodnení svojho rozhodnutia aj o princíp práva životného prostredia, konkrétne o princíp predbežnej opatrnosti avšak bez jeho detailnejšieho odôvodnenia;
- analyzované rozhodnutia poukazujú aj na skutočnosť, že ide o dôležité konanie, keďže mnohé činnosti, ktoré síce nepodliehajú povinnému posúdeniu alebo zisťovaciemu konaniu, môžu mať významný negatívny vplyv na životné prostredie.

65

■ ROZHODNUTIA VYDANÉ PODĽA VODNÉHO ZÁKONA

Na úseku ochrany vôd sme sa zamerali na skúmanie rozhodnutí vydaných podľa § 30 ods. 3, § 42 ods. 2 a § 66 ods. 6 vodného zákona.

Za týmto účelom sme adresovali žiadosť o sprístupnenie informácií na všetky okresné úrady a okresné úrady v sídle kraja.

V žiadosti sme požadovali sprístupniť jednak počet rozhodnutí vydaných podľa vyššie citovaných ustanovení ako aj ich kópiu a to za obdobie od 01. 01. 2013 do dňa podania tejto žiadosti (novembra 2018).

Z celkového počtu zaslaných žiadostí sme obdržali 17 rozhodnutí vydaných podľa § 30 ods. 3 a § 42 ods. 2 vodného zákona. K § 66 ods. 6 vodného zákona nebolo sprístupnené žiadne rozhodnutie.

a) ROZHODNUTIA PODĽA § 30 ODS. 3 VODNÉHO ZÁKONA:

Na základe zmienenej žiadosti o informácie nám vo vzťahu k § 30 ods. 3 vodného zákona bolo doručených celkovo len päť rozhodnutí. V nasledujúcich riadkoch sme vybrali len pár z nich, pričom vylúčené boli skutkovo a právne obdobné prípady.

VYBRANÉ ROZHODNUTIA ORGÁNOV ŠTÁTNEJ VODNEJ SPRÁVY V KONANÍ PODĽA § 30 ODS. 3 VODNÉHO ZÁKONA:

31 Ako príklad uvádzame časť z odôvodnenia rozhodnutia MŽP č. 7611/2018-1.7./mo zo dňa 14. 11. 2018, kedy MŽP SR rozhodlo, že navrhovaná činnosť „Využívanie ložiska nevyhradených nerastov – štrkopieskov“, ktorá sa mala realizovať na území CHVO Žitný ostrov bude podliehať posudzovaniu vplyvov na životné prostredie: „MŽP SR pri rozhodovaní prihliadalo aj na doručené stanoviská od povoľujúcich orgánov, dotknutých orgánov a dotknutých obcí. Obavy vyjadrené v stanoviskách najmä dotknutých obcí, vrátane možnej kumulácie navrhovanej činnosti s v súčasnosti existujúcimi ťažobnými činnosťami a s tým súvisiaci pravdepodobný negatívny vplyv na životné prostredie, najmä kumulácia dopravnej činnosti a s tým spojený nárast hluku, vibrácií a prašnosti, považuje MŽP SR za opodstatnené a rozsah, charakter, veľkosť a komplexnosť predpokladaných negatívnych vplyvov považuje za nevyhnutné podrobne popísať a vyhodnotiť v súlade s ustanoveniami § 30 a nasl. Zákona č. 24/2006 Z. z.“

■ **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU PRIEVIDZA**
odboru starostlivosti o životné prostredie, č. OU-PD-OSZP-2015/0 18787

10. 09. 2015

Okresný úrad uložil podľa § 30 ods. 3 vodného zákona Roľníckemu družstvu Horná Ves vykonať nasledovné opatrenia:

„1. Obhospodarovať poľnohospodárske pozemky na parcele Benčov háj (...) takým spôsobom, ktorý nielen zachováva vhodné podmienky na výskyt vôd, ale aj napomáha zlepšovaniu vodných pomerov, splavovaniu pôdy a dbať o udržiavanie pôdnej vody a o zlepšenie retenčnej schopnosti územia.

Termín: trvale

2. O konkrétnych opatreniach smerujúcich k splneniu povinnosti uloženej v bode 1. predložiť správu Okresnému úradu Prievidza, odboru starostlivosti o životné prostredie.“

Odôvodnenie rozhodnutia:

„OÚ Prievidza, odbor starostlivosti o životné prostredie ako príslušný orgán štátnej vodnej správy na základe postúpeného vyšetrovacieho spisu OO PZ Nováky od Spoločného obecného úradu v Novákoch (...) vo veci vykopaného kanála na odvedenie dažďových prívalových vôd (...) vykonal štátny vodoochranný dozor v predmetnej lokalite a na základe jeho výsledku v súlade s § 30 ods. 3 a § 73 vodného zákona oznámil listom zo dňa 18. 08. 2015 začatie vodoprávneho konania vo veci uloženia opatrení nájomcovi poľnohospodárskych pozemkov v predmetnej lokalite (...) a súčasne nariadil v predmetnej veci ústne pojednávanie.

(...)

Navrhované opatrenie je potrebné uložiť nájomcovi pozemkov z dôvodu, že vzhľadom k svahovitému terénu poľnohospodársky obrábaných pozemkov a k spôsobu ich obrábania dochádza pri prívalových dažďoch k splavovaniu pôdy a zaplavovaniu obecnej cesty a nižšie položených súkromných nehnuteľností.“

Obdobné skutkové okolnosti riešil a obdobné rozhodnutia vydal aj Obvodný úrad životného prostredia Senica v dvoch prípadoch a to rozhodnutie č. VH-674/5/2013-Tyr zo dňa 10. 09. 2013 a rozhodnutia č. VH-674/6/2012-Tyr zo dňa 20. 09. 2013.

Účelom prijatia opatrení v oboch prípadoch bola ochrana majetku obcí a občanov, ku ktorým v dôsledku zlých odtokových pomerov prichádza počas povodňových situácií.

Aj štvrté sprístupnené rozhodnutie Okresného úradu Levoča č. OU-LE-OSZP-2016/0000822-002/FB zo dňa 22. 06. 2016 sa týkalo nariadenia opatrení za účelom protipovodňovej ochrany.

■ **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU MICHALOVCE**
odboru starostlivosti o životné prostredie, č. OU-MI-OSZP-2018/005185-7

12. 03. 2018

Okresný úrad uložil v tejto veci spoločnosti Triad service s.r.o. ako nájomcovi a obhospodarovateľovi lesov v ochrannom pásme II. stupňa vodného zdroja Termaska v k.ú. Oreské nasledujúce opatrenia:

„1. Zákaz skladovania a sústreďovania vyťaženého dreva.

2. Obmedziť ťažbu dreva v čase topenia snehu a dažďových obdobiach na obdobie sucha/mrazu.

3. Dodržiavanie ustanovenia rozhodnutia č. PLVH-388/86 zo dňa 06. 11. 1986:

- ktorých je deklarovaný zákaz nekoordinovanej ťažby dreva z dôvodu, aby nedochádzalo k narušeniu režimu podzemných vôd
- nahlasovať plánovanú ťažbu drevnej hmoty v ochrannom pásme II. stupňa správcovi vodohospodárskeho zdroja každoročne, pričom zmeny je nutné nahlasovať priebežne.“

Konanie začalo na základe podnetu Východoslovenskej vodárenskej spoločnosti a.s. a týkal sa ohrozenia vodného zdroja Termaska.

b) ROZHODNUTIA PODĽA § 42 ODS. 2 VODNÉHO ZÁKONA:

Na základe žiadostí o informácie nám bolo sprístupnených celkovo 12 rozhodnutí vydaných na základe tohto ustanovenia.

Okrem týchto rozhodnutí nám prišla aj jedna odpoveď na našu žiadosť od Okresného úradu Bratislava, že takéto rozhodnutia neevidujú a to z nasledovným odôvodnením:

„Opatrenia na nápravu orgán štátnej vodnej správy ako aj špeciálny stavebný úrad rieši zväčša štátnym stavebným dohľadom v zmysle zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov v súčinnosti s ustanoveniami vodného zákona a zákona č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a kanalizáciách vzhľadom k tomu, že prvotná príčina poškodenia povrchových vôd alebo podzemných vôd, alebo prostredia s nimi súvisiaceho vzniká práve vadou konkrétnej stavby.“

VYBRANÉ ROZHODNUTIA ORGÁNOV ŠTÁTNEJ VODNEJ SPRÁVY V KONANÍ PODĽA § 42 ODS. 2 VODNÉHO ZÁKONA:

67

■ ROZHODNUTIE OBVODNÉHO ÚRADU ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA KOMÁRNO č. 2013/01029/1-Tó

22. 08. 2013

Týmto rozhodnutím bolo vydané opatrenie na nápravu podľa § 42 ods. 2 vodného zákona Poľnohospodárskemu družstvu Sokolovce, a to realizovať stavebné úpravy na hnojisku na skladovanie maštalného hnoja medzi obcou Lipové a Zemianska Olča, potrebné k dosiahnutiu súladu zaobchádzania so škodlivými látkami s vodným zákonom.

Konanie začalo na podnet občana zo Sokoliec. Na miestnej obhliadke bolo zistené, že z hnojiska družstva Sokolce vyteká odpadová voda na okolité pozemky, čím dochádza k znečisťovaniu životného prostredia a k ohrozeniu podzemných vôd. Preto orgán štátnej správy nariadil prijať opatrenia na nápravu.

■ ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU KOMÁRNO odboru starostlivosti o životné prostredie, č. OU-KN-OSZP-2014/010652

04. 12. 2014

Okresný úrad uložil obci Tôň prijať opatrenia na nápravu a to opatrenia na zamedzenie ďalšieho znečistenia alebo ohrozenia povrchových alebo podzemných vôd.

Konanie začalo na podnet starostu obce vo veci úhynu rýb v miestnom jazierku. Po miestnej obhliadke bol zistený úhyn malých rýb vo väčšom množstve a bol registrovaný zápach odpadových vôd.

Slovenská inšpekcia životného prostredia na základe podnetu starostu vykonala miestne šetrenie a zistila, že namerané hodnoty boli výrazne v rozpore so zákonným limitom, avšak konštatovala, že nedošlo k naplneniu znakov mimoriadneho zhoršenia vôd podľa § 41 vodného zákona.

Okresný úrad nariadil nápravné opatrenia obci, keďže v zmysle zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov ako i zákona č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách v znení neskorších predpisov obec zabezpečuje podmienky na vyprázdňovanie obsahu domových žump v obci.

■ ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU KOMÁRNO odboru starostlivosti o životné prostredie, č. OU-KN-OSZP-2015/00008097

21. 07. 2015

Okresný úrad v rozhodnutí uložil opatrenie na nápravu Železničnej stanici Komárno, ktoré spočívalo v odstránení kontaminovanej zeminy z nakladacej rampy na železničnej stanici Komárno.

Konanie začalo na základe anonymného podnetu. Znečistenie ropnými látkami bolo spôsobené poruchou nákladného vozidla pri nakládke železného šrotu do vagónov. Okresný úrad miestnou ohliadkou zistil, že odstraňovanie ropného znečistenia nebolo dostatočné. Na miestnej obhliadke okresný úrad dohodol so železničnou ďalší postup a následne rozhodol o uložení opatrení na nápravu.

■ **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU KOMÁRNO**
odboru starostlivosti o životné prostredie, č. OU-KN-OSZP-2016/006613-6

21. 06. 2016

Okresný úrad uložil pre Poľnohospodárske družstvo Kolárovo opatrenie na nápravu a to konkrétne:

„1. Zabezpečiť vyprázdnenie hnojiska pri sútoku kanálov Asód-Čergov a Bôkoňský kanál v k.ú. Kolárovo,

2. Do doby úplného vyprázdnenia hnojiska zabezpečiť pravidelnú likvidáciu obsahu zberných nádrží.“

Konanie začalo na základe podnetu Slovenského vodohospodárskeho podniku, š.p. z dôvodu porušenia povinností pri zaobchádzaní so znečisťujúcimi látkami podľa vodného zákona. Konkrétne išlo o uskladňovanie organických hnojív pri sútoku kanálov Asód-Čergov a Bôkoňský kanál. Miestnou ohliadkou bolo zistené, že z predmetného hnojiska vyteká odpadová voda na okolité pozemky, čím dochádza k znečisteniu životného prostredia a k ohrozeniu podzemných vôd. Na základe vykonaného vodoochranného dozoru orgán štátnej vodnej správy oznámil začatie konania vo veci uloženia nápravného opatrenia, v ktorom po vykonaní ústneho pojednávania vydal rozhodnutie o uložení opatrenia.

■ **ROZHODNUTIE OBVODNÉHO ÚRADU ŽP DUNAJSKÁ STREDA**
č. A2013/00948-004-Sza

03. 05. 2013

Obvodný úrad životného prostredia uložil spoločnosti Darutil s.r.o. prijať sériu opatrení v areáli ich prevádzky:

1. Vykonať rozbor zeminy akreditovaným laboratóriom na zistenie rozsahu znečistenia pôdy ropnými látkami (aj odber zeminy má byť akreditovaný) a na základe analýzy zeminy predložiť vyhodnotenie stavu v areáli, vypracovaný oprávnenou osobou.

2. Na základe výsledku vyhodnotenia podať návrh na odstránenie kontaminovanej zeminy ropnými látkami oprávnenou osobou a určiť termín dokončenia týchto prác.

Konanie začalo na základe podnetu postúpeného Obvodným úradom životného prostredia Trnava. Obvodný úrad životného prostredia Dunajská Streda vykonal miestne šetrenie v areáli Zberného dvora Zlaté Klasy a zistil, že v areáli predmetného zberného dvora prebiehal zber vrakov automobilov, pričom neboli vytvorené vhodné podmienky z hľadiska ochrany vôd na skladovanie týchto vrakov. V areáli boli značné stopy znečistenia ropnými látkami. Na základe týchto zistení obvodný úrad životného prostredia uložil opatrenia.

PO PREŠTUDOVANÍ ROZHODNUTÍ VYDANÝCH ORGÁNMI ŠTÁTNEJ SPRÁVY NA ÚSEKU OCHRANY VÔD PODĽA VODNÉHO ZÁKONA MOŽNO KONŠTATOVAŤ NASLEDOVNÉ:

Cieľom uložených opatrení je uviesť životné prostredie do stavu čo najviac približujúcemu sa pôvodnému stavu a predísť jeho ešte väčšiemu poškodeniu, ktoré by nastalo ak by opatrenia uložené neboli.

Počet sprístupnených rozhodnutí naznačuje, že ide o zriedkavo aplikované ustanovenie, ktoré do rúk orgánov štátnej správy na úseku ochrany vôd dáva možnosť pôvodcovi poškodenia podzemných a povrchových vôd uložiť vykonať opatrenia smerujúce k splneniu povinností.

Jedným z dôvodov môže byť aj vyššie uvedené vysvetlenie, ktoré poskytol Okresný úrad Bratislava vo svojej odpovedi na infožiadost'.

Okrem toho možno konštatovať, že všetky skúmané rozhodnutia boli veľmi stručné a obsahovali minimálne odôvodnenie vo vzťahu k prijatým opatreniam a ani jedno sa nezmienilo a neoprelo svoju argumentáciu o princípy práva životného prostredia.

■ ROZHODNUTIA VYDANÉ PODĽA ZÁKONA O PREVENCIÍ

V tejto súvislosti sme požiadali o sprístupnenie rozhodnutí vydaných podľa zákona o prevencii Slovenskú agentúru životného prostredia, nakoľko táto odborná organizácia monitoruje rozhodovacia činnosť orgánov štátnej správy na úseku ochrany životného prostredia podľa tohto zákona a z poverenia MŽP SR spravuje aj informačný systém prevencie a nápravy environmentálnych škôd.

Z poznatkov Slovenskej agentúry životného prostredia vyplynulo, že v zmysle zákona o prevencii bolo k máju 2019 vydané len jedno rozhodnutie, a to rozhodnutie, ktorým boli uložené preventívne opatrenia na odvrátenie bezprostrednej hrozby environmentálnej škody. Ide o

69

■ **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU HLOHOVEC** **odboru starostlivosti o životné prostredie, č. OÚ-HC-OSŽP-2018/000862-063**

31. 12. 2018

V predmetnom rozhodnutí vydanom v konaní, ktoré začalo z vlastného podnetu správneho orgánu, okresný úrad uložil prevádzkovateľovi Areálu odpadového hospodárstva Vlčie hory v katastrálnom území Hlohovec podľa § 4 ods. 3 písm. b) zákona o prevencii povinnosť vykonať preventívne opatrenia na odvrátenie bezprostrednej hrozby environmentálnej škody na vode a pôde. Okresný úrad navyše vo svojom rozhodnutí vylúčil odkladný účinok odvolania podľa § 55 ods. 2 správneho poriadku nakoľko „*si to vyžaduje naliehavý všeobecný záujem a existuje nebezpečenstvo, že odkladom výkonu rozhodnutia (...) utrpí účastník konania alebo niekto iný nenahraditeľnú ujmu*“.

Prevádzkovateľ ako aj jeho právni predchodcovia navážali na skládku komunálneho odpadu aj iný, nebezpečný odpad, na ktorý nemali povolenia a ktorý nezneškodňovali v súlade s normami odpadového hospodárstva. Nepovolený odpad tak spôsobil kontamináciu vody a pôdy. Okrem toho, odpad na skládku navážali aj v čase, keď nemali platné žiadne povolenie.

Tomuto konaniu v zmysle zákona o prevencii predchádzali viaceré správne a trestné konania vedené voči prevádzkovateľovi a jeho právnym predchodcom, ktoré opakovane konšatovali porušovanie noriem v oblasti odpadového hospodárstva a noriem ochrany životného prostredia. Opakovane boli týmto subjektom uložené nápravné opatrenie a finančné sankcie, ktoré však nikdy nevykonali resp. neuhradili.

Z odôvodnenia rozhodnutia:

„OÚ Hlohovec má za to, že kontrolné zistenia, ktoré boli podkladom pre toto rozhodnutie, boli jasne formulované, obsahujú konkrétne údaje pre posúdenie skutkového stavu, vychádzajú z relevantných podkladov poskytnutých orgánmi činnými v trestnom konaní a ostatných účastníkov konania a dotknutých orgánov.

(...)

Na základe výsledkov meraní (...) je zrejmé, že prišlo ku kontaminácii monitorovacích vrtov v Areáli skládky Vlčie hory.

(...)

Podzemná voda je z pohľadu sledovaných mikrobiologických parametrov hygienicky závadná.

(...)

Pretrvávajúca kontaminácia pôdy pôsobí nepriaznivo na potravinový reťazec, nakoľko v okolí Areálu skládky Vlčie hory sa nachádza poľnohospodárska pôda, na ktorej sa pestuje lucerna siata. Kontaminované vody môžu spôsobiť znečistenie podzemnej vody mimo areálu, ktorá slúži na zásobovanie obyvateľov okolitých obcí pitnou vodou. Teda je tu neustála hrozba vzniku environmentálnej škody na pôde a vode.

(...)

OÚ Hlohovec pri monitorovaní činnosti na skládke zistil, že v čase neplatných súhlasov sa na skládku vyvážal odpad rôzneho zloženia. Odpad bol ukladaný v rozpore so zákonom, čím prišlo k zhoršeniu stavu životného prostredia.

(...)

Z výsledkov kontrol OÚ Hlohovec je zrejmé, že v Areáli skládky Vlčie hory činnosťou prevádzkovateľa vzniká bezprostredná hrozba environmentálnej škody na vode a pôde.

OÚ Hlohovec využíva nástroj odkladného účinku v tomto rozhodnutí na základe jasne a zreteľne formulovaných stanovísk dotknutých orgánov, výsledkov analýz vody a pôdy akreditovaného laboratória, výsledkov analýz pôdy z Výskumného ústavu pôdozvedectva ochrany pôdy so sídlom v Bratislave, ako aj z KCHL CO Nitra, ktoré potvrdili kontamináciu vody a pôdy v Areáli skládky Vlčie hory v katastrálnom území Hlohovec. Vzhľadom na naliehavý a všeobecný záujem ochrany životného prostredia a zdravia obyvateľstva sa OÚ Hlohovec rozhodol podľa § 55 ods. 2 správneho poriadku vylúčiť odkladný účinok odvolania sa voči tomuto rozhodnutiu z dôvodu nebezpečenstva bezprostrednej hrozby environmentálnej škody nielen v areáli ale aj mimo Areálu skládky Vlčie hory, predovšetkým na vode a pôde.

OÚ Hlohovec má zo to, že prišlo k porušeniu článku 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky: „Každý má právo na priaznivé životné prostredie.“

Na základe všetkých výsledkov analýz je zrejmé, že v Areáli skládky Vlčie hory dochádza k jednoznačnému poškodzovaniu životného prostredia v oblasti vody a pôdy. Práve preukázateľné poškodzovanie životného prostredia v oblasti vody a pôdy odôvodňuje nevyhnutnosť prijatia preventívnych opatrení uvedených v bodoch 1 – 8 výroku tohto rozhodnutia.

Pretože OÚ Hlohovec má všetky podklady pre odborné a spoľahlivé posúdenie danej veci, na základe pripomienok dotknutých orgánov a výsledkov analýz a rozborov potvrdzujúcich bezprostrednú hrozbu vzniku environmentálnej škody na vode a pôde a uvedomujúc si naliehavosť riešenia stavu v areáli so zreteľom na verejný záujem ochrany životného prostredia a zdravia ľudí, ako aj na rozsah poškodenia životného prostredia, poznajúc stav Areálu skládky Vlčie hory z predchádzajúcej kontrolnej činnosti OÚ Hlohovec, SIŽP Nitra a Prezídia policajného zboru Bratislava, úradu kriminálnej polície, odboru odhaľovania nebezpečných materiálov a environmentálnej kriminality, nenariadil ústne pojednávanie a vylúčil odkladný účinok odvolania proti tomuto rozhodnutiu a nariadil prevádzkovateľovi vykonanie preventívnych opatrení uvedených v bodoch 1 až 8 nachádzajúcich sa vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.“

Z rozhodnutia vyplýva, že okresný úrad pristúpil k prijatiu preventívnych opatrení v situácii, ktorá už vykazovala vysoký stupeň závažnosti a kontinuity poškodzovania životného prostredia a toto poškodzovanie bolo jasne preukázané a podložené stanoviskami dotknutých orgánov štátnej správy ako aj odborných inštitúcií.

V odôvodnení rozhodnutia sa okresný úrad odvolal aj na verejný záujem na ochrane životného prostredia ako aj na právo na priaznivé životné prostredie zakotvené v Ústave SR.

Na skúmané princípy práva životného prostredia sa však správny orgán v rozhodnutí neodvoláva.

V tejto súvislosti je nutné ešte doplniť, že prevádzkovateľ sa voči tomuto rozhodnutiu odvolal, pričom odvolací orgán rozhodnutie potvrdil. Prevádzkovateľ však k dnešnému dňu stále neprijal žiadne z uložených opatrení. MŽP SR a Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky tak na jar 2019 museli začať plánovať financie a rozdelenie úloh, keďže opatrenia bude napokon musieť realizovať štát.³²

32 Ak zoberieme v úvahu, že už v roku 2015 bola v Areáli Vlčie hory po prvýkrát zistená trestná činnosť v oblasti odpadového hospodárstva a od tejto doby boli vedené viaceré správne a trestné konania voči prevádzkovateľom skládok, ktoré však nikdy nevyústili k realizácii žiadnych nápravných alebo preventívnych opatrení a vymoženiu sankcie, je na mieste otázka aká je vymožitelnosť práva na úseku ochrany životného prostredia a či po tak dlhom časovom období, kedy dochádzalo ku kontinuálnemu znečisťovaniu dotknutého územia, ešte plní preventívnu funkciu.

3. ROZHODNUTIA VYDANÉ PODĽA § 43 SPRÁVNEHO PORIADKU

Za účelom analýzy uplatňovania princípov prevencie a predbežnej opatrnosti v rozhodovacej činnosti orgánov štátnej správy na úseku ochrany životného prostredia nás zaujímalo aj uplatňovanie ustanovenia § 43 správneho poriadku týmito orgánmi v konaniach podľa

- zákona o OPaK,
- vodného zákona,
- zákona o ovzduší,
- zákona o EIA.

Toto ustanovenie správneho poriadku umožňuje správnym orgánom pred skončením konania v rozsahu nevyhnutne potrebnom pre zabezpečenie jeho účelu:

- a) uložiť účastníkom, aby niečo vykonali, niečoho sa zdržali alebo niečo strpeli;
- b) nariadiť zabezpečenie vecí, ktoré sa majú zničiť alebo urobiť nepotrebnými, alebo ktoré sú potrebné na vykonanie dôkazov.

V tejto súvislosti sme zaslali na odbory starostlivosti o životné prostredie okresných úradov a okresných úradov v sídle kraja ako aj na MŽP SR žiadosť o poskytnutie kópie rozhodnutí, ktoré boli vydané na základe tohto ustanovenia vo vyššie zmienených konaniach.

Na základe žiadostí o informácie nám bolo sprístupnených celkovo len šesť rozhodnutí vydaných podľa § 43 správneho poriadku vo vybraných konaniach. Sprístupnené rozhodnutia boli vydané Okresnými úradmi Rožňava, Senica a Myjava a všetky sa týkali konania podľa zákona o OPaK.

Do analýzy sme zahrnuli aj 2 rozhodnutia o vydaní predbežného opatrenia, ktoré nám boli známe z vlastnej činnosti a tiež sa týkali konania podľa zákona o OPaK.

VYBRANÉ ROZHODNUTIA ORGÁNOV OPaK V KONANÍ PODĽA § 43 ODS. 3 SPRÁVNEHO PORIADKU:

▪ **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU MYJAVA** **odboru starostlivosti o životné prostredie, č. OU-MY-OSZP-2017/001178-3,R**

30. 11. 2017

V tomto prípade Okresný úrad Myjava vydal predbežné opatrenie podľa § 43 ods. 1 písm. a) správneho poriadku v konaní podľa zákona o OPaK.

Predbežné opatrenie bolo určené účastníkovi konania Obci Krajné a okresný úrad v ňom nariadil zdržať sa výrubu drevín podľa rozhodnutia Obce Rudník, ktorým bol podľa § 47 ods. 3 zákona o OPaK vydaný súhlas na výrub drevín rastúcich mimo lesa na parcelách v k.ú. Krajné v území s prvým a druhým stupňom územnej ochrany.

Odôvodnenie rozhodnutia:

„Okresný úrad Myjava odbor starostlivosti o životné prostredie začal podľa § 65 správneho poriadku konanie o preskúmaní rozhodnutia mimo odvolacieho konania a základe štátneho dozoru podľa § 71 ods. 1 písm. a) b) zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov nad vydaným rozhodnutím Obcou Rudník (...), ktorým vydala podľa § 47 ods. 3 zákona o ochrane prírody súhlas na výrub drevín rastúcich mimo lesa na parcelách ako sa uvádza vo výroku.

Vzhľadom na začatie konania o preskúmaní predmetného rozhodnutia mimo odvolacieho konania vo vzťahu k predmetu správneho konania – výrub drevín rastúcim mimo lesa, nedostatkom v procese správneho konania a vo vydanom rozhodnutí zistených v priebehu štátneho dozoru,

orgán ochrany prírody a krajiny usúdil, že je nutné zachovanie faktického stavu porastov drevín rastúcich na parcelách (...) v k.ú. Krajné. Predmetné dreviny neboli v správnom konaní na prvom stupni objektívne posúdené správnym orgánom ochrany drevín podľa § 3 správneho poriadku. Nebol určený presný počet a druh drevín na konkrétnych parcelách, ich parametre, zdravotný stav, nebol preverený dôvod výrubu drevín podľa § 47 ods. 3 zákona o ochrane prírody a jeho vykonávacími predpismi (...) Rozhodnutie Obce Rudník nevychádzalo zo spoľahlivo zisteného stavu veci a nebolo v súlade s § 46 správneho poriadku a ďalšími jeho ustanoveniami o vedení procesu správneho konania na prvom stupni.

Na základe uvedeného pre účely zabezpečenia priebehu konania o preskúmaní rozhodnutia mimo odvolacieho konania do jeho ukončenia konečným rozhodnutím vo veci orgán ochrany prírody rozhodol zachovať dreviny, ktoré boli predmetom súhlasu na ich výrub a vydal toto predbežné opatrenie podľa § 43 ods. 1 písm. a) správneho poriadku zdržať sa výrubu drevín podľa rozhodnutia Obce Rudník.“

■ **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU SENICA**
odboru starostlivosti o životné prostredie, orgánu štátnej správy ochrany prírody a krajiny,
č. OU-SE-OSZP-2016/004294-003

06. 04. 2016

V tomto prípade Okresný úrad Senica vydal predbežné opatrenie podľa § 43 ods. 1 písm. a) správneho poriadku v konaní podľa zákona o OPaK.

Okresný úrad Senica v predmetnom rozhodnutí uložil predbežné opatrenie spoločnosti ENERGOPOL & Co. s.r.o., aby sa zdržala akejkoľvek manipulácie s vyrúbanou drevnou hmotou (odvoz, preprava, nakladanie a ďalšie spracovanie vyrúbanej drevnej hmoty) v k.ú. obce Moravský Svätý Jur, v CHKO Záhorie až do objasnenia alebo zabezpečenia dôkazov počas výkonu štátneho dozoru a následného rozhodnutia orgánu OPaK. Predbežné opatrenie bolo uložené aj spoločnosti BOS-POR AGRO s.r.o., aby nevydávala akékoľvek pokyny na výrub drevín a krov až do objasnenia alebo zabezpečenia dôkazov počas výkonu štátneho dozoru a následného rozhodnutia.

Odôvodnenie rozhodnutia:

„OÚ Senica OSŽP orgán ochrany prírody a krajiny vykonal z vlastného podnetu (...) miestnu ohliadku na pozemkoch obhospodarujujúcich spoločnosťou BOS-POR AGRO s.r.o., (...) nakoľko bol na nich zaznamenaný rozsiahly výrub drevín a krov spoločnosťou ENERGOPOL & Co. s.r.o. (...). Následne na základe telefonického podnetu (...) OÚ Senica, OSŽP vykonal opakovane miestne šetrenie v CHKO Záhorie, (...) nakoľko bol zaznamenaný ďalší rozsiahly výrub drevín a krov v častiach pod názvom Záhradská cesta po Pánske stromky a súčasne v časti Výkop (...). Tieto výrubu boli vykonané bez súhlasu príslušného orgánu ochrany prírody podľa § 47 zákona. V danom prípade sa na predmetný rozsiahly výrub drevín a krov vyžaduje súhlas na výrub v zmysle ustanovenia § 47 ods. 3 zákona, ktorý obcou Moravský Svätý Jur ako príslušným orgánom ochrany prírody nebol vydaný.“

■ **ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU KOMÁRNO**
odboru starostlivosti o životné prostredie, č. OU-RV-OSZP-2018/000183-003

30. 01. 2018

V tomto prípade Okresný úrad Rožňava vydal predbežné opatrenie podľa § 43 ods. 1 písm. a) správneho poriadku v konaní podľa zákona o OPaK.

Okresný úrad Rožňava v predmetnom rozhodnutí uložil predbežné opatrenie Mestským lesom Dobšiná, spol. s.r.o., aby sa zdržali vykonávania obnovenej ťažby, náhodnej ťažby (spracovania kalamity) a vykonávania prebierok ako aj vykonávania vyžínania, ochrany kultúr proti zveri a odstraňovania krovín v období od 1. marca do 31. júla bežného kalendárneho roka na vybraných v rozhodnutí zmienených parcelách v katastrálnom území Dobšiná.

Odôvodnenie rozhodnutia:

„V súvislosti s prebiehajúcim konaním vedeným tunajším úradom vo veci vydania rozhodnutia podľa § 4 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny tunajší úrad dospel k záveru, že z hľadiska zabezpečenia účelu konania, ktorého výsledkom bude vydané rozhodnutie o zákaze niektorých činností, je potrebné vydať predbežné opatrenie a to v rozsahu uvedenom vo výrokovvej časti.

Uvedeným rozhodnutím dôjde k zákazu niektorých lesohospodárskych činností na lesných pozemkoch definovaných vo výroku rozhodnutia z dôvodu zabezpečenia ochrany druhu chráneného živočícha hlucháňa hôrneho. (...)

Kým neprebehne správne konanie a kým nenadobudne vydané rozhodnutie právoplatnosť, môžu tak byť zakázané činnosti Mestskými lesmi Dobšiná vykonávané a ich výkonom by došlo k zmaření účelu konania, pretože by došlo k značnému až devastačnému zásahu do zachovaného prostredia s rozsiahlym poškodením biotopov tetra hľadáča, jeho vyrušovaniu a strate hniezdnych možností, degradácii jeho biotopov a ekosystémových väzieb.

V daných súvislostiach existuje podľa podkladov doručených tunajšiemu úradu a informácií, dôvodná obava, že k uskutočneniu zakázaných činností, ktoré sú plánované v programe starostlivosti o les pre lesný celok: Mestské lesy Dobšiná (...) by v priebehu konania skutočne došlo.

Štátna ochrana prírody SR, Správa Národného parku Slovenský raj (...) ako príslušná organizácia ochrany prírody a krajiny, ktorá dodala odborné podklady potrebné k vydaniu rozhodnutia podľa § 4 ods. 2 uviedla aj činnosti, ktoré je nevyhnutné časovo obmedziť alebo celkovo zakázať.

(...)

Vzhľadom na zmysel predbežného opatrenia, ktorým je dočasné zabezpečenie zachovania biotopu hlucháňa hôrneho, keď zachovanie súčasného stavu v určitom štádiu konania vyžaduje situácia ešte pred tým, než bude vydané rozhodnutie vo veci samej, nie je potrebné vykonať samostatné dokazovanie.“

■ ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU LIPTOVSKÝ MIKULÁŠ odboru starostlivosti o životné prostredie, úseku štátnej správy ochrany prírody a krajiny a posudzovania vplyvov na životné prostredie, č. OU-LM-OSZP-2016/2247-005-VIT

29. 02. 2016

v spojení s

ROZHODNUTÍM OKRESNÉHO ÚRADU ŽILINA v sídle kraja, odboru opravných prostriedkov, referátu starostlivosti o životné prostredie, č. OU-ZA-OOP4-2016/020887-5/CHO

06. 06. 2016

Okresný úrad vydal rozhodnutie o predbežnom opatrení v súvislosti s prebiehajúcim správnym konaním vedeným vo veci vydania rozhodnutia podľa § 4 ods. 2 a § 8 ods. 1 zákona o OPaK. Orgán OPaK dospel k záveru, že je potrebné pred skončením správneho konania dočasne upraviť pomery účastníka konania do vydania meritórneho rozhodnutia v uvedenej veci a preto uložil účastníkovi konania, aby sa zdržal ťažby lesných porastov a s tým súvisiacich hospodárskych činností (najmä technologickej prípravy pracoviska vrátane budovania lanovkových dráh, výrubu stromov, približovania a sústreďovania dreva) v navrhovanej A zóne TANAPu, na pozemkoch v Bobroveckej doline, Jaloveckej doline a v lokalitách Parichvost a Mních v k.ú. obce Bobrovec; z pohľadu priestorového rozdelenia lesa v LHC Liptovský Mikuláš – TANAP, LC Liptovský Mikuláš 1, v rozhodnutí vymenovaných lesných porastoch JPRL, a to až do právoplatného rozhodnutia vo veci samej.

Odôvodnenie rozhodnutia:

„Uvedené predbežné opatrenie je potrebné pre účel správneho konania – dočasne obmedziť vykonávanie činností, ktorá by viedla k značnému, až devastačnému zásahu do zachovaného prostredia so značným poškodením biotopov chránených druhov, vyrušovaniu, významnej strate

hniezdnych možností, narušení základných a podstatných ekosystémových väzieb jednotlivých zložiek cenóz, k degradácii biotopov, negatívne ovplyvneniu vodného režimu a následnej erózii, zníženiu ekologickej stability. Predmetné lokality sú súčasťou Tatranského národného parku a jeho navrhovanej A zóny. Účel konania môže byť ohrozený tým, že kým bude vo veci samej vydané právoplatné rozhodnutie, mohla by sa predmetná činnosť vykonať v takom rozsahu, že by sa predmetné územie už nedalo vrátiť do pôvodného stavu. Účelom predbežného opatrenia orgánu ochrany prírody je teda zabezpečiť, aby nedošlo k ohrozeniu existencie druhov rastlín a živočíchov alebo k ich degenerácii, k narušeniu rozmnožovacích schopností alebo k zániku ich populácie v predmetnom území do času právoplatného ukončenia správneho konania.“

Voči uvedenému rozhodnutiu účastník konania podal odvolanie, o ktorom rozhodoval Okresný úrad Žilina v sídle kraja, odbor opravných prostriedkov, referát starostlivosti o životné prostredie. Odvolací orgán rozhodnutím č. OU-ZA-OOP4-2016/020887-5/CHO zo dňa 06. 06. 2016 prvostupňové rozhodnutie potvrdil.

Odôvodnenie rozhodnutia:

„V tejto súvislosti predovšetkým OÚ OOP Žilina zdôrazňuje, že napadnuté rozhodnutie nie je rozhodnutím vo veci samej, a teda nerieši vec záväzne. Predmetné rozhodnutie o predbežnom opatrení má len dočasnú platnosť, ex lege stráca účinnosť najneskôr rozhodnutím vo veci samej, pokiaľ nedôjde k jeho zrušeniu ešte pred vydaním rozhodnutia vo veci samej z dôvodov, že prestali existovať dôvody na jeho uloženie, resp. na jeho uloženie v takom rozsahu. Uvedenú možnosť je prvostupňový správny orgán povinný skúmať sústavne. V tejto súvislosti zdôrazňujeme, že námietky odvolateľa uvedené v podanom odvolaní vecne smerujú predovšetkým k hmotnoprávnemu rozhodovaniu vo veci samej, a preto sa nimi odvolací správny orgán ani bližšie nezaoberal. Nepochybne sa nimi musí zaoberať OÚ OSŽP L. Mikuláš v konaní vo veci samej.

Z hľadiska zákonnosti preskúmaného rozhodnutia považuje OÚ OOP Žilina za rozhodné, či napadnuté rozhodnutie je vydané v súlade s ustanovením § 43 správneho poriadku, a teda či vzhľadom na zabezpečenie účelu správneho konania podľa § 4 ods. (2) a § 8 ods. (1) zákona o ochrane prírody a krajiny existujú dôvody na jeho vydanie, resp. že jeho nevydaním by mohol byť ohrozený samotný účel prebiehajúceho správneho konania. Je nepochybné, že uvedeným konaním sa sleduje obmedzenie alebo zakázanie činností, ktoré

a) vedú k ohrozeniu druhov rastlín a živočíchov alebo ich degenerácii, k narušeniu rozmnožovacích schopností alebo k zániku ich populácie

b) ktorej následkom hrozí poškodenie alebo ničenie prírody a krajiny, alebo činnosť, ktoré takéto poškodenie alebo ničenie spôsobila.

Účelom týchto konaní je potom zachovanie existencie druhov rastlín a živočíchov, zabránenie ich degenerácie, zachovanie pokoja pri rozmnožovaní, záchrana populácie a zachovanie prírody a krajiny.

Rovnako dôležitou skutočnosťou je, že predbežné opatrenie sa vydáva na základe voľnej úvahy príslušného správneho orgánu, jeho vydaniu nepredchádza dokazovanie o jeho nevyhnutnosti, stačí ak skutočnosti, ktorých sa predbežné opatrenie týka, sú osvedčené v takej miere, aby odôvodňovali jeho použitie.“

Vo vzťahu k uplatneniu ustanovenia § 43 správneho poriadku je pozoruhodný najmä nízky počet rozhodnutí, v ktorom bolo aplikované, pričom išlo len o štyri úrady a o jeden typ konania – podľa zákona o OPaK.



V.

JUDIKATÚRA SLOVENSKÝCH SÚDOV VO VZŤAHU K UPLATŇOVANIU PRINCÍPU PREDBEŽNEJ OPATRNOSTI A PRINCÍPU PREVENIE PRI VÝKONE ŠTÁTNEJ SPRÁVY STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Analýza problematických aspektov praxe:

Za účelom skúmania uplatňovania princípu predbežnej opatrnosti a princípu prevencie v judikatúre slovenských súdov sme vykonali rešerš súdnych rozhodnutí. Cieľom rešeršu bolo zhromaždiť súdne rozhodnutia, ktoré boli vydané na základe vyššie skúmaných zákonných ustanovení, ktoré reflektujú princíp predbežnej opatrnosti a princíp prevencie pri ochrane životného prostredia a súdne rozhodnutia, ktoré by sa explicitne odvolávali na princípy prevencie a predbežnej opatrnosti.

75

Na základe predmetného rešeršu sme tak celkovo zhromaždili iba 17 rozhodnutí slovenských súdov vo vzťahu k uplatňovaniu princípu predbežnej opatrnosti a princípu prevencie pri výkone štátnej správy v oblasti ochrany životného prostredia, a to v nasledovnom členení:

- a) 2 rozhodnutia k zákonu č. 237/2002 Z. z. o obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o CITES“) (*Poznámka autorov: čl. I. a II. tohto zákona bol zrušený zákonom 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 v znení neskorších predpisov*),
- b) 8 rozhodnutí k zákonu OPaK,
- c) 3 rozhodnutia k vodnému zákonu,
- d) 4 rozhodnutia k správnomu poriadku.

Z uvedeného vyplýva, že v tejto oblasti neexistuje početnejšia rozhodovacia činnosť súdov, čoho dôvodom s najväčšou pravdepodobnosťou sú viaceré skutočnosti, napr.

- nedostatočná znalosť týchto princípov a možností ich aplikácie u zamestnancov orgánov štátnej správy na úseku ochrany životného prostredia,
- menej častá rozhodovacia činnosť orgánov štátnej správy na úseku ochrany životného prostredia, pri ktorej by boli aplikované tieto princípy (len v prípade, že správny orgán v rámci rozhodovacieho procesu pri riešení určitého prípadu argumentuje týmito princípmi, sa nimi súd v rámci preskúmania žalobou napadnutého rozhodnutia bude zaoberať a posudzovať primeranosť ich aplikácie na daný prípad),
- úspešná snaha o dosiahnutie konsenzu s povinnou osobou v rámci správneho konania, čím sa eliminuje riziko následného súdneho preskúmania vydaného správneho rozhodnutia.

1. JUDIKATÚRA K PRINCÍPU PREDBEŽNEJ OPATRNOSTI

- **ROZSUDOK NAJvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NS SR“)**
sp. zn. 6 SŽ 111/03

23. 04. 2004

v spojení s

ROZSUDKOM NAJvyššieho súdu Slovenskej republiky
sp. zn. 1 SŽ-o-NS 95/2004

22. 03. 2005

(pozn.: *jediné rozhodnutie súdu, v ktorom je zmienka o princípe predbežnej opatrnosti podľa § 13 zákona o životnom prostredí*):

Skutkový stav:

Rozhodnutím MŽP SR č. 5820/1169/2002-5.1 zo dňa 11. 11. 2002, na základe neodporúčajúceho stanoviska Vedeckého orgánu Slovenskej republiky, bola podľa v tom čase platného zákona o CITES zamietnutá žiadosť na dovoz jedného živého exemplára kríženca druhov sokola poľovníckeho a sokola rároha (*Falco rusticolus* x *rusticolus* x *cherrung*), zaradeného do prílohy I Dohovoru o medzinárodnom obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a rastlín a patriaceho do skupiny A, podľa prílohy č. 1 vyhlášky MŽP SR č. 346/2002 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona o obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dôvodom, ktorý bránil vydaniu povolenia na dovoz, bolo environmentálne riziko pre zachovanie genofondu v SR, pretože predmetom žiadosti o dovoz bol hybridný exemplár sokola poľovníckeho a sokola rároha, ktorý v prípade úniku z chovu môže negatívne ovplyvniť prírodnú populáciu sokola rároha na území Slovenskej republiky.

Žiadateľ podal rozklad (odvolanie) a minister životného prostredia SR rozhodnutím č. 7/2003 zo dňa 29. 04. 2003 rozklad zamietol a potvrdil prvostupňové rozhodnutie.

Výňatok z rozhodnutia ministra životného prostredia SR č. 7/2003 zo dňa 29. 04. 2003:

*„Rozpor v tvrdení žiadateľa, že krížence druhov sokolov *Falco rusticolus* x *Falco cherrug* sú v prevažnej väčšine neplodné a neexistuje dôkaz o ohrození slovenskej, ani zahraničnej populácie sokolov týmto hybridom a stanoviskom Štátnej ochrany prírody a krajiny SR (ďalej len „organizácia ochrany prírody a krajiny“), v ktorom sa uvádza, že takto vzniknuté hybridy sú v prevažných prípadoch plodné a pre voľne žijúce populácie druhov sokolov rizikové, osobitná komisia preskúmala a uznala platnosť argumentov organizácie ochrany prírody a krajiny. Okrem iných zdrojov, niektoré z nich uviedla vo svojom stanovisku organizácia ochrany prírody a krajiny, osobitná komisia vychádzala aj z Medzinárodného programu záchrany druhu *Falco rusticolus*, vypracovaného v decembri 1999 organizáciou BirdLife International pre Európsku komisiu (zostavil Pertti Koskimies). Autori tohto programu uvádzajú, že „hybridy medzi sokolom poľovníckym a sokolom rárohom sú plne fertílné ako medzi sebou navzájom, tak aj pri spätnom krížení s jedincami rodičovského druhu, teda majú vysoký potenciál na ovplyvnenie genofondu voľne žijúcich populácií sokola poľovníckeho a sokola rároha“. Okrem toho nemožno vylúčiť ďalšie negatívne vplyvy hybridov na prírodné populácie sokolov, napr. obsadenie hniezdneho teritória plodným hybridom s následnou neplnohodnotnou produkciou mláďat. Tieto argumenty sú pre rozhodnutie vo veci určujúce.*

(...)

Námietka žiadateľa, že exemplár, o ktorého dovoz žiada, pochádza z umelého odchovu, je správaním viazaný na človeka, a preto jeho únik do voľnej prírody predstavuje minimálne riziko, bola posúdená tak, že aj v prípadoch, v ktorých sa predpokladá malá pravdepodobnosť úniku chovaného hybridného jedinca sokola zo zajatia, štátne orgány ochrany prírody a krajiny sa majú riadiť princípom predbežnej opatrnosti, ktorý je zakotvený v § 13 zákona o životnom prostredí i vo viacerých medzinárodných dokumentoch.

Sokol rároh patrí podľa vyhlášky MŽP SR č. 24/2003 Z. z., ktorou sa vykonáva zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny medzi chránené druhy vtákov národného významu. Štátne orgány ochrany prírody a krajiny a organizácia ochrany prírody a krajiny venujú ochrane dravcov osobitnú pozornosť. Ojedinelé prípady vytvorenia zmiešaných hniezdných párov sokolov, vrátane zapájania sa hybridov do reprodukčného procesu sokola rároha a sokola sťahovavého sú zaznamenávané najmä v posledných rokoch. Organizácia ochrany prírody a krajiny, spolu s externými spolupracovníkmi zo Spoločnosti na ochranu dravcov a sov, disponuje početnými odborníkmi, schopnými identifikovať a dokumentovať tieto zriedkavé javy na celom území Slovenska. Jednotlivé prípady zmiešaných hniezdných párov v prírode odborní pracovníci študujú a vyhodnocujú. Na získanie nových vedeckých poznatkov o miere genetického ovplyvnenia jedincov sokolov vo voľnej prírode bola nadviazaná i medzinárodná spolupráca.

(...)

Účelom rozhodnutí ministerstva, ktorým sa nepovoľuje dovoz nepôvodných druhov a hybridných jedincov dravcov, nie je obmedziť sokoliarstvo v Slovenskej republike, ale vylúčiť možné riziká nepriaznivého ovplyvnenia prírodných populácií pôvodných druhov.“

Žiadateľ podal správnu žalobu na preskúmanie prvostupňového a druhostupňového rozhodnutia na NS SR a ten rozsudkom sp. zn. 6 SŽ 111/03 zo dňa 23. 04. 2004 žalobu zamietol. Žiadateľ proti rozsudku podal odvolanie. NS SR ako odvolací súd odvolaniu nepriznal úspech a rozsudkom sp. zn. 1 SŽ-o-NS 95/2004 zo dňa 22. 03. 2005 potvrdil rozsudok NS SR sp. zn. 6 SŽ 111/03 zo dňa 23. 04. 2004.

Výňatok z odôvodnenia rozsudku NS SR sp. zn. 6 SŽ 111/03 zo dňa 23. 04. 2004:

„Za účelom zistenia opodstatnenosti rozhodnutia žalovaný správny orgán skúmal, či boli splnené zákonné podmienky pre vydanie takéhoto povolenia a či uvažovaná činnosť nebude predstavovať environmentálne riziko pre zachovanie genofondu v Slovenskej republike, pričom podotkol, že zo zákona nevyplýva pre žiadateľa právny nárok na vydanie povolenia na predmetnú činnosť. Za tým účelom správny orgán viackrát vyžiadal odborné stanovisko vedeckého orgánu Slovenskej republiky.

*Vedecký orgán vo svojich stanoviskách k problematike udelenia povolenia na dovoz kríženca neodporučil dovoz kríženca druhov *Falco rusticolus x rusticolus x cherrung*.*

Zákon č. 237/2002 Z. z. o obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín a o zmene a doplnení niektorých zákonov vymedzuje v záujme ochrany druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín, ktorých prežitie je ohrozené alebo by mohlo byť ohrozené medzinárodným obchodom s nimi, upravuje podmienky na ich dovoz, vývoz, opätovný vývoz a tranzit, ďalšie opatrenia na zabezpečenie ich ochrany a evidencie na území Slovenskej republiky, pôsobnosť orgánov štátnej správy na úseku nakladania s nimi a zodpovednosť za porušenie povinností ustanovených týmto zákonom.

Ustanovenie § 6 ods. 1 písm. b/ods. 3 citovaného zákona zakotvuje možnosť vydania povolenia na dovoz exemplárov druhov, len ak neexistujú žiadne iné dôvody týkajúce sa ochrany druhov, ktoré by bránili vydaniu povolenia na dovoz.

S ohľadom na citované ustanovenia zákona Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatuje, že jednoznačne zo samotného znenia zákona pre žiadateľa nevyplýva právny nárok na udelenie povolenia na dovoz voľne žijúceho živočícha.

Je zrejmé, že správny orgán pri svojom rozhodovaní vychádzal zo stanovísk vedeckých orgánov Slovenskej republiky, z obsahu ktorých vyplynulo, že existujú iné dôvody týkajúce sa ochrany druhov, ktoré bránia vydaniu povolenia na dovoz, a preto s udelením povolenia nesúhlasil.

(...)

Najvyšší súd Slovenskej republiky je toho názoru, že zamietnutím žiadosti o vydanie povolenia nedošlo k porušeniu práva žiadateľa a takýto postup nebol v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky ani zákonmi Slovenskej republiky a medzinárodným dohovorom, pretože povinnosťou správnych orgánov pri rozhodovaní o vydaní povolenia na uvedenú činnosť je dbať na ekologickú rovnováhu a účinnú starostlivosť o životné prostredie.“

Výňatok z odôvodnenia rozsudku NS SR sp. zn. 1 SŽ-o-NS 95/2004 zo dňa 22. 03. 2005:

*„Zákon č. 237/2002 Z. z. o obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín a o zmene a doplnení niektorých zákonov ustanovuje v § 28 ods. 1 písm. d) právomoc Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky vydať povolenie na dovoz vybraných exemplárov. Žalovaný bol oprávnený podľa názoru odvolacieho súdu v súlade so zásadou predbežnej opatrnosti zakotvenej v ustanovení § 13 zákona o životnom prostredí o životnom prostredí v znení neskorších predpisov žalobcovi odmietnuť vydať povolenie na dovoz kríženca druhov *Falco rusticolus x rusticolus x cherrung*.*

*Zo spisu žalovaného vyplýva, že správne orgány konajúce v právnej veci žalobcu vychádzali pri rozhodovaní zo stanovísk vedeckého orgánu Slovenskej republiky. Výsledkom bolo zistenie skutočností, že existuje dôvod na nevydanie povolenia na dovoz. Preto rozhodnutím Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 3852/616/2002-5.1 zo dňa 11. novembra 2002 bola zamietnutá žiadosť žalobcu na dovoz kríženca sokola poľovníckeho a sokola rároha (*Falco rusticolus x rusticolus x cherrung*) a minister životného prostredia Slovenskej republiky rozhodnutím zo dňa 29. apríla 2003 č. k. 7/2003 rozklad žalobcu zamietol a potvrdil prvostupňové rozhodnutie.“*

PO PREŠTUDOVANÍ UVEDENÝCH ROZSUDKOV NS SR MOŽNO KONŠTATOVAŤ NASLEDOVNÉ:

V rozhodovacom procese musí orgán verejnej správy uniesť dôkazné bremeno pre svoje rozhodnutie vo veci nepovolenia vykonávania určitej činnosti v konaniach, ktoré sa uskutočňujú v súlade so zákonmi, z ktorých nevyplýva pre žiadateľa právny nárok na povolenie činnosti pri splnení zákonných podmienok a v ktorých rozhoduje správny orgán na základe slobodného uváženia a vyhodnotenia všetkých dôkazov. V prípade, že správny orgán nedisponuje dostatočnými odbornými či vedeckými podkladmi odôvodňujúcimi nepovolenie činnosti, pri ktorej sa predpokladá aj malá pravdepodobnosť vzniku škodlivého následku na životnom prostredí, argumentácia princípom predbežnej opatrnosti, s odvolaním sa na § 13 zákona o životnom prostredí, je vhodnou interpretačnou pomôckou pri aplikácii práva. Z výňatkov vyššie uvedených rozhodnutí NS SR vyplýva, že sudy v rámci prieskumu rozhodnutí a postupov v správnom súdnictve takéto zdôvodnenie nepovolenia činnosti vo vydanom správnom rozhodnutí považujú za preskúmateľné, z čoho vyplýva akceptácia princípu predbežnej opatrnosti upraveného v § 13 zákona o životnom prostredí v rozhodovacej činnosti orgánov štátnej správy na úseku životného prostredia a ich oprávnenia v súlade s týmto princípom nepovolíť vykonávanie činnosti, o ktorú žiadateľ požiadal. Na druhej strane je však potrebné uviesť, že vzhľadom na minimálnu judikatúru v tejto oblasti nie je možné uviesť odporúčanie k miere pravdepodobnosti vzniku škodlivého následku na životnom prostredí, ktorá by odôvodňovala argumentáciu princípom predbežnej opatrnosti. Správny orgán sa bude musieť s touto otázkou vysporiadať v rámci konkrétneho rozhodovacieho procesu s prihliadnutím na skutkový stav daného prípadu a existujúcu judikatúru.

Princíp predbežnej opatrnosti by mohol predstavovať významný argument pri riešení určitej právnej otázky vo vzťahu k rozhodovaniu podľa osobitných (zložkových) zákonov, z ktorých nevyplýva pre žiadateľa právny nárok na vydanie rozhodnutia po splnení stanovených zákonných podmienok. Zároveň je aplikovateľný aj v konaniach začatých na podnet správneho orgánu, napr. o obmedzení alebo zákaze vykonávania určitej činnosti.

2. JUDIKATÚRA K PRINCÍPU PREVENIE PODĽA ZÁKONA O OPaK

■ ROZSUDOK NAJvyššieho súdu SLOVENSKEJ REPUBLIKY sp. zn. 3 Sžp 2/2008

04. 12. 2008

Skutkový stav:

SIŽP – Inšpektorát životného prostredia Bratislava, odbor inšpekcie ochrany prírody a krajiny uložil v roku 2007 pokutu vo výške 500 000 Sk za poškodenie biotopu CHŽ dropa fúzatého (*Otis tarda*) a sokola červenonohého (*Falco tinnunculus*) v dôsledku rozorania parcely v roku 2005. V odvolacom konaní SIŽP – Ústredie rozhodnutie potvrdil. Krajský súd v Bratislave dospel k záveru, že hoci napadnuté rozhodnutie vychádza zo správneho posúdenia veci a aj postup správnych orgánov v konaní bol v súlade so zákonom, bolo potrebné zmeniť rozhodnutia správnych orgánov v časti týkajúcej sa výšky uloženej sankcie, ktorú považoval súd vzhľadom na zistené okolnosti za neprimerane vysokú – znížil pokutu na 50 000 Sk. NS SR rozsudok Krajského súdu v Bratislave potvrdil. Vo svojom odôvodnení okrem iného uviedol:

„Predovšetkým z pripojeného administratívneho spisu je preukázané, že:

- *žalobca listom zo dňa 14. 03. 2005 oznámil svoj nesúhlas s predĺžením Dohody o prenechaní nehnuteľností na dočasné užívanie s odvolaním sa na jej čl. VII. ods. 1 s tým, že bližšie dôvody svojho konania neobjasnil;*
- *následne bol listom zo dňa 14. 07. 2005 upozornený správnym orgánom podľa § 4 ods. 2 zák. č. 543/2002 Z. z. na nutnosť zachovať vytvorený prírodný biotop pre dropa fúzatého, ako aj na následky svojho správania v budúcnosti. Tu Najvyšší súd vyzdvihuje tú skutočnosť, že štátny orgán dostatočne poučil žalobcu, z ktorého správania bola evidentná neochota v budúcnosti spolupracovať na ochrane biotopu pre chránené živočíšne druhy (drop fúzatý a sokol červenonohý);*

- oznámením zo dňa 16. 08. 2005 bolo žalobcovi dané na vedomie začatie konania o obmedzení alebo zakázaní niektorých činností žalobcovi na predmetných parcelách;
- listom zo dňa 08. 11. 2005 bol žalobca opätovne upozornený na nutnosť zachovať vytvorený prírodný biotop pre dropa fúzatého;
- súčasne na základe telefonického upozornenia stráža prírody z 08. 11. 2005 sa správny orgán reálne dozvedel, že žalobca pristúpil k rozoraniu trávnych porastov, ktoré tvoria biotop chránených živočíchov dropa fúzatého a sokola červenonohého.

(...)

S prihliadnutím na čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky a § 17 ods. 1 zák. č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí pre Najvyšší súd vyplýva záver, že verejný záujem na ochrane životného prostredia ako základného predpokladu existencie ľudskej bytosti je mimoriadny a preto právny poriadok Slovenskej republiky mu venuje zvýšenú pozornosť a v prípade stretu tohto verejného záujmu s výkonom niektorých práv jednotlivcom je na základe uvedeného prípustné výkon týchto práv obmedziť. Toto je najmä evidentné v prípade stretu verejného záujmu na ochrane životného prostredia a súkromných práv, ktorým je napríklad vlastnícke právo, ktorého obsah (čl. 20) a zvýšená ochrana v správnom súdnictve (čl. 46 ods. 2 veta druhá) sú zakotvené priamo v Ústave Slovenskej republiky.

Potom je celkom prirodzené, že zákonodarcu prostredníctvom ust. § 4 ods. 1 zák. č. 543/2002 Z. z. zakotvil všeobecnú prevenčnú povinnosť nielen štátu ale aj jednotlivcom, aby vzhľadom na zachovanie zdravého životného prostredia prispôsobili vykonávanie svojich činností tak, aby nedošlo k poškodeniu životného prostredia alebo jeho zložiek, a ďalej v špeciálnych ustanoveniach, ktorým je napríklad § 61 ods. 1 veta prvá zák. č. 543/2002 Z. z. ako aj ust. § 3 ods. 1 písm. c/ zákona č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy túto prevenčnú povinnosť bližšie rozviedol pre podmienky výkonu vlastníckeho práva alebo užívania poľnohospodárskej pôdy.

Najvyšší súd má ďalej zo spisu preukázané, že dňa 16. 08. 2005 prvostupňový správny orgán začal konanie podľa § 4 ods. 2 zák. č. 543/2002 Z. z., v ktorom výslovne uložil niektoré špecifické zákazy.

Podľa § 4 ods. 2 zák. č. 543/2002 Z. z. platí, že ak činnosť uvedená v odseku 1 vedie k ohrozeniu existencie druhov rastlín a živočíchov alebo k ich degenerácii, k narušeniu rozmnožovacích schopností alebo k zániku ich populácie, štátny orgán ochrany prírody a krajiny túto činnosť po predchádzajúcom upozornení obmedzí alebo zakáže.

Tak aj prvostupňový správny orgán konal, keď prostredníctvom upozornenia zo dňa 14. 07. 2005 žalobcu výslovne upozornil, že rozoranie pôdy na pozemkoch C KN č.X., X. a X. v k.ú. R. o celkovej výmere 70,9954 ha po zrušení Dohody o ponechaní nehnuteľností na dočasné užívanie Štátnej ochrany prírody SR pre osobitné účely v rámci ochrany prírody, ktorej platnosť končí dňa 03. 08. 2005, by bolo zásahom do navrhovaného chráneného vtáčieho územia S. P. a v rozpore s ustanoveniami citovaného zákona. Zmenou súčasného stepného charakteru lúčnych spoločenstiev by prišlo k nenávratnej zmene biotopu a prakticky by sa znehodnotili i doteraz vynaložené finančné prostriedky, či už na platby za nájom pozemkov alebo na konkrétne opatrenia na lokalite, kde Štátna ochrana prírody SR realizovala osobitný režim pre návrat pôvodnej Panónskej flóry – vysiatie pôvodných druhov rastlín, reštituované pôvodné druhy hmyzu ako potravná báza pre kritériové druhy.“

NS SR sa v rozsudku kriticky vyjadril k zníženiu výšky pokuty Krajským súdom v Bratislave (z 500 000 Sk na 50 000 Sk):

„... ktorého viedli k zníženiu výšky pokuty iba na 50 000 Sk, musí Najvyšší súd vyjadriť svoj nesúhlas s týmto právnym názorom krajského súdu o neopodstatnenosti výšky uloženej pokuty.

Najvyšší súd zdôrazňuje, že pri svojom posudzovaní závažnosti zisteného skutkového stavu vychádzal z predmetu zák. č. 543/2002 Z. z., ktorý je vo forme verejného záujmu na sektorovej ochrane životného prostredia vyjadrený v jeho ust. § 1 ods. 1 nasledovne – tento zákon upravuje pôsobnosť orgánov štátnej správy a obcí, ako aj práva a povinnosti právnických osôb a fyzických

osôb pri ochrane prírody a krajiny s cieľom prispieť k zachovaniu rozmanitosti podmienok a foriem života na Zemi, utvárať podmienky na trvalé udržiavanie, obnovovanie a racionálne využívanie prírodných zdrojov, záchranu prírodného dedičstva, charakteristického vzhľadu krajiny a na dosiahnutie a udržanie ekologickej stability.

Preto nie je možné za tejto situácie na úmyselné rozoranie trávneho porastu, jeho následné neobnovenie v ďalšom roku a naopak spojené so zasiatím kukurice siatej nazerať ako na konanie pochopiteľné z ekonomického hľadiska avšak z hľadiska ekologického unáhlené, ale vždy je nutné ho kvalifikovať ako spoločensky nežiaduce. Potom ani názor krajského súdu o vhodnosti symbolickej pokuty na tomto mieste nemá opodstatnenie, lebo správny orgán má v zmysle § 91 ods. 1 zák. č. 543/2002 Z. z. pri určovaní výšky pokuty za iný správny delikt prihliadať na jeho spoločenskú závažnosť. Ako kritériá zákon následne ponúka spôsob jeho spáchania (správne bolo v napadnutom rozhodnutí poukázané na nielen vedomé poškodenie ale následne aj zničenie dotknutej časti biotopu chránených živočíchov, čo je veľmi závažným porušením zákona) a na jeho následky vrátane vzniknutej ujmy (správne bolo v napadnutom rozhodnutí kvalifikovaná nepriaznivá zmena pre výskyt chránených živočíchov v dotknutej lokalite vo vzťahu ku komunitárnym záväzkom vyplývajúcim z agendy Natura 2000 pre Slovenskú republiku) a na okolnosti, za ktorých bol spáchaný (žalobca bol viackrát oficiálnou cestou upozornený na nežiaduce následky a dopady jeho poľnohospodárskej výroby na biotop v tejto lokalite). K týmto kritériám sa však krajský súd pred tým, ako pôvodnú výšku pokuty 500 000 Sk (a podľa mienky Najvyššieho súdu uloženú správnym orgánom v opodstatnenej výške vzhľadom k jej maximálnej výške 1 milióna Sk) znížil na sumu 50 000 Sk, opomenul vyjadriť.“

■ ROZSUDOK KRAJSKÉHO SÚDU ŽILINA sp. zn. 21S 95/2011

23. 05. 2012

Skutkový stav:

Obvodný úrad životného prostredia v Ružomberku v roku 2011 podľa § 4 ods. 2 a § 8 ods. 1 zákona o OPaK, na základe podnetov viacerých subjektov zo strany verejnosti zakázal žalobcovi – obhospodarovateľovi lesných pozemkov:

- a) vykonávať ťažbu lesných porastov a s ňou súvisiace hospodárske aktivity (približovanie dreva, budovanie lanových dráh a pod.) v období od 1. januára do 31. decembra,
- b) odstraňovať, resp. poškodzovať stromy s hniezdnymi dutinami dťatľa čierneho, dťatľa trojprstého, dťatľa bielochrbtého, kuvika vrabčieho, kuvika kapcavého v období od 1. januára do 31. decembra, v k. ú. obce N. I., na pozemkoch špecifikovaných v rozhodnutí, ktoré sa nachádzajú v Národnom parku Veľká Fatra, ktorú sú súčasťou územia európskeho významu SKUEV0238 Veľká Fatra a chráneného vtáčieho územia Veľká Fatra.

Správny orgán vydal rozhodnutie z dôvodu, že obhospodarovateľ začal v území s miestnym názvoslovím Smrekovica ťažbu stromov, ktorou by došlo k zničeniu prírodných hodnôt územia – jedinečného komplexu zachovalých lesov pralesovitého charakteru. V odvolacom konaní Krajský úrad životného prostredia v Žiline rozhodnutie potvrdil. Krajský súd v Žiline rozsudkom z roku 2012 zamietol žalobu. Vo svojom odôvodnení okrem iného uviedol:

„Vzhľadom k tomu, aj z citovaného ustanovenia § 4 ods. 1, resp. aj § 4 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z. vyplýva tzv. všeobecná prevenčná povinnosť ochrany prírody a krajiny a teda aj podľa názoru súdu bolo možné vysloviť zákaz ťažby lesných porastov a s ňou súvisiace hospodárske aktivity špecifikovaný pod písm. a) a aj zákaz špecifikovaný pod písm. b) výrokovej časti prvostupňového rozhodnutia aj na dané územie národného parku, resp. chráneného vtáčieho územia a územia celoeurópskeho významu. Vzhľadom na to aj logicky, pokiaľ by orgán ochrany prírody nepristúpil k takémuto riešeniu, ťažbou dreva, resp. aj inou hospodárskou činnosťou zo strany žalobcu, by sa aj podľa názoru súdu masív Smrekovica celkom vyťažil a potom by už v podstate nebolo ani čo chrániť v zmysle Zákona o ochrane prírody a krajiny č. 543/2002 Z. z., t. j. podľa názoru súdu bolo namieste použitie § 4 ods. 1, 2 zákona č. 543/2002 Z. z., ktorý podľa názoru súdu vo vzťahu k ochrane prírody a krajiny má aj prevenčný charakter, a teda zákaz ťažby tak, ako sa skonštatoval vo výrokovej časti rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu, bol za danej situácie namieste...”

Súd sa zaoberal aj námietkou žalobcu, že § 4 ods. 2 a § 8 ods. 1 zákona o OPaK je možné aplikovať len v rámci všeobecnej ochrany prírody podľa druhej časti zákona o OPaK. Súd došiel k záveru, že je ich možné použiť aj v rámci tzv. osobitnej ochrany prírody podľa tretej časti zákona o OPaK:

„Súd poukazuje najmä na to, že v predmetnom prípade bolo potrebné podľa názoru súdu dospieť v podstate k ochrane toho, čo v danej lokalite zostalo ešte zachované (prirodzený lesný ekosystém) a to konkrétne cez všeobecnú časť druhej časti zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny (§§ 3 – 10 zákona č. 543/2002 Z. z.) a to prostredníctvom ust. § 4 ods. 1, 2 zákona, resp. cez § 8 zák. č. 543/2002 Z. z. Aj napriek známej skutočnosti, že pre dané územie platil 3. stupeň ochrany v zmysle ust. § 19 ods. 2 zákona, ust. § 14 zák. č. 543/2002 Z. z., v rámci ktorého ustanovenia nie je špecifikované obmedzenie zákaz ťažby, resp. zákaz ťažobnej činnosti, správne orgány postupovali správne, keď na základe uvedených zistení vyslovili pre žalobcu špecifikovaný zákaz. Nestotožňuje sa súd s názorom žalobcu, že by správne orgány postupovali nad rámec zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny a nemohli využiť v prípade ochrany prírody a krajiny ust. § 4, resp. § 8 zák. č. 543/2003 Z. z. Z § 2 zákona č. 543/2002 Z. z. vyplýva, čo sa rozumie ochranou prírody a krajiny, rozumie sa ňou aj obmedzovanie zásahov, ktoré môžu ohroziť, poškodiť alebo zničiť podmienky a formy života atď. Vzhľadom k tomu, aj z citovaného ustanovenia § 4 ods. 1, resp. aj § 4 ods. 2 zák. č. 543/2002 Z. z. vyplýva tzv. všeobecná preventčná povinnosť ochrany prírody a krajiny a teda aj podľa názoru súdu bolo možné vysloviť zákaz ťažby lesných porastov a s ňou súvisiace hospodárske aktivity.

(...)

Nie je možné stotožniť sa teda ani s názorom žalobcu, že ustanovenia zákona č. 543/2002 Z. z., ktoré upravujú osobitnú ochranu prírody a krajiny (§ 11 – 53 zákona č. 543/2002 Z. z.) vylučujú použitie ustanovení o všeobecnej ochrane prírody a krajiny (§ 3 – 10 zákona č. 543/2002 Z. z.), podľa ktorých (§ 4 ods. 2 a § 8 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z.) bol žalobcovi daný špecifikovaný zákaz preskúmanými rozhodnutiami. Podľa názoru súdu sa prakticky všetky ustanovenia druhej časti zákona [s výnimkou novelizovaných ustanovení § 6 ods. 4 a § 7 ods. 2, a ktorých použitie vylučuje § 14 ods. 1 písm. d) a § 15 ods. 1 písm. h) zákona] sa v plnom rozsahu uplatňujú aj na chránené územia a ich ochranné pásma. Ustanovenia všeobecnej ochrany prírody a krajiny druhej časti zákona vytvárajú rámec ochrany osobitnej časti zákona o ochrane prírody a krajiny a uplatňujú sa spoločne, čo je zrejmé aj z toho, že osobitná ochrana nie je zákonom upravená komplexne, pričom tretia časť zákona č. 543/2002 Z. z. (§ 11 – 53 zákona č. 543/2002 Z. z.), ktorá upravuje osobitnú ochranu prírody a krajiny, neobsahuje ustanovenia, na základe ktorých by mohol orgán ochrany prírody preventívne obmedziť alebo zakázať činnosť, ktorou môže byť ohrozený predmet ochrany chráneného územia, resp. chránené druhy, pričom súd zdôrazňuje a poukazuje na to, že základným princípom pri ochrane prírody a krajiny, resp. životného prostredia je základný princíp prevencie. Vzhľadom na to, že dôsledky poškodenia prírody a krajiny, teda životného prostredia, sú často nenapraviteľné, treba takýmto poškodeniam prírody resp. celkovo životného prostredia predovšetkým predchádzať, a to práve aj zákazom, ktorý bol daný žalobcovi vo vzťahu k vykonávaniu jeho činnosti na chránenom území...“

Ďalšou otázkou, ktorou sa súd zaoberal na základe námietky žalobcu, bolo posúdenie zákonnosti vymedzenia trvania zákazu činnosti – ťažby dreva celoročne v období od 1. januára do 31. decembra. Súd dospel k záveru, že takto vymedzené trvanie zákazu ťažby bolo vykonané v súlade so zákonom o OPaK:

„Vo vzťahu k námietke žalobcu, že podľa § 8 ods. 1 zák. č. 543/2002 Z. z. je možné obmedziť alebo zakázať činnosť až do odstránenia nedostatkov, z rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu je zrejмый celoročný zákaz pod písmenami a) a b) vo vzťahu k tam uvedeným činnostiam a nie do odstránenia nedostatkov. Podľa názoru súdu uvedený nedostatok však nemôže spôsobovať nezákonnosť rozhodnutia, keď je zrejmé, že správny orgán rozhodoval aj podľa ust. § 4 ods. 1, 2 predmetného zákona. Zároveň súd poukazuje na to, že v zákone č. 543/2002 Z. z., v § 89 ods. 1 písm. a) je upravená možnosť orgánu ochrany prírody, svoje rozhodnutie dodatočne zmeniť, pokiaľ sa ukáže, že došlo k zmene skutočností rozhodujúcich na vydanie rozhodnutia, alebo ak by si to vyžadovali záujmy ochrany prírody a krajiny chránené týmto zákonom. Takže v danom prípade ani podľa názoru súdu nemožno konštatovať, že ide o rozhodnutie, ktoré by nebolo možné vzhľadom na vyššie ustanovené ustanovenie § 89 ods. 1 písm. a) predmetného zákona zmeniť.“

■ ROZSUDOK KRAJSKÉHO SÚDU KOŠICE

sp. zn. 7S/156/2012

24. 04. 2013

Skutkový stav:

Obvodný úrad životného prostredia Rožňava rozhodnutím z roku 2012 vydaným podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK nariadil obhospodarovateľovi lesných pozemkov obmedzenie výkonu lesohospodárskej činnosti s cieľom zachovať priaznivý stav chráneného druhu orla krikľavého. V odvolacom konaní Krajský úrad životného prostredia Košice rozhodnutie potvrdil. Krajský súd Košice zrušil rozhodnutie Krajského úradu životného prostredia Košice, ako aj rozhodnutie Obvodného úradu životného prostredia Rožňava a vec vrátil na ďalšie konanie. Vo svojom odôvodnení okrem iného uviedol:

„Správny orgán prvého stupňa vo svojom rozhodnutí iba konštatoval, že v K. V. W. S. bolo lokalizovaných 7 párov orla krikľavého, pričom z toho jeden pár pravidelne hniezdi v JPRL č. XXX v kat. úz. X. , ktorého užívateľom je žalobca. Žalovaný v napadnutom rozhodnutí opisuje históriu hniezda v predmetnom JPRL a konštatuje, že žalobca od roku 2002 akceptoval a dodržiaval písomne určené podmienky ochrany hniezdného biotopu, pričom žiadne porušenie podmienok zo strany pracovníkov odštepného závodu žalobcu v Y. doteraz nezaznamenal. Z rozhodnutí správneho orgánu prvého stupňa a žalovaného nevyplýva, aby žalobcom realizovaná lesohospodárska činnosť viedla k ohrozeniu existencie orla krikľavého v predmetnom JPRL, mala negatívny vplyv na rozmnožovanie schopností tohto chráneného druhu a ohrozovala jeho populáciu, v dôsledku toho by bol žalobca na tieto skutočnosti upozornený pred vydaním napadnutých rozhodnutí. Žalovaný až vo vyjadrení zo dňa 11. 10. 2012 k podanej žalobe konštatoval, že v súvislosti s vykonávaním lesohospodárskej činnosti žalobcu, ktorá ohrozila, poškodila alebo zničila hniezdné biotopy orla krikľavého, a teda mala vplyv na priaznivý stav populácie tohto druhu, bol žalobca upozornený na porušovanie ustanovení zákona o ochrane prírody a krajiny v iných katastrálnych územiach, a to Z., Y. a B.

Na základe uvedeného súd dospel k záveru, že v tomto prípade neboli splnené zákonné predpoklady pre vydanie rozhodnutia podľa § 4 ods.2 zákona o ochrane prírody a krajiny.“

■ ROZSUDOK KRAJSKÉHO SÚDU KOŠICE

sp. zn. 6S/238/2012

05. 09. 2013

Skutkový stav:

Obvodný úrad životného prostredia Rožňava rozhodnutím z roku 2012 vydaným podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK nariadil obhospodarovateľovi lesných pozemkov dodržať podmienky v jednotkách priestorového rozdelenia lesa kvôli zabezpečeniu ochrany hniezdných lokalít páru orla krikľavého (*aquila pomarina*). V odvolacom konaní Krajský úrad životného prostredia Košice rozhodnutie potvrdil. Krajský súd Košice zrušil rozhodnutie Krajského úradu životného prostredia Košice, ako aj rozhodnutie Obvodného úradu životného prostredia Rožňava a vec vrátil na ďalšie konanie. Vo svojom odôvodnení okrem iného uviedol:

„Ustanovenie 4 ods. 2 citovaného zákona ustanovuje zákonné podmienky, ktoré musia byť kumulatívne splnené pre vydanie rozhodnutia o obmedzení alebo zákaze činnosti: činnosti špecifikované v odseku 1 musia viesť k ohrozeniu existencie druhov rastlín a živočíchov alebo k ich degenerácii, k narušovaniu rozmnožovacích schopností alebo k zániku ich populácie, a na škodlivé následky tejto činnosti bol dotknutý subjekt upozornený pred vydaním rozhodnutia.

(...)

„... súd dospel k záveru, že v tomto prípade neboli splnené zákonné predpoklady pre vydanie rozhodnutia podľa § 4 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny.“

■ **ROZSUDOK KRAJSKÉHO SÚDU BANSKÁ BYSTRICA**
sp. zn. 23S/243/2013

26. 03. 2014

v spojení s

ROZSUDKOM NAJvyššieho SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY
sp. zn. 5Sžo/45/2014

28. 04. 2016

Skutkový stav:

Obvodný úrad životného prostredia v Brezne v roku 2012 podľa § 4 ods. 2 a § 8 ods. 1 zákona o OPaK, na základe žiadosti ktorú podal navrhovateľ FSC Slovensko, zakázal žalobcovi – obhospodarovateľovi lesných pozemkov vykonávať ťažbu v lesných porastoch a s ňou súvisiace hospodárske aktivity (výstavbu lesných ciest a zväžnic, približovanie dreva, budovanie lanovkových dráh a pod.), ako aj ďalšie lesohospodárske aktivity (výchovu lesných porastov, zalesňovanie a pod.) na celom území navrhovanej prírodnej rezervácie Bystrá dolina (ďalej len „PR Bystrá dolina“), a to až do doby jej vyhlásenia za prírodnú rezerváciu. Ďalej vo výroku rozhodnutia uviedol, že zákaz sa nevzťahuje na prípadný výrub jednotlivých stromov v bezprostrednej blízkosti (do 30 m od trasy) zelenoznačkovej turistickej trasy č. 5426 v úseku Trangoška – Chata M. R. Štefánika, vo vymenovaných JPRL, potenciálne ohrozujúcich bezpečnosť osôb pohybujúcich sa po nej, za predpokladu, že stromy určené na výrub budú označené Správou Národného parku Nízke Tatry. Zákaz sa týkal územia nachádzajúceho sa v Národnom parku Nízke Tatry, ktoré je súčasťou územia európskeho významu SKUEV0302 Ďumbierske Tatry a chráneného vtáčieho územia Nízke Tatry. Správny orgán vydal rozhodnutie z dôvodu, že obhospodarovateľ plánoval v území navrhovanej prírodnej rezervácie Bystrá dolina ťažbu stromov, ktorou by došlo k zničeniu prírodných hodnôt územia – jedinečného komplexu zachovalých lesov pralesovitého charakteru. V čase rozhodovania už bolo vedené konanie podľa § 50 zákona o OPaK na vyhlásenie ochrany prírodnej rezervácie Bystrá dolina s piatym stupňom ochrany, kde platí zákaz ťažby dreva. V odvolacom konaní Okresný úrad Banská Bystrica, odbor opravných prostriedkov (do 30. 09. 2013 Obvodný úrad životného prostredia Banská Bystrica, odbor ochrany prírody vybraných zložiek životného prostredia a odvolacích konaní kraja) rozhodnutie potvrdil. Krajský súd v Banskej Bystrici rozsudkom z roku 2014 zamietol žalobu. NS SR rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici potvrdil. Krajský súd v Banskej Bystrici vo svojom odôvodnení okrem iného uviedol:

„Súd sa nestotožnil s tvrdením žalobcu o nesprávnom a nezákonnom aplikovaní na daný prípad ustanovenia § 4 ods. 2 a § 8 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. s tým, že podľa žalobcu mal správny orgán postupovať podľa § 50 ods. 5 a ods. 6 tohto zákona. To, že si žalobca splnil svoju oznamovaciu povinnosť v zmysle § 50 ods. 5 zákona, keď po doručení oznámenia o zámere vyhlásiť prírodnú rezerváciu Bystrá dolina, oznámil výkon činností v tomto území, na ktoré je potrebný súhlas, je v podstate irelevantnou skutočnosťou pre predmetné konanie správneho orgánu, ktoré je nutné považovať za osobitné konanie, majúce iný právny režim upravený v druhej časti zákona č. 543/2002 Z. z., ktoré konanie začalo na základe žiadosti navrhovateľa – pribratého účastníka konania FSC Slovensko. Súd sa plne stotožňuje s konštatovaním tohto subjektu vo vyjadrení k žalobe, že je irelevantnou skutočnosťou, ako sa dozvedel žiadateľ o činnostiach žalobcu, ktoré mieňil v predmetnom území vykonávať. Práve z dôvodu, že proces vyhlasovania prírodnej rezervácie nie je definitívne ukončený, v záujme zabezpečenia predmetu ochrany, bolo plne v súlade so zákonom aplikovanie ustanovení § 4 ods. 2 a § 8 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. Postup, ktorého sa dožadoval žalobca v zmysle § 50 ods. 5 a ods. 6 zákona neposkytuje dostatočnú ochranu, a to aj s poukazom na ustanovenie § 2 ods. 1 zákona a § 19 ods. 1 zákona, na čo správne poukázali správne orgány v odôvodnení preskúmaných rozhodnutí.

Krajský súd zastáva stanovisko, že správny orgán mohol na základe žiadosti navrhovateľa, za danej situácie, postupovať podľa § 4 a § 8 zákona č. 543/2002 Z. z. Zároveň zastáva názor, že boli splnené aj všetky kogentné zákonné podmienky zakotvené v hypotéze uvedených ustanovení. Súd sa nestotožnil s tvrdením žalobcu, že sa vyžaduje, aby k vykonávaniu činnosti vedúcej k ohrozeniu, poškodeniu alebo zničeniu prírody už došlo, naopak, zastáva názor, že postačuje, ak je preukázaná potenciálna možnosť, napr. v budúcnosti plánovaná činnosť, ako je to v danom prípade, v dôsledku ktorej by mohlo nastať ohrozenie, poškodenie alebo zničenie prírody (rastliny,

živočícha alebo ich biotopov), ako to predpokladá ustanovenie § 4 ods. 1, 2 zákona o ochrane prírody. Predmetné ustanovenie treba rozumieť v zmysle zásady prevencie a predbežnej opatrnosti. Obdobne aj ustanovenie § 8 ods. 1 zákona o ochrane prírody. Nie je teda nevyhnutné, aby šlo o činnosť, ktorá sa už reálne vykonáva, resp. ktorou už došlo k poškodeniu, či zničeniu prírody a krajiny. Pokiaľ by orgán ochrany prírody nepristúpil k takémuto riešeniu, ťažbou dreva, resp. inou hospodárskou činnosťou zo strany žalobcu, by aj podľa názoru súdu mohlo dôjsť k takému nežiaducemu zásahu do predmetu ochrany, v dôsledku čoho by mohlo dôjsť k úplnému zmareniu účelu vyhlásenia prírodnej rezervácie Bystrá dolina. Základným princípom pri ochrane prírody a krajiny, resp. životného prostredia, je základný princíp prevencie, pretože dôsledky poškodenia prírody a krajiny, teda životného prostredia, sú často nezvratné, nenapraviteľné, preto je nutné takýmto poškodeniam predovšetkým predchádzať, pričom jedným zo spôsobov akým to možno zabezpečiť je práve rozhodnutie o zákaze vykonávania činností, ktorý bol daný žalobcovi vo vzťahu k jeho plánovanej činnosti na chránenom území.“

Krajský súd v Banskej Bystrici sa zaoberal aj námietkou žalobcu, že § 4 ods. 2 a § 8 ods. 1 zákona o OPAK je možné aplikovať len v rámci všeobecnej ochrany prírody podľa druhej časti zákona OPAK. Súd došiel k záveru, že je ich možné použiť aj v rámci konania podľa § 50 zákona o OPAK o vyhlasovaní chráneného územia:

„Práve z dôvodu, že proces vyhlasovania prírodnej rezervácie nie je definitívne ukončený, v záujme zabezpečenia predmetu ochrany, bolo plne v súlade so zákonom aplikovanie ustanovení § 4 ods. 2 a § 8 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. Postup, ktorého sa dožadoval žalobca v zmysle § 50 ods. 5 a 6 zákona neposkytuje dostatočnú ochranu, a to aj s poukazom na ustanovenie § 2 ods. 1 zákona a § 19 ods. 1 zákona, na čo správne poukázali správne orgány v odôvodnení preskúmaných rozhodnutí.

(...)

Pravdou je aj konštatovanie žalobcu, že ustanovenie § 50 v relevantnom znení nedávalo žalovanému oprávnenie zakázať žalobcovi oznámené činnosti, avšak napadnuté rozhodnutie nemožno považovať za rozhodnutie vydané v zmysle ustanovenia § 50 ods. 5 zákona. Ako už bolo vyššie uvedené, jedná sa o samostatné konanie, pričom bolo len na vôli (správnom uvážení) správneho orgánu, aký právny nástroj, vedúci k naplneniu účelu zákona o ochrane prírody a krajiny a zabezpečenia cieľa sledovaného vyhlásením prírodnej rezervácie, zvolí. Súd sa preto nestotožňuje s konštatovaním v žalobe, že žalovaný, resp. konajúci prvostupňový správny orgán, nepostupoval spôsobom a v rozsahu stanoveným zákonom, ako mu to ukladá imperatív v článku 2 odsek 2 Ústavy SR.“

Ďalšou otázkou, ktorou sa Krajský súd v Banskej Bystrici zaoberal na základe námietky žalobcu, bolo posúdenie zákonnosti vymedzenia trvania zákazu činnosti – ťažby dreva až do doby vyhlásenia územia za prírodnú rezerváciu. Súd dospel k záveru, že takto vymedzené trvanie zákazu ťažby bolo vykonané v súlade so zákonom o OPAK:

„Súd nepovažuje za opodstatnenú ani žalobnú námietku, ktorou žalobca namieta nezákonné vymedzenie doby trvania zákazu, odvolávajúc sa na to, že celé konanie začalo na základe oznámenia činností, ktoré žalobca mieni vykonávať na chránenom území v zmysle § 50 ods. 5, a teda malo byť postupované v zmysle tohto ustanovenia v spojení s ods. 6 §-u 50, v zmysle ktorého bolo možné obmedziť vykonávanie oznámených činností len na dobu dvoch rokov od oznámenia zámeru o vyhlásení prírodnej rezervácie. Ak súd pripustil správnosť aplikácie na daný prípad ustanovenia § 4 ods. 2 a § 8 ods. 1 zákona o ochrane prírody a krajiny, ktorý taxatívne časovo nestanovuje dobu, na ktorú je možné činnosti zakázať, je postup žalovaného, ako aj prvostupňového správneho orgánu súladný so zákonom, ak stanovil lehotu až do doby vyhlásenia navrhovanej prírodnej rezervácie Bystrá dolina. Súd poznamenáva, že trvanie zákazu je závislé od pretrvávania uvedených činností (ktoré vedú k ohrozeniu existencie druhov rastlín a živočíchov alebo k ich degenerácii, k narušeniu rozmnožovacích schopností alebo k zániku ich populácie, alebo činností, ktorej následkom hrozí poškodenie alebo ničenie prírody a krajiny), preto v zákone ani nie je uvedená doba trvania zákazu. Ak správny orgán vymedzil dobu trvania zákazu „až do doby vyhlásenia PR“, v podstate nepostupoval v rozpore so zákonom. Zároveň súd poukazuje na to, že v ustanovení § 89 ods. 1 písm. a/ zákona č. 543/2002 Z. z. je upravená možnosť orgánu

ochrany prírody svoje rozhodnutie dodatočne meniť, pokiaľ sa preukáže, že došlo k zmene skutočností rozhodujúcich na vydanie rozhodnutia, alebo ak by si to vyžadovali záujmy ochrany prírody a krajiny chránené týmto zákonom.“

V rozsudku NS SR sp. zn. 5Sžo/45/2014 z 28. 04. 2016 sa neuvádzajú nové skutočnosti, súd len skonštatoval, že:

„Najvyšší súd prvostupňový rozsudok podľa § 219 ods. 1, 2 OSP ako vecne správny potvrdil a súčasne odkazuje na jeho podrobné dôvody vo vzťahu ku všetkým dôvodom podaného odvolania, s ktorými sa krajský súd náležite po stránke skutkovej aj právnej vysporiadal a odvolací súd nevidí dôvod na zopakovanie vecne správnych dôvodov rozsudku krajského súdu.

Z uvedených dôvodov, s prihliadnutím na všetky individuálne okolnosti daného prípadu. Najvyšší súd Slovenskej republiky odvolaniu žalobcu nevyhovел a rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici, s ktorým sa stotožnil v celom rozsahu, ako vecne správny podľa § 219 ods. 1 a 2 OSP potvrdil.“

85

■ ROZSUDOK OKRESNÉHO SÚDU SVIDNÍK sp. zn. 2C/14/2014

15. 06. 2016

Skutkový stav:

Dvaja nájomcovia prenajatých poľnohospodárskych pozemkov si žalobou uplatnili nárok na náhradu škody s príslušenstvom vo výške spol. hodnoty poškodených biotopov. Žaloba bola Okresným súdom Svidník zamietnutá. V odôvodnení rozsudku sa okrem iného uvádza:

„Podľa žalobcov škoda vznikla na pozemkoch, ktoré majú v prenájme. Žalovaný žalobcom vyplatil ekonomickú ujmu na úrode v roku 2012, avšak títo požadujú od neho ešte škodu, ktorú opierajú o list Štátnej ochrany prírody SR, Regionálne centrum ochrany prírody v Prešove zo dňa 01. 10. 2013, kde je vyčíslená spoločenská hodnota poškodeného biotopu. Táto škoda však nemohla vzniknúť žalobcom, ktorí nehnuteľnosti majú iba v nájme, nie sú ich vlastníckmi. Súd má za to, že pokiaľ vzniknutá škoda na biotope Lk1, nížinné a podhorské kosné lúky, vyčíslená ako spoločenská hodnota tohto biotopu, táto v žiadnom prípade nemohla vzniknúť žalobcom, pretože v zmysle zákona č. 543/2002 Z. z. a 359/2007 Z. z. štát zabezpečuje starostlivosť a ochranu prírody a krajiny a pokiaľ takáto škoda vznikla, mohla vzniknúť iba jemu. Nakoľko žalobcovia nie sú nositeľmi hmotnoprávneho oprávnenia, teda nemajú aktívnu legitimáciu v spore, súd žalobu zamietol.“

PO PREŠTUDOVANÍ ROZSUDKOV SÚDOV SR MOŽNO KONŠTATOVAŤ NASLEDOVNÉ:

- v prípade stretu verejného záujmu na ochrane životného prostredia (čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky) s výkonom niektorých práv jednotlivcom je prípustné výkon týchto práv obmedziť, obzvlášť v prípade stretu so súkromným právom, ktorým je napríklad vlastnícke právo, ktorého obsah (čl. 20) a zvýšená ochrana v správnom súdnictve (čl. 46 ods. 2 veta druhá) sú zakotvené priamo v Ústave Slovenskej republiky;
- vzhľadom na záujem zachovania zdravého životného prostredia zákonodarca prostredníctvom § 4 ods. 1 zákona o OPaK zakotvil všeobecnú prevenčnú povinnosť nielen štátu ale aj jednotlivcom, aby prispôbili vykonávanie svojich činností tak, aby nedošlo k poškodeniu životného prostredia alebo jeho zložiek;
- základným princípom pri ochrane prírody a krajiny je princíp prevencie. Dôsledky poškodenia prírody a krajiny sú často nezvratné a nenapraviteľné, preto je nutné týmto poškodeniam predovšetkým predchádzať, pričom jedným zo spôsobov akým to možno zabezpečiť je práve rozhodnutie o obmedzení alebo zákaze vykonávania činnosti;
- slovenské súdy sú ochotné akceptovať v oblasti environmentálnych otázok princípy práva životného prostredia, ak nimi správne orgány vo svojich rozhodnutiach argumentujú, a to aj tam, kde nie sú výslovne upravené v konkrétnej právnej norme, no z hľadiska ich širšej aplikácie by

bolo vhodnejšie, ak by sa správne orgány mohli oprieť o normatívny text národnej legislatívy alebo práva Európskej únie, ktorý s nimi pracuje;

- rozhodnutia vydané podľa § 4 ods. 2 a § 8 ods. 1 zákona o OPaK predstavujú vyjadrenie základného princípu ochrany životného prostredia – princípu prevencie. Podmienkou pre vydanie rozhodnutia o obmedzení alebo zákaze vykonávania činnosti podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK nie je, aby k vykonávaniu činnosti vedúcej k ohrozeniu, poškodeniu alebo zničeniu rastlín, živočíchov alebo ich biotopov už došlo, ale postačuje, ak je preukázaná možnosť, v dôsledku ktorej by sa tak mohlo stať;
- je na zvážení príslušného orgánu OPaK, aby v súlade s ustanoveniami § 4 ods. 2 a § 8 ods. 1 zákona o OPaK stanovil dobu trvania zákazu tak, aby ním dosiahol sledovaný cieľ ochrany konkrétnych častí prírody. V rozhodnutí o zákaze vykonávania činnosti podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK nemusí byť táto doba ani určená, keďže podľa § 89 ods. 1 písm. a) zákona o OPaK má orgán OPaK možnosť svoje rozhodnutie dodatočne meniť, ak sa preukáže, že došlo k zmene skutočností rozhodujúcich na vydanie rozhodnutia alebo ak by si to vyžadovali záujmy ochrany prírody a krajiny chránené zákonom o OPaK;
- právna úprava v zákone o OPaK v rámci tzv. všeobecnej ochrany podľa druhej časti zákona o OPaK je v plnom rozsahu aplikovateľná aj pre osobitnú ochranu prírody podľa tretej časti zákona o OPaK;
- pri rozhodovaní musí mať správny orgán na zreteli, že musia byť dodržané zákonné predpoklady pre vydanie rozhodnutia podľa § 4 ods. 2 a § 8 zákona o OPaK a vydané rozhodnutie musí byť riadne zdôvodnené.

3. JUDIKATÚRA K PRINCÍPU PREDBEŽNEJ OPATRNOSTI A PRINCÍPU PREVENIE PODĽA VODNÉHO ZÁKONA

Vo vzťahu k ochrane vôd neboli identifikované žiadne rozhodnutia súdov, ktoré by boli prínosné z hľadiska analýzy a konkrétne z hľadiska aplikácie princípu predbežnej opatrnosti a princípu prevencie.

Táto skutočnosť logicky nadväzuje na predchádzajúce zistenia, že už samotná rozhodovacia činnosť orgánov štátnej správy na úseku ochrany vôd nevyužíva pri odôvodnení svojich rozhodnutí princípu predbežnej opatrnosti a princípu prevencie a nie sú početné ani rozhodnutia vydané na základe ustanovení, ktoré autori analýzy identifikovali ako ustanovenia odrážajúce a postavené na týchto princípoch.

4. JUDIKATÚRA K PREDBEŽNÝM OPATRENIAM PODĽA SPRÁVNEHO PORIADKU

- **ROZSUDOK NAJvyššieho súdu Slovenskej republiky**
sp. zn. 10 Sžk/9/2017

19. 06. 2018

Skutkový stav:

V predmetnej veci NS SR zamietol žalobu sťažovateľa, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného – Slovenskej inšpekcie životného prostredia – ústredie – útvaru integrovaného povoľovania a kontroly o predbežnom opatrení, ktorým orgán verejnej správy nariadil žalobcovi zdržať sa akýchkoľvek činností súvisiacich s ukladaním odpadu v prevádzke „Skládka odpadov Žilina – Považský Chlmec“.

Žalobca sa domnieval, že týmto rozhodnutím došlo k porušeniu zásady proporcionality ako aj k nedôvodnému a neprimeranému zásahu do jeho práv, keďže išlo o predbežné opatrenie, ktoré malo dočasný charakter a nemohlo obsahovať opatrenia trvalej povahy, ktoré by mu znemožňovali obnoviť pôvodný stav v budúcnosti alebo by to bolo možné len s neprimeranými ťažkosťami. Zásah do jeho práv a eventuálna ujma by mali byť primerané osvedčenej potrebe, pre ktorú sa predbežné opatrenie vydalo.

Námietku proporcionality vo veci vydaného napadnutého predbežného opatrenia a jeho dôsledkov pre fungovanie žalobcu ako podnikateľa a zásahu do ústavného práva slobodne podnikat’ v zmysle čl. 35 ods. 1 Ústavy SR a jeho obmedzenie vo vzťahu k proklamovanej ochrane životného prostredia vydaním predbežného opatrenia, ktoré je svojím charakterom dočasným opatrením podľa presvedčenia vyhodnotil krajský súd ako nedôvodnú. V ďalšom uviedol, že ochrana životného prostredia je zakotvená v čl. 44 Ústavy SR a predpokladá, že každý má právo na priaznivé životné prostredie, ktoré je povinný chrániť a nesmie ho poškodzovať. Žalobca je obchodná spoločnosť, ktorej predmetom činnosti (podľa výpisu z obchodného registra) je okrem podnikania v oblasti nakladania s odpadmi aj ďalších cca 20 činností, pričom vydaním predbežného opatrenia bolo žalobcovi dočasne zakázané prevádzkovanie konkrétnej skládky, ale v žiadnom prípade nebolo žalobcovi zakázané (ani nebol nijako obmedzený) vyvíjať podnikateľskú činnosť v jeho ostatných predmetoch podnikania, a to ani v podnikaní s nakladaním s odpadmi. Súd mal za to, že vydaním napadnutého predbežného opatrenia nebolo porušené ústavou chránené právo žalobcu na podnikanie, bolo len dočasne obmedzené prevádzkovanie skládky, pričom po splnení zákonných podmienok a schválení zodpovedajúceho plánu úprav Skládky môže dôjsť k vydaniu integrovaného povolenia umožňujúceho jej prevádzkovanie.

V ďalšom kasačný súd konštatuje, že krajský súd správne vyhodnotil sťažovateľovu námietku proporcionality vo veci vydaného napadnutého predbežného opatrenia zo dňa 10. 04. 2014 a jeho dôsledkov pre fungovanie sťažovateľa ako podnikateľa a zásahu do ústavného práva slobodne podnikat’ v zmysle čl. 35 ods.1 Ústavy SR (...).



VI.

ZÁVEREČNÉ ZHRNUTIE A ODPORÚČANIA PRE LEPŠIE UPLATŇOVANIE PRINCÍPU PREDBEŽNEJ OPATRNOSTI A PRINCÍPU PREVENČIE

Princíp predbežnej opatrnosti a princíp prevencie sú nosnými princípmi v práve životného prostredia. Analýza bola zameraná na zhodnotenie súčasného stavu uplatňovania princípu predbežnej opatrnosti a princípu prevencie z pohľadu existencie právnych nástrojov v tejto oblasti a ich aplikácie. Z poznatkov praxe, potvrdených aj vykonanou analýzou rozhodnutí ako aj analýzou judikatúry slovenských súdov vo vzťahu k uplatňovaniu princípu prevencie a predbežnej opatrnosti pri výkone štátnej správy v oblasti ochrany životného prostredia, možno vyvodiť záver, že v praxi sa tieto princípy uplatňujú v rozsahu, ktorý nezodpovedá ich dôležitosti (platí to obzvlášť o princípe predbežnej opatrnosti). Analýza stavu legislatívy, aplikačnej praxe a judikatúry ohľadom tejto problematiky ukázala nedostatky v každej oblasti, preto pre zvýšenie uplatňovania týchto princípu v praxi sa navrhujú tieto riešenia:

1. K PRINCÍPU PREDBEŽNEJ OPATRNOSTI

Analýza ukázala, že napriek legislatívnej úprave princípu predbežnej opatrnosti v § 13 zákona o životnom prostredí, jeho aplikácia pri rozhodovaní orgánov štátnej správy na úseku životného prostredia je málo častá. Svoju úlohu v tom zohráva 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, nechť 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 správny 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.

Princíp predbežnej opatrnosti upravený v § 13 zákona o životnom prostredí ako jeden zo základných princípov v oblasti 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 hmotnoprávných 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 nevyhovievania žiadosti, ktoré vyplývajú z príslušných osobitných hmotnoprávných 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 hmotnoprávných 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.

89

■ NÁVRHY RIEŠENIA V LEGISLATÍVNEJ OBLASTI

V záujme zabezpečenia skutočnej dôslednej ochrany životného prostredia a zvýšenia povedomia o princípe predbežnej opatrnosti, by bolo žiaduce de lege ferenda právne upraviť tento princíp s odkazom na § 13 zákona o životnom prostredí do hmotnoprávných predpisov, na základe ktorých orgány štátnej správy na úseku životného prostredia rozhodujú.

a) NÁVRH NOVELY ZÁKONA O OPaK

1. V § 2 ods. 1 druhá veta sa za slová „zásahov do prírody a krajiny,“ vkladajú slová „v súlade s princípom prevencie a predbežnej opatrnosti^{10a)}“.

Odôvodnenie legislatívneho návrhu:

Navrhuje sa v úvodnom ustanovení zákona ustanoviť, že pri postupoch podľa zákona o OPaK sa musí brať ohľad na princíp prevencie a princíp predbežnej opatrnosti, ako nosných princípov ochrany životného prostredia.

Ustanovenie § 2 ods. 1 by následne v plnom znení znelo (doplnok je zvýraznený tučným písmom):

„(1) Ochranou prírody a krajiny sa podľa tohto zákona rozumie starostlivosť štátu, právnických osôb a fyzických osôb o voľne rastúce rastliny, voľne žijúce živočíchy a ich spoločenstvá, prírodné biotopy, ekosystémy,¹⁰⁾ nerasty, skameneliny, geologické a geomorfologické útvary, ako aj starostlivosť o vzhľad a využívanie krajiny. Ochrana prírody a krajiny sa realizuje najmä obmedzovaním a usmerňovaním zásahov do prírody a krajiny **v súlade s princípom prevencie a predbežnej opatrnosti,**^{10a)} podporou a spoluprácou s vlastníkmi a užívateľmi pozemkov, ako aj spoluprácou s orgánmi verejnej správy.“

10a) § 13 zákona o životnom prostredí

1aa) § 13 zákona o životnom prostredí v znení neskorších predpisov

Na program 46. schôdze Národnej rady Slovenskej republiky so začiatkom 18. 06. 2019 bol zaradený vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o OPaK – prvé čítanie (parlamentná tlač 1523). Dňa 19. 06. 2019 bola novela schválená v prvom čítaní. Zároveň bolo odhlasované pridelenie návrhu zákona Ústavnoprávnemu výboru NR SR, Výboru NR SR pre pôdohospodárstvo a životné prostredie (gestorský výbor) a Výboru NR SR pre verejnú správu a regionálny rozvoj a určenie lehoty na prerokovanie návrhu novely zákona v druhom čítaní vo výboroch do 6. septembra 2019 a v gestorskom výbore do 9. septembra 2019.

Novelou zákona sa mení aj znenie § 2 ods. 1. V prípade schválenia tejto novely zákona o OPaK v NR SR, by navrhovaný novelizačný bod znel:

V § 2 ods. 1 druhá veta sa za slovo „procesov,“ vkladajú slová „v súlade s princípom prevencie a predbežnej opatrnosti^{x)}“.

Ustanovenie § 2 ods. 1 by následne v plnom znení znelo (doplnok je zvýraznený tučným písmom):

„(1) Ochranou prírody a krajiny sa podľa tohto zákona rozumie starostlivosť štátu, právnických osôb a fyzických osôb o voľne rastúce rastliny, voľne žijúce živočíchy a ich spoločenstvá, prírodné biotopy, ekosystémy,¹⁰⁾ nerasty, skameneliny, geologické a geomorfologické útvary, ako aj starostlivosť o charakteristický vzhľad a využívanie krajiny. Ochrana prírody a krajiny sa realizuje najmä obmedzovaním a usmerňovaním zásahov do prírody a krajiny vrátane ochrany prírodných procesov, **v súlade s princípom prevencie a predbežnej opatrnosti,^{x)}** podporou a spoluprácou s vlastníckmi, správcami a užívateľmi pozemkov, ako aj spoluprácou s orgánmi štátnej správy, obcami, samosprávnymi krajmi, štátnymi odbornými organizáciami, vedeckými inštitúciami a mimovládnyimi organizáciami,^{10a)} ktorých predmetom činnosti je ochrana prírody a krajiny. Ochrana prírody a krajiny sa podľa tohto zákona realizuje vo verejnom záujme.“

2. V § 86 sa vkladá nový odsek 3, ktorý znie:

„(3) Fyzické osoby a právnické osoby pri opätovnej žiadosti o povolenie činnosti, ktorá pri zohľadnení princípu predbežnej opatrnosti nebola v minulosti povolená, sú povinné vo svojom záujme zaobstarat' a orgánu ochrany prírody predložiť znalecké posudky alebo iné odborné posudky preukazujúce, že potenciálne riziko nehrozí.“

Odôvodnenie legislatívneho návrhu:

Navrhuje sa v prípade opätovnej žiadosti na povolenie činnosti, ktorá na základe aplikácie princípu predbežnej opatrnosti nebola v minulosti povolená, preniesť dôkazné bremeno na žiadateľa.

b) NÁVRH NOVELY VODNÉHO ZÁKONA

Navrhujeme výslovne zakotvenie princípu predbežnej opatrnosti do úvodných ustanovení vodného zákona s odkazom na jeho úpravu v zákone o životnom prostredí.

V § 1 ods. 2 sa za slová „Tento zákon“ vkladajú slová „v súlade s princípom prevencie a predbežnej opatrnosti^{1aa)}“.

Odôvodnenie legislatívneho návrhu:

Navrhuje sa v úvodnom ustanovení zákona ustanoviť, že pri postupoch podľa vodného zákona sa musí brať ohľad na princíp prevencie a princíp predbežnej opatrnosti, ako nosných princípov ochrany životného prostredia.

Ustanovenie § 1 ods. 2 by následne v plnom znení znelo (doplnok je zvýraznený tučným písmom):

x) § 13 zákona o životnom prostredí

1a) § 13 zákona o životnom prostredí

1aa) § 13 zákona o životnom prostredí v znení neskorších predpisov

- „(2) Tento zákon v súlade s princípom prevencie a predbežnej opatrnosti vytvára podmienky na
- a) všestrannú ochranu vôd vrátane vodných ekosystémov a od vôd priamo závislých ekosystémov^{1b)} v krajine,
  - b) zachovanie alebo zlepšovanie stavu vôd,
  - c) účelné, hospodárne a trvalo udržateľné využívanie vôd,
  - d) manažment povodí a zlepšenie kvality životného prostredia a jeho zložiek,
  - e) znižovanie nepriaznivých účinkov povodní a sucha,
  - f) zabezpečenie funkcií vodných tokov,
  - g) bezpečnosť vodných stavieb,
  - h) využívanie vody s ohľadom na jej strategický a bezpečnostný význam pre štát, na verejný záujem, potravinovú bezpečnosť štátu a na jej prednostné určenie podľa § 3 ods. 4.“

c) NÁVRH NOVELIZAČNÉHO USTANOVENIA K NÁVRHU NOVÉHO ZÁKONA O EIA

V súčasnosti je po MPK návrh nového zákona o EIA. Vo vzťahu k tomuto návrhu zákona sa navrhuje nasledovný novelizačný bod:

V § 3 písm. a) na konci vety vypustiť čiarku a doplniť slová „a v súlade s princípom prevencie a predbežnej opatrnosti^{x)}“.

Odôvodnenie legislatívneho návrhu:

Navrhuje sa v účele zákona ustanoviť, že pri postupoch podľa zákona EIA sa musí brať ohľad na princíp prevencie a princíp predbežnej opatrnosti, ako nosných princípov ochrany životného prostredia.

■ 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 životné 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 sprostredkoval 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

x) § 13 zákona o životnom prostredí

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 naplňali 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.

2. K PRINCÍPU PREVENCIE

Analýza ukázala, že princíp prevencie nie je explicitne zadefinovaný v zákone o životnom prostredí, i keď je možné ho z jeho ustanovení vyvodiť.

Čo sa týka osobitných, zložkových zákonov, tak princíp prevencie zakotvený v § 4 ods. 2 zákona o OPaK je najčastejšou právnou úpravou, na základe ktorej dochádza k aplikácii tohto princípu v praxi orgánmi OPaK.

Na úseku ochrany vôd možno konštatovať, že ustanovenia, ktoré boli identifikované ako tie, ktoré sú postavené na princípe prevencie, sú zriedkakedy orgánmi štátnej správy aplikované.

Z pohľadu princípu prevencie je veľmi dôležitý inštitút konania o podnete podľa § 19 zákona o EIA a je aj relatívne často využívaný.

■ NÁVRHY RIEŠENIA V LEGISLATÍVNEJ OBLASTI

a) NÁVRH NOVELY ZÁKONA O OPaK

1. V § 4 ods. 2 sa slovo „vedie“ nahrádza slovami „môže viesť“ a na konci sa vkladá druhá veta, ktorá znie „Orgán ochrany prírody je oprávnený určiť podmienky na ďalšie vykonávanie činnosti, ktorú obmedzil, vrátane ich časovej platnosti.“

Odôvodnenie legislatívneho návrhu:

Navrhuje sa zosúladienie znenia s právnou úpravou § 4 ods. 1 zákona o OPaK, ktorá sa týka výkonu činností, ktoré potencionálne ohrozujú, poškodzujú alebo ničia rastliny, živočíchy a ich biotopy. Súčasné znenie § 4 ods. 2 zvädza k výkladu, že táto činnosť musí viesť k vzniku následku, ktorý zákon zadefinoval. Z hľadiska aplikačnej praxe by bolo vhodnejšie ustanovenie terminologicky upraviť tak, že postačuje, ak je preukázaná potencionálna možnosť vzniku takého následku.

V praxi vznikajú často situácie, kedy orgán OPaK pri obmedzení výkonu činnosti zároveň stanoví podmienky na ďalšie jej vykonávanie vrátane určenia časového obdobia platnosti týchto podmienok. Podľa súčasného znenia zákona o OPaK orgán OPaK nedisponuje takouto právomocou, preto by bolo žiaduce skutkový stav zosúladiť s právnym stavom. Navrhovaná zmena je aj v záujme povinných osôb, lebo takýmto zákonným postupom bude možné znížiť ekonomický dopad na povinnú osobu, t. j. výkon činnosti regulovaný cez určené podmienky by sa mohol nastaviť tak, aby neobmedzoval činnosť povinnej osoby viac, než je to potrebné.

Ustanovenie § 4 ods. 2 by následne v plnom znení znelo (doplňok je zvýraznený tučným písmom):

■ „(2) Ak činnosť uvedená v odseku 1 **môže viesť** k ohrozeniu existencie druhov rastlín a živočíchov alebo k ich degenerácii, k narušeniu rozmnožovacích schopností alebo k zániku ich populácie, štátny orgán ochrany prírody a krajiny (ďalej len „orgán ochrany prírody“) túto činnosť po predchádzajúcom upozornení obmedzí alebo zakáže. **Orgán ochrany prírody je oprávnený určiť podmienky na ďalšie vykonávanie činnosti, ktorú obmedzil, vrátane ich časovej platnosti.**“

2. V § 8 ods. 1 sa slová „a krajiny“ nahrádzajú slovami „alebo krajiny“ a vkladá sa druhá veta, ktorá znie „Orgán ochrany prírody je pri obmedzení činnosti oprávnený určiť podmienky na jej ďalšie vykonávanie.“

Odôvodnenie legislatívneho návrhu:

Podľa súčasného znenia sa vyžaduje pre aplikáciu právnej úpravy § 8 ods. 1 zákona o OPaK splnenie kumulatívnej podmienky hrozby alebo poškodenia alebo ničenia prírody a krajiny. Navrhuje sa legislatívna zmena na alternatívnu podmienku, že takýto dôsledok by sa týkal prírody alebo krajiny, tak ako je to upravené aj v § 8 ods. 2 zákona o OPaK.

Z hľadiska aplikačnej praxe by bolo žiaduce, aby orgán OPaK disponoval právomocou určiť podmienky vykonávania činnosti, ktorú obmedzil. Na jednej strane by tým mohol regulovať ďalšie vykonávanie činnosti a zároveň by sa tým aj znížil ekonomický dopad na povinnú osobu, t. j. podmienky by sa mohli nastaviť tak, aby neobmedzovali činnosť povinnej osoby viac, než je to potrebné. Tým by sa znížili aj obavy zamestnancov orgánov OPaK aplikovať v praxi túto právomoc.

Ustanovenie § 8 ods. 1 by následne v plnom znení znelo (doplnok je zvýraznený tučným písmom):

„(1) **Orgán ochrany prírody po predchádzajúcom upozornení obmedzí alebo zakáže až do odstránenia nedostatkov činnosť, ktorej následkom hrozí poškodenie alebo ničenie prírody alebo krajiny, alebo činnosť, ktorá takéto poškodenie alebo ničenie spôsobila. Orgán ochrany prírody je pri obmedzení činnosti oprávnený určiť podmienky na jej ďalšie vykonávanie.**“

3. V § 8 ods. 3 tretia veta sa slová „a krajine“ nahrádzajú slovami „alebo krajine“.

Odôvodnenie legislatívneho návrhu:

Podľa súčasného znenia sa vyžaduje pre aplikáciu právnej úpravy § 8 ods. 3 tretia veta zákona o OPaK splnenie kumulatívnej podmienky vzniku škodlivých následkov na prírode a krajine. Navrhuje sa legislatívna zmena na alternatívnu podmienku, že takýto následok by vznikol na prírode alebo krajine, tak ako je to upravené aj v § 8 ods. 2 zákona o OPaK.

Ustanovenie § 8 ods. 3 by následne v plnom znení znelo (doplnok je zvýraznený tučným písmom):

„(3) **Orgán ochrany prírody obmedzí alebo zakáže činnosť tomu, kto nesplnil podmienky určené v rozhodnutí tohto orgánu, alebo tomu, kto nesplnil povinnosti uložené v ním vydanom rozhodnutí podľa odseku 2. Rovnako obmedzí alebo zakáže činnosť tomu, kto vykonáva činnosť vyžadujúcu súhlas orgánu ochrany prírody podľa tretej alebo štvrtej časti tohto zákona bez tohto súhlasu alebo vykonáva činnosť napriek zákazu podľa tohto zákona. Ak uvedenou činnosťou vznikli škodlivé následky na prírode alebo krajine, ktoré povinný v určenej lehote neodstráni, môže to urobiť orgán ochrany prírody na náklady povinného.**“

4. V § 87 ods. 2 sa za slovo „podľa“ vkladajú slová „§ 4 ods. 2“.

Odôvodnenie legislatívneho návrhu:

V § 87 ods. 2 zákona o OPaK sú upravené prípady, kedy je vylúčený odkladný účinok odvolania (rozkladu). Podľa súčasného znenia nie je takýmto prípadom odvolanie voči rozhodnutiu vydanom podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK. Prax ukázala, že vo väčšine prípadov aplikácie tejto právnej úpravy orgány OPaK vylučujú odkladný účinok odvolania podľa § 55 ods. 2 správneho poriadku, no sú povinní riadne zdôvodniť naliehavý všeobecný záujem. Nestačí len uviesť odkaz na § 55 ods. 2 správneho poriadku, prípadne len uviesť citáciu zákonného ustanovenia, ale je potrebné riadne odôvodnenie naliehavosti vzhľadom na konkrétne okolnosti, pre ktoré je nevyhnutný okamžitý výkon rozhodnutia. Pri nesplnení tejto zákonnej požiadavky sa správny orgán vystavuje riziku zrušenia rozhodnutia. Ak by odňatie odkladného účinku bolo upravené v osobitnom predpise – v zákone o OPaK, toto riziko by odpadlo, lebo správne orgány by postačovalo v rozhodnutí len uviesť citáciu § 87 ods. 2.

Ustanovenie § 87 ods. 2 by následne v plnom znení znelo (doplnok je zvýraznený tučným písmom):

„(2) **Odkladný účinok odvolania (rozkladu) je vylúčený v prípade rozhodovania podľa § 4 ods. 2, § 7b ods. 5, § 8, § 71 ods. 2 písm. l) a ods. 11 a o zhabaní jedincov chránených druhov podľa § 96.**“

b) NÁVRH NOVELY ZÁKONA O EIA

Navrhujeme, aby ustanovenie upravujúce konanie o podnete výslovne zakotvovalo, že pri rozhodovaní, či sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena budú posudzovať podľa tohto zákona sa musí brať v úvahu princíp prevencie a predbežnej opatrnosti s odkazom na úpravu uvedenú v zákone o životnom prostredí.

Neuvádzame bližšie legislatívne znenie vzhľadom na prebiehajúci proces prijímania nového zákona o EIA.

Za úvahu by stálo aj explicitné zakotvenie a zadefinovanie princípu prevencie v zákone o životnom prostredí.

■ NÁVRHY RIEŠENIA V APLIKAČNEJ OBLASTI

Návrhy v aplikačnej praxi uvedené vyššie k princípu predbežnej opatrnosti obdobne platia aj vo vzťahu k princípu prevencie.

Špecifické návrhy vo vzťahu ku zlepšeniu aplikačnej praxe na úseku OPaK:

- skvalitniť vypracovávanie výrokovej časti rozhodnutia, v ktorom nemôžu absentovať také podstatné náležitosti ako citácia § 4 ods. 2 alebo § 8 ods. 1, 2 alebo 3 zákona o OPaK, podľa ktorého sa rozhoduje, uvedenie fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorá bude obmedzením alebo zákazom činnosti dotknutá, uvedenie druhu rastliny alebo živočícha, na ochranu ktorých alebo ich biotopov sa rozhodlo o obmedzení alebo zákaze činnosti;
- 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;
- na zabezpečenie účelu konania brať do úvahy možnosť daného inštitútu predbežného opatrenia podľa § 43 ods. 1 písm. a) správneho poriadku, t. j. v konaní vydávať rozhodnutie, ktorým sa účastníkovi konania uloží povinnosť zdržať sa výkonu činnosti, ktorá má byť predmetom obmedzenia alebo zákazu, do času nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia vo veci samej;
- do prijatia novely zákona o OPaK, ktorou by sa upravilo odňatie odkladného účinku odvolania voči rozhodnutiu podľa § 4 ods. 2 zákona o OPaK, neopomínať odôvodniť naliehavý všeobecný záujem v prípade aplikácie § 55 ods. 2 správneho poriadku.

Aj vo vzťahu k rozhodnutiam podľa § 19 zákona o EIA možno konštatovať nedostatky v ich odôvodňovaní, a to predovšetkým vo vzťahu k posúdeniu kritérií podľa prílohy č. 10 zákona o EIA.

Záverom vo všeobecnosti možno uviesť, že jedným z dôvodov nedostatočnej aplikácie princípu predbežnej opatrnosti a princípu prevencie v praxi je aj početnosť, roztrieštenosť a do určitej miery aj neprehľadnosť právnych predpisov na úseku životného prostredia a ich odvetvový charakter. V práve životného prostredia máme všeobecný zákon o životnom prostredí a vysoký počet osobitných predpisov na ochranu určitej zložky životného prostredia. Do budúca by bolo vhodné sa zaoberať otázkou jednotnej kodifikácie práva životného prostredia.

LITERATÚRA

- Brezinová, B.: *Princípy ochrany životného prostredia – diplomová práca*. Univerzita Karlova v Prahe, Právnická fakulta, Katedra práva životného prostredia, 2013, <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/150020604>
- Čepek, B. a kol.: *Environmentálne právo, Všeobecná a osobitná časť*. Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s.r.o.
- de Sadeleer, N.: *Environmental Principles – From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford: Oxford University Press, 2002. Pp. 482, Preklad Susan Leubusher, EJIL, <http://www.ejil.org/pdfs/16/1/287.pdf>
- Katrlík, R.: *Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie – komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer 2016, str. 400
- Košičiarová, S. a kol.: *Právo životného prostredia – Všeobecná časť, 1. časť*. Bratislava: Heuréka
- Košičiarová, S.: *Správny poriadok – Komentár*. Bratislava: Heuréka 2013, str. 360
- Krabec, J.: *Princíp predbežnej opatrnosti a jeho role v ochrane životného prostredia – diplomová práca*. 2014, <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/120175041>
- Maslen, M.: *Verejná správa a právo na priaznivé životné prostredie*. Praha: Leges, 2016, 248 s., http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2017/03/Verejn%C3%A1-spr%C3%A1va_TISK1.pdf
- Múčková, B., Balog, B., Jenčo, J., Kiča, M.: *Zákon o ochrane prírody a krajiny – komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer 2018, str. 808
- Petránková, J.: *Princíp predbežnej 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>
- Potasch, P., Hašajová, J., Milučký, J., Vallová, J.: *Všeobecné správne konanie – teória a prax*. Bratislava: EUROKÓDEX 2017, str. 216
- Sobihard, J.: *Správny poriadok – komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer 2013, str. 348
- Šarmír, I.: *Princíp opatrnosti: vymoženosť alebo prekážka?* Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora, 2016, <http://www.sppk.sk/clanok/1230>
- Verot, Y.: *Princíp predbežnej opatrnosti: ako nájsť rovnováhu* (Principe de précaution et prévention: un équilibre à trouver). Annales de mines, 2000, <http://www.annales.org/re/2000/re06-2000/071-080.pdf>

95

INÉ MATERIÁLY

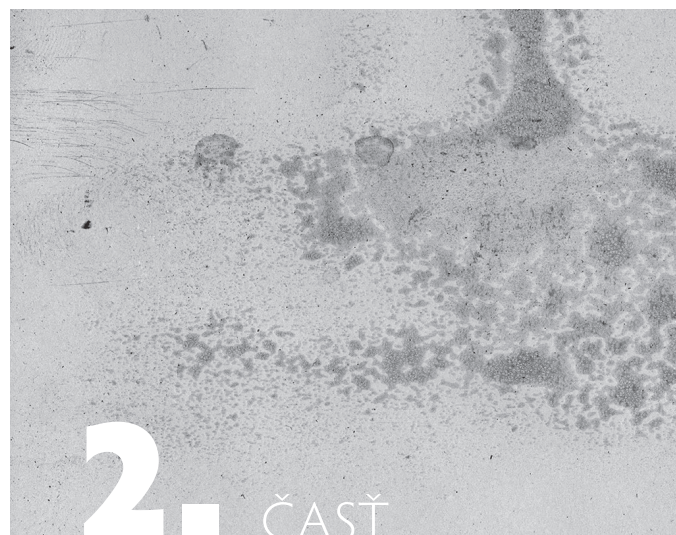
- usmernenie MŽP SR, sekcia ochrany prírody, biodiverzity a krajiny vo veci zabezpečenia účinných opatrení na ochranu biotopu hlucháňa hôrneho (*Tetrao urogallus*), sp. zn. 2423/2017-6.3 zo dňa 30. 03. 2017
- rozhodnutie MŽP SR, odboru štátnej správy ochrany prírody sp. zn. 2215/2017-6.3 zo dňa 11. 07. 2017, ktorým bolo zamietnuté odvolanie odvolateľa voči prvostupňovému rozhodnutiu vo veci nevydania súhlasu na pestovanie nepôvodného druhu rastliny *Paulownia*, http://novabosaca.eu/images/grafika/CHKO%20Biele%20Karpaty/rozhodnutie_MZP_zamietnutie%20odvolania.pdf

SÚDNE ROZHODNUTIA

- rozsudku NS SR sp. zn. 6 SŽ 111/03 zo dňa 23.04.2004 v spojení s rozsudkom NS SR sp. zn. 1 SŽ-o-NS 95/2004 zo dňa 22. 03. 2005
- rozsudok NS SR sp. zn. 3 SŽp 2/2008 zo 04. 12. 2008
- rozsudok Krajského súdu Žilina, sp. zn. 21S 95/2011 z 23. 05. 2012 (dostupné na: <https://obcan.justice.sk/infosud/-/infosud/zoznam/rozhodnutie>)
- rozsudok Krajského súdu Košice, sp. zn. 7S/156/2012 z 24. 04. 2013 (dostupné na: <https://obcan.justice.sk/infosud/-/infosud/zoznam/rozhodnutie>)
- rozsudok Krajského súdu Košice, sp. zn. 6S/238/2012 z 05. 09. 2013 (dostupné na: <https://obcan.justice.sk/infosud/-/infosud/zoznam/rozhodnutie>)
- rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici, sp. zn. 23S/243/2013 z 26. 03. 2014 v spojení s rozsudkom NS SR sp. zn. 5Sžo/45/2014 z 28. 04. 2016 (dostupné na: <https://obcan.justice.sk/infosud/-/infosud/zoznam/rozhodnutie>)
- rozsudok Okresného súdu Svidník, sp. zn. 2C/14/2014 z 15. 06. 2016 (dostupné na: <https://obcan.justice.sk/infosud/-/infosud/zoznam/rozhodnutie>)
- rozsudok NS SR sp. zn. 10 SŽk/9/2017 z 19. 06. 2018 (dostupné na: <https://obcan.justice.sk/infosud/-/infosud/zoznam/rozhodnutie>)

WEBOVÉ ZDROJE ČLÁNKOV

- <http://www.pralesy.sk/kniznica/aktuality/132-o-nam-hovoria-rozsudky-o-smrekovici-a-bystrej-doline.htm>
- 2.http://www.pralesy.sk/images/stories/aktuality/20150313/pravna_analyza_smrekovica_bystra.pdf



SPRACOVALI

prof.

JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

II. a IV. kapitola, v V. kapitole

1. subkapitola

Mgr.

Peter Wilfling

III. kapitola, v V. kapitole

2. subkapitola

PRINCÍP ZÁKAZU ZNEUŽITIA PRÁVA A JEHO UPLATNENIE PRI APLIKÁCII ZÁKONA O POSUDZOVANÍ VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE A ZÁKONA O SLOBODNOM PRÍSTUPE K INFORMÁCIÁM

I.	ÚVOD	98
II.	PRINCÍP ZÁKAZU ZNEUŽITIA PRÁVA A PRÁVNA POVAHA A CIEĽ PRÁVNEJ ÚPRAVY OCHRANY PRED ZNEUŽÍVANÍM SUBJEKTÍVNEHO PRÁVA V PRÁVNOM PORIADKU	99
III.	MOŽNOSŤ POUŽITIA PRINCÍPU ZÁKAZU ZNEUŽITIA PRÁVA PRI APLIKÁCII ZÁKONA Č. 24/2006 Z. Z. O POSUDZOVANÍ VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE	111
	1. Právna úprava účasti verejnosti na povoľovacích procesoch v Slovenskej republike	111
	2. Problémy správnych orgánov a navrhovateľov s účasťou verejnosti podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie	111
	3. Je možné účasťou verejnosti zneužiť právo?	120
	4. Návrh legislatívneho riešenia	132
IV.	ZNEUŽÍVANIE PRÁVA NAVRHOVATEĽA ČINNOSTI ALEBO ZMENY ČINNOSTI PRED ICH POVOLENÍM PODĽA OSOBITNÝCH PREDPISOV V KONANIACH PRI POSUDZOVANÍ VPLYVOV ČINNOSTÍ (EIA)	135
	1. Vecné aspekty uplatňovania metódy salami slicing v konaní podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie	135
	2. Právne aspekty uplatňovania metódy salami slicing v konaní podľa zákona o posudzovaní vplyvov činností na životné prostredie	136
	3. Metóda salami slicing a opatrenia využívané v právnej úprave členských štátov Európskej únie	139
	4. Rozhodovacia činnosť Európskeho súdneho dvora/Súdneho dvora Európskej únie a metóda salami slicing	141
	5. Rozhodovacia činnosť Najvyššieho správneho súdu Českej republiky a metóda salami slicing	142
	6. Právna úprava posudzovania vplyvov činností na životné prostredie v Českej republike a legislatívne opatrenia proti metóde salami slicing	144
	7. Právna úprava posudzovania vplyvov činností na životné prostredie v Slovenskej republike a legislatívne opatrenia proti metóde salami slicing	146
V.	PRINCÍP ZÁKAZU ZNEUŽITIA PRÁVA PRI APLIKÁCII ZÁKONA Č. 211/2000 Z. Z. O SLOBODNOM PRÍSTUPE K INFORMÁCIÁM	153
	1. Právna podstata zneužitia verejného subjektívneho práva na prístup k informáciám	153
	2. Šikanózný výkon práva – forma zneužitia práva	155



I.



ÚVOD

V praxi správnych orgánov sa možno niekedy 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. Ak je subjektívne právo vykonávané v rozpore s jeho účelom, napríklad s cieľom spôsobiť niekomu ujmu, právna teória tento jav označuje ako **zneužitie subjektívneho práva**.

V nasledujúcej analýze sa najprv budeme zaoberať všeobecným vymedzením zneužitia práva a budeme skúmať, ako bol doteraz princíp zákazu zneužitia práva uplatňovaný v súdnej judikatúre a ako je premietnutý do existujúcej legislatívy. Následne sa budeme zaoberať tromi situáciami z praxe správnych orgánov, v ktorých podľa názoru správnych orgánov alebo odbornej verejnosti môže prichádzať k zneužitiu práva, a budeme skúmať, či je v týchto situáciách možné uplatniť princíp zákazu zneužitia práva.

Ide o uplatňovanie zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Konkrétne sa budeme zaoberať otázkou, 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, využívanie tzv. salámovej metódy – t. j. rozdeľovanie projektov na menšie časti s cieľom vyhnúť sa povinnému posudzovaniu vplyvov projektov na životné prostredie, a podávanie žiadostí o informácie, ktorých vybavovanie predstavuje veľké časové a personálne kapacity.

V každom z týchto troch okruhov sa pokúsime sformulovať odporúčania pre prax správnych orgánov a pre prípadnú zmenu legislatívy.



II.

PRINCÍP ZÁKAZU ZNEUŽITIA PRÁVA A PRÁVNÁ POVAHA A CIEĽ PRÁVNEJ ÚPRAVY OCHRANY PRED ZNEUŽÍVANÍM SUBJEKTÍVNEHO PRÁVA V PRÁVNOM PORIADKU

Súčasťou právnych princípov uznávaných v právnom a demokratickom štáte, ktorých existenciu nemožno spochybniť, je aj princíp **zákazu zneužitia práv**.

Tento právny princíp je v súčasnosti uznávaný a aplikovaný súdmi štátov Európskej únie ako aj samotným Súdnym dvorom Európskej únie.³³ 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. Zákaz zneužitia práv predstavuje normatívny limit pre výkon alebo obmedzenie práv a slobôd, ktorý nesmie viesť k popretiu práv a slobôd iných osôb.

Princíp zákazu zneužitia práva možno vyvodiť z čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého je Slovenská republika demokratický a právny štát.

Súdy uznávajú existenciu a možnosť aplikácie princípu zákazu zneužitia práva aj v prípade, ak nie je explicitne zakotvený v právnom poriadku.

Najvyšší správny súd Českej republiky vo svojom rozsudku 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). Obdobnými principy jsou např. zákaz jednat v rozporu s dobrými mravy, ochrana dobré víry, ochrana poctivého obchodního styku, zákaz obcházení zákona.*“³⁴

Ústavný súd Českej republiky vo svojom rozhodnutí sp. zn. III. ÚS 374/06 uviedol: „*Institút 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. 02. 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.*“³⁵

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.*“³⁶

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

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

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

36 Ondříšek, R.: Legalita a aplikace zneužití práva v daňovém právu. 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

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.³⁷ Je preto ťažké formulovať všeobecné pravidlá pre aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva vo verejnom práve.

Treba uviesť, že téma zneužívania verejných subjektívnych práv súkromnými osobami a jeho vplyv na verejný záujem nebola doposiaľ stredobodom pozornosti právnej teórie, keďže predmetný jav sa v praxi takmer nevyskytol, resp. len ojedinele.

V európskom práve sa princíp zákazu zneužitia práva uplatňuje najmä v daňovej oblasti. Významným rozhodnutím Súdneho dvora EÚ, na ktorý sa odvoláva aj judikatúra slovenských súdov, je rozhodnutie vo veci C-255/02 *Halifax* (Halifax plc a i. proti Commissioners of Customs & Excise, rozsudok Súdneho dvora EÚ z 21. februára 2006).³⁸

Súdny dvor EÚ v rozhodnutí *Halifax* sformuloval zásady aplikácie princípu zákazu zneužitia práva v oblasti daní nasledovne:

„(68) ...podľa ustálenej judikatúry subjekty podliehajúce súdnej právomoci sa nemôžu dovolávať právnych noriem Spoločenstva podvodne alebo ich zneužívať (pozri najmä rozsudky z 12. mája 1998, *Kefalas a i.*, C-367/96, Zb. s. I-2843, bod 20; z 23. marca 2000, *Diamantis*, C-373/97, Zb. s. I-1705, bod 33, a z 3. marca 2005, *Fini H*, C-32/03, Zb. s. I-1599, bod 32).

(69) Uplatňovanie právnej úpravy Spoločenstva totiž nemôže byť rozšírené tak, aby zakrývalo zneužívanie zo strany podnikateľov, teda plnenia, ktoré nie sú vykonávané v rámci bežných obchodných transakcií, ale iba s cieľom získať zneužitím výhody stanovené právom Spoločenstva (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 11. októbra 1977, *Cremer*, 125/76, Zb. s. 1593, bod 21; z 3. marca 1993, *General Milk Products*, C-8/92, Zb. s. I-779, bod 21, a *Emsland-Stärke*, už citovaný, bod 51).

(...)

(74) Vzhľadom na tieto úvahy sa zdá, že v oblasti DPH si preukázanie zneužívania na jednej strane vyžaduje, aby predmetné plnenia napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených v príslušných ustanoveniach šiestej smernice a vo vnútroštátnej právnej úprave preberajúcej túto smernicu viedli k získaniu daňovej výhody, ktorej poskytnutie by bolo v rozpore s cieľom sledovaným týmito ustanoveniami.

(75) Na druhej strane **musí z celku objektívnych prvkov takisto vyplývať, že hlavný cieľ predmetných plnení je získať daňovú výhodu.** V skutočnosti, tak ako uviedol generálny advokát v bode 89 svojich návrhov, **zákaz zneužitia už nie je viac relevantný, keď môžu mať predmetné plnenia nejaké iné vysvetlenie ako číre dosiahnutie daňových výhod.**

(...)

(86) Preukázanie zneužívania si na jednej strane vyžaduje, aby predmetné plnenia napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených v príslušných ustanoveniach šiestej smernice a vo vnútroštátnej právnej úprave preberajúcej túto smernicu viedli k získaniu daňovej výhody, ktorej poskytnutie by bolo v rozpore s cieľom sledovaným týmito ustanoveniami. Na druhej strane z celku objektívnych prvkov musí takisto vyplývať, že hlavný cieľ predmetných plnení je získať daňovú výhodu.“³⁹

Významným súdnym rozhodnutím, ktoré vymedzilo pojem zákazu zneužitia práva v právnom poriadku Českej republiky a zásady jeho aplikácie, je rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 1 Afs 107/2004 zo dňa 10. 11. 2005 vo veci združenia „Klub Voda-zem-vzduch“. Išlo o prípad, kedy podnikateľ spolu s členmi svojej rodiny založil občianske združenie (spolok), prispel do tohto združenia

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

38 <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=56198&pageIndex=0&doclang=SK&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6799766>

39 K výkladu pojmu „hlavný účel transakcie“ resp. „hlavný cieľ plnení“ uvedeného v rozsudku Súdneho dvora EÚ vo veci *Halifax* sa vyslovil 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“.

peňažným darom, týmito darovanými finančnými prostriedkami združenie hradilo športové, kultúrne a vzdelávacie aktivity detí členov rodiny, a následne si podnikateľ tieto peňažné dary odpočítal zo základu dane, aby si znížil svoju výslednú daňovú povinnosť.

V tomto rozsudku Najvyšší správny súd ČR uviedol: „Zneužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady lex specialis derogat legi generali vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz. Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184 – 185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu.

Právo je jedním ze společenských normativních systémů; je tedy nerozlučně spjata s existencí společnosti, kterou svým regulativním působením významně ovlivňuje. Úkolem práva jako společenského normativního systému je zabezpečit reprodukci společnosti a tedy i vůbec její řádné fungování. Aby společnost nebyla pouhým souhrnem autonomních individuí, sledujících výlučně své vlastní zájmy, potřeby a toliko svůj prospěch, a nerespektujících zájmy, potřeby a prospěch ostatních, resp. celku, musí ve společnosti existovat i určitá shoda ohledně základních hodnot a pravidel vzájemného soužití. Z tohoto pohledu je evidentní, že právní řád nemůže být hodnotově neutrální, ale musí obsahovat, chránit a prosazovat alespoň hodnoty, které umožňují bezporuchové soužití jednoho člověka s lidmi dalšími, tedy život člověka jako člena společnosti.

V tomto svém regulativním působení musí právo předkládat svým adresátům racionální vzorce chování, tedy takové vzorce, které slouží k rozumnému uspořádání společenských vztahů. To je příkaz nejen pro zákonodárce, ale i pro adresáty právních norem a orgány, které tyto právní normy autoritativně interpretují a aplikují; smyslu práva jako takového odpovídá pouze takový výklad textu právního předpisu, který takové uspořádání vztahů ve společnosti respektuje. Výklad, který by – při existenci několika různých interpretačních alternativ – racionalitu uspořádání společnosti pomíjel, nelze považovat za správný a závěr, k němuž dospívá, potom důsledně vzato nelze považovat ani za existující právo, a to z toho důvodu, že se přičí základnímu smyslu práva. Ostatně odedávna platí, že znát zákony neznamena znát jenom jejich text, ale především pochopit jejich smysl a působení; obdobné platí o právu samém.

Při existenci několika interpretačních alternativ tedy takové chování, které není v souladu s požadavkem rozumného uspořádání společenských vztahů, je chováním protiprávním; takové chování může mít zároveň povahu zneužití subjektivního práva. Tak je tomu i v daném případě, v němž jde o zneužití subjektivního veřejného práva na odečtení hodnoty daru od základu daně ve smyslu § 15 odst. 8 zákona o daních z příjmů.

*Nejvyšší správní soud považuje za hrubě odporující principu rozumného uspořádání společenských vztahů, pokud žalobce spolu s ostatními rodinnými příslušníky, svým švagrem a synovcem využívali (či spíše zneužívali) spolku K. v. – z. – v., jehož vůli v právním smyslu podle stanov zároveň vytvářeli, k financování shora uvedených sportovních, kulturních a vzdělávacích aktivit svých dětí, a to za účelem, aby si mohl žalobce hodnotu daru poskytnutého spolku odečíst od základu daně a tak snížit svou výslednou daňovou povinnost. Tyto dary přitom byly jedinými zdroji financování uvedených aktivit. **Nemůže být pochybností o tom, že uvedený postup byl zvolen jediné proto, aby žalobce mohl snížit svůj základ daně;** jinak by totiž financování aktivit svých dětí, které jinak tvoří obsah vyživovací povinnosti rodiče k dítěti, žalobce uskutečňoval přímo a nikoliv prostřednictvím spolku. Právě tento znak, tedy že žalobce spolek využíval jako prostředníka k financování nejrůznějších aktivit svých dětí (aby následně mohl hodnotu daru odečíst od základu daně), je sám o sobě evidentně neracionální; rozumnému uspořádání společenských vztahů by naopak odpovídalo, pokud by žalobce sportovní, kulturní a vzdělávací aktivity hradil svým dětem přímo.*

Bylo již řečeno, že financování uvedených aktivit je součástí vyživovací povinnosti. Soudní praxe i odborná literatura vymezuje pojem výživného jako zabezpečování potřeb mezi subjekty rodinněprávního vztahu, nejen tedy jako na uhrazování výživy ve vlastním slova smyslu, ale i jako na uspokojování ostatních hmotných potřeb (šaty, obuv) a kulturních potřeb (prostředky na rozšiřování a prohlubování vzdělání, na rozvoj zájmů a zálib); výživným pro dítě se rozumí uspokojování

všech jeho životních potřeb po stránce fyzické a duševní (Hrušáková, M. a kol.: Zákon o rodině. Komentář. 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2005, s. 357). Je absurdní představa, že zákonodárce zamýšlel plnění vyživovací povinnosti rodičem způsobem, jakým si počínal žalobce; ještě absurdnější je představa, že rodič, který založí spolek, jehož členy budou jeho děti, a prostřednictvím něhož financuje vzdělávací, sportovní a kulturní aktivity svých dětí, na tom bude lépe – protože si bude moci o hodnotu daru snížit základ daně –, než rodič, který takový spolek nezaloží a je mu možnost odečíst si hodnotu plnění poskytovaného dětem na financování jejich sportovních, vzdělávacích a kulturních aktivit nesvědčí. Takový náhled by nejen nebyl v souladu s principem rozumného uspořádání společenských vztahů, ale též by zakládal ničím neodůvodněnou nerovnost mezi oběma vymezenými skupinami rodičů.

Žalobci jistě nelze bránit ve výkonu jeho ústavně garantovaného spolčovacího práva, ba ani v tom, aby tomuto spolku poskytoval dary, které bude tento spolek používat na úhradu sportovních, kulturních a vzdělávacích potřeb svých členů. Avšak v situaci, kdy členy tohoto spolku jsou pouze žalobce, jeho děti a manželka, a jeho švagr se synovcem (tedy osoby, mezi nimiž jsou úzké příbuzenské vazby), nemůže žalobce odečíst hodnotu poskytnutého daru tomuto spolku, neboť **by se jednalo nikoliv o výkon subjektivního veřejného práva, ale o jeho zneužití; takové chování neodpovídá principu rozumného uspořádání společenských vztahů, a zcela nedůvodně přináší žalobci prospěch na úkor ostatních členů společnosti tím, že zkracuje stát o daňové příjmy, jež by mohly být po právu redistribuovány ve prospěch ostatních členů společnosti, tj. působí v konečném důsledku ničím neodůvodněnou újmu každého člena společnosti.**

(...)

K právní kvalifikaci provedené krajským soudem Nejvyšší správní soud podotýká, že v dané věci se nejednalo o zastřený právní úkon ve smyslu § 2 odst. 7 daňového řádu. Žalobce právní úkony, jež činil, nečinil naoko (nepředstíral je), a nesnažil se jimi zastřít právní úkony jiné. Žalobcova vůle i její projev naopak byly pravé a nic nezastíraly, a to jak pokud jde o založení spolku, darování, tak i o odečet hodnoty daru od základu daně. Nejednalo se ani o obcházení zákona, neboť žalobce naopak postupoval zcela v souladu s dikcí zákona o daních z příjmů a vykonával právo, které mu – byť jen zdánlivě – podle § 15 odst. 8 zákona o daních z příjmů náleželo.

Věc lze tedy uzavřít tak, že **s ohledem na okolnosti souzeného případu představuje odečtení hodnoty daru od základu daně zneužití tohoto subjektivního veřejného práva.** Správce daně proto právem zvýšil žalobci základ daně a doměřil mu daň z příjmů fyzických osob za léta 2000 a 2001, v nichž žalobce svého práva zneužil.

(...)

Předestřený výklad zneužití subjektivního práva není dle přesvědčení zdejšího soudu v rozporu s principy vyplývajícími z ústavního práva (čl. 2 odst. a 4 Ústavy, čl. 2 a 3, čl. 4, čl. 11, čl. 20 Listiny základních práv a svobod) ani z práva mezinárodního (srov. zejména čl. 1 dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, zaručující právo na pokojné užívání majetku), neboť odpovídá smyslu práva a smyslu právní regulace, jak bylo vyloženo výše. V této souvislosti je namístě poukázat na to, že sám čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, jež vychází nikoliv z individualistické koncepce vlastnictví, ale z koncepce vlastnictví jako sociální funkce (L. Duguit, W. J. Hedemann), stanoví, že „vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“ Sama Listina základních práv a svobod tedy jenom utvrzuje koncepci, z níž vychází toto rozhodnutí.“

Princip zákazu zneužití práva v oblasti daňového práva začal být neskôr aplikovaný aj slovenskými súdmi.⁴⁰ Ako príklad možno uviesť rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Sžf 66/2011 zo dňa 15. 12. 2011, v ktorom súd aplikoval princípy vyplývajúce z rozhodnutia Súdneho dvora EÚ vo veci *Halifax* nasledovne:

40 Napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Sžf 66/2011 zo dňa 15. 12. 2011, rozsudok Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 6 S 69/2015 zo dňa 24. 03. 2016.

„Pokiaľ ide o aplikovateľnosť rozsudku Súdneho dvora ES z 21. februára 2006, C-255/02 *Halifax plc.*, Súdny dvor Európskej únie pripomenul, že boj proti podvodom, daňovým únikom a prípadným zneužitiam je cieľ uznaný a podporovaný smernicou (pozri rozsudky *Halifax a i.*, ako aj *Gemeente Leusden a Holin Groep*, z 29. apríla 2004 C-487/01 a C-7/02, Zb.). Zásada zákazu zneužívania práva teda znamená zákaz vyslovene umelých konštrukcií zbavených hospodárskej reality a vytvorených iba s cieľom dosiahnuť daňovú výhodu (pozri rozsudok *Ampliscientifica a Amplifin*, z 22. mája 2008, C-162/07 Zb.). Súdny dvor v tejto súvislosti citovaného rozsudku *Halifax a i.* konštatoval, že v oblasti DPH si preukázanie zneužívajúceho konania vyžaduje na jednej strane, aby predmetné plnenia napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených v príslušných ustanoveniach smernice a vo vnútroštátnej právnej úprave, ktorá ju preberá, viedli k získaniu daňovej výhody, ktorej poskytnutie by bolo v rozpore s cieľom sledovaným týmito ustanoveniami a na druhej strane, aby zo všetkých objektívnych faktorov vyplývalo, že hlavný cieľ predmetných plnení je získať daňovú výhodu. Pokiaľ ide o vec samu, Súdny dvor uviedol, že prináleží vnútroštátnemu súdu, aby posúdil všetky relevantné okolnosti sporu s cieľom určiť, či vzhľadom na judikatúru pripomenutú v rozsudku Súdneho dvora, možno na účely DPH transakciu, o akú ide vo veci samej, považovať za zneužívajúce konanie. Uvedené okolnosti zahŕňajú najmä skutočnosť, že predmetný vynález ešte nebol zapísaný ako patent, právo spojené s uvedeným vynálezom má viacero osôb, z ktorých väčšina má sídlo na tej istej adrese a sú zastúpené tou istou fyzickou osobou, DPH splatná na vstupe nebola zaplatená a spoločnosť, ktorá previedla spolumajiteľský podiel, bola zrušená bez likvidácie.

(...)

Vzhľadom na uvedené bolo teda povinnosťou krajského súdu osobitne sa vysporiadať s otázkou, **či vzhľadom na všetky skutkové okolnosti týkajúce sa poskytnutia služby, o ktorú ide vo veci samej, došlo k zneužitiu práva, pokiaľ ide o právo na odpočítanie DPH zaplatenej na vstupe, alebo nie.**

Podľa názoru najvyššieho súdu sa krajský súd v danej veci otázkou zneužitia práva náležite zaoberal a vychádzajúc z dostatočných skutkových podkladov dospel aj k správne k záveru, že okolnosti daného prípadu prevodu spolumajiteľského podielu na základe zmluvy o prevode spolumajiteľského podielu č. 300807/TAL zo dňa 30. augusta 2007 medzi prevodcom spoločnosťou V., s.r.o., zastúpenou Ing. I. a nadobúdateľom spoločnosťou T.T., s.r.o., zastúpenej konateľom L., predmetom ktorej bol prevod práva na riešenie o rozsahu veľkosti podielu 0,03 % z prevodcu na nadobúdateľa v zmysle ustanovenia § 12 ods. 3 a 4 patentového zákona, nepochybne svedčia skutočnosti, že hlavným cieľom daného prevodu spolumajiteľského podielu bolo získanie daňovej výhody. S týmto názorom krajského súdu sa najvyšší súd stotožnil v celom rozsahu, keď tomuto nasvedčuje nepochybné personálne prepojenie medzi spoluprihlasovateľmi patentovej prihlášky PP 5017-2007, nešpecifikovaná hodnota práva na riešenie, nezaplatenie dane na vstupe dodávateľom obchodnou spoločnosťou V., s.r.o., jej následne zrušenie bez likvidácie, nepreukázanie predmetu činnosti majúcej za cieľ využitie predmetného patentu a napokon v neposlednom rade aj zastavenie konania o prihláške predmetného patentu na Úrade priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky.“

Zákonom č. 435/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok), bola napokon do zákona o správe daní vložená explicitná právna úprava umožňujúca správcovi dane neprihliadnuť na právny úkon, ktorého účelom je obchádzanie daňovej povinnosti alebo získanie daňového zvýhodnenia.

Podľa § 3 ods. 6 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní:

„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.“

V prameňoch slovenského právneho poriadku možno nájsť aj explicitné vymedzenia zákazu zneužitia práva vo vzťahu k právam a slobodám, ktoré:

- požívajú medzinárodnú ochranu
(čl. 17 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podľa ktorého: „Nič v tomto Dohovore sa nemôže vykladať, akoby dávalo štátu, skupine alebo jednotlivcovi akékoľvek právo vyvíjať činnosť alebo dopúšťať sa činov zameraných na zničenie ktoréhokoľvek z tu priznaných práv a slobôd alebo na obmedzovanie týchto práv a slobôd vo väčšom rozsahu, než to Dohovor ustanovuje.“) alebo
- požívajú ústavnoprávnu ochranu
(čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky: „Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.“).

Z platného znenia čl. 17 Dohovoru vyplýva, že **zákazu zneužitia práv a slobôd** zaručených Dohovorom sa môže účinne dovolávať:

- členský štát Dohovoru voči konkrétnemu jednotlivcovi alebo skupine jednotlivcov s tvrdením, že nie je im v takomto prípade povinný poskytnúť ochranu,
- jednotlivec voči štátu s tvrdením, že štát nadmerne alebo neoprávnene obmedzil jeho právo.⁴¹

Právna teória hovorí o **zneužití subjektívneho práva** v prípade, ak ide o výkon existujúceho subjektívneho oprávnenia v rozpore s jeho účelom.

Zneužitie výkonu právomoci zo strany orgánu označuje ako **zneužitie objektívneho práva**.⁴²

V oboch prípadoch ide o závadové správanie subjektu bez ohľadu na to, či je táto skutočnosť v právnom predpise Slovenskej republiky vyjadrená výslovne.

Explicitné ustanovenie zákazu zneužitia vo vnútroštátnom právnom poriadku pre niektoré konkrétne prípady (napríklad v čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého vlastníctvo nemožno zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom)⁴³ neznamená, že v ostatných prípadoch sa princíp zákazu zneužitia práva neuplatňuje. Legislatívny postup zákonodarcu, ktorým sa explicitne stanoví zákaz zneužitia práva aj pre ďalšie prípady je možný vždy, keďže **zákaz zneužitia práv a slobôd je vo všeobecnosti implicitne obsiahnutý v čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky**. Preto ak by zákon zakazoval zneužívanie **slobody podnikania** podľa čl. 35 Ústavy Slovenskej republiky, nešlo by – a to aj s prihliadnutím na čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky – o nedovolený zásah štátu do tejto základnej slobody fyzickej a právnickej osoby.

Zneužívanie subjektívneho práva nie je v právnom štáte dovolené preto, lebo **je výkonom práva, ktoré so sebou nesie nepriaznivé dôsledky**. Ide vždy o správanie osoby, ktoré je iba zdanlivo dovolené (formálne ide o výkon práva alebo slobody).

Inštitút zákazu zneužitia subjektívnych práv a slobôd „predstavuje materiálny korektív formálneho chápania práva, prostredníctvom ktorého sa do právneho poriadku vnáša hľadisko ekvity (spravodlivosti)“.⁴⁴ To platí obzvlášť v prípade zneužitia práva v oblasti súkromného práva. „Zákonodarca môže mať zámer, že o zneužití práva nebude hovoriť vôbec, keďže objektívnym právom zafinuje spôsoby, ergo právnu súladnosť výkonu subjektívnych práv. V tomto prípade zákonodarca povie zákonnými predpismi, ako je možné vykonávať právo.“⁴⁵

41 Bobek, M. in Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 126.

42 Tichý, L.: Zneužití práva – základní kategorie. In: Zneužití práva. Tichý, L. – Masłowski, S. – Troup, T. (eds.). Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 23.

43 Podľa čl. 20 ods. 3 Ústavy SR „Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.“

44 Kopecký, M.: Správni právo. Obecná časť. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 45.

45 Tamže, s. 41.

Medzi možné právne prostriedky ochrany pred zneužitím práva alebo slobody v súkromnom práve patrí:

- ustanoviť ako právny následok zneužitia práva tzv. absolútnu neplatnosť právneho konania/úkonu,
- ustanoviť ako právny následok zneužitia práva tzv. relatívnu neplatnosť právneho konania/úkonu,
- nepriznať zneužívanému právu právnu ochranu (t. j. subjekt sa jej nedomôže ani prostredníctvom súdneho orgánu).⁴⁶

Takéto právne dôsledky sú typické pre úpravu ochrany tretích subjektov v súkromnoprávných vzťahoch. Spoločné majú i to, že zákonodarcu sa sústreďuje na vymedzenie **nepriaznivého právneho dôsledku** na status osoby, ktorá právo alebo slobodu zneužila.

Keďže v predpisoch verejného práva sa právny inštitút absolútnej a relatívnej neplatnosti právneho konania/úkonu nevyskytuje, možno ako o právnom následku zneužitia verejného subjektívneho práva alebo slobody uvažovať:

- o **neúčinnosti** vykonaného právneho úkonu osoby, ktorá by nastala za zákonom vymedzených podmienok **ex lege** alebo ktorá by nastala **na základe rozhodnutia** orgánu verejnej správy, alebo
- o **vylúčení** právomoci orgánu verejnej správy (ex lege alebo na základe rozhodnutia orgánu verejnej správy) **poskytnúť právnu ochranu** osobe, ktorá zneužila verejné subjektívne právo alebo slobodu.⁴⁷

Keďže zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody vyvoláva nepriaznivý dôsledok vo vzťahu k zákonom chránenému **verejnému záujmu**, je spoločensky žiadúce, aby bol takýto **závadný stav odstránený**, a to **bezodkladne** po tom, ako sa orgán verejnej správy dozvie o jeho existencii.

Správanie osoby, ktoré právna teória považuje za zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody, **nie je správaním protiprávnym** (nezákonným) a preto nie je postihnutelné verejnoprávnymi sankciami v rámci administratívnoprávnej zodpovednosti. Je to preto, lebo kým protiprávne správanie je v rozpore s princípom legality vo verejnej správe, zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody je v rozpore s princípom legitímnosti vo verejnej správe.

Na porušení princípu legality sú v právnom poriadku založené skutkové podstaty verejnoprávných deliktov (napr. zneužívanie právomoci verejného činiteľa podľa § 326 Trestného zákona, zneužívanie vlastníctva podľa § 248 Trestného zákona). Napriek tomu, že zákon vymedzuje ich objektívnu stránku ako „zneužívanie“, z právno-teoretického hľadiska nejde preto o zneužitie subjektívneho práva alebo slobody *sensu stricto*.

Zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody *sensu stricto* nemôže byť ustanovené zákonom za protiprávne správanie, lebo ide o **výkon práva alebo slobody**, ktorý je formálne založený na objektívnom práve (t. j. platnej právnej úprave).⁴⁸

Nelegitímnosť správania osoby spočíva predovšetkým v tom, že:

- oprávnený nemá záujem na dosiahnutí cieľa konkrétneho práva, a to aj napriek tomu, že toto právo realizuje,
- oprávnený výkonom práv nedokáže realizovať jeho účel,
- cieľ, prípadne účel práva realizuje iba s cieľom ovplyvnenia postavenia (poškodenia) iného bez toho, aby cieľ/účel práva bol naplnený.⁴⁹

46 Čollák, J.: Zákaz zneužitia práva v súkromnom práve a v práve obchodných spoločností. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 41.

47 Takýto legislatívny prístup je možné uplatniť napríklad v prípade zneužitia verejného subjektívneho práva osoby na preskúmanie neprávoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy v prípade, ak podaný riadny opravný prostriedok sleduje zneužitie práva.

48 Čollák, J.: Zákaz zneužitia práva v súkromnom práve a v práve obchodných spoločností. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 22.

49 Čollák, J.: Zákaz zneužitia práva v súkromnom práve a v práve obchodných spoločností. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 39.

Vzhľadom k tomu, že zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody predstavuje **výkon verejného subjektívneho práva alebo slobody, následok zneužitia verejného subjektívneho práva alebo slobody** nemožno kvalifikovať ako protiprávny (*contra legem*), keďže neporušuje dovolenia ani zákazy ustanovené objektívnym právom, prípadne povinnosťou.

Pri zneužití verejného subjektívneho práva alebo slobody subjekt koná proti zákonom chránenému záujmu, s cieľom dosiahnuť výsledok, ktorý **právna norma nepredpokladá alebo ktorý explicitne nezakazuje**.

Nie je vylúčené, aby zákonodarca takéto správanie, ktoré je v rozpore s verejným záujmom, explicitne v zákone zakázal, avšak v takom prípade nebude cieľom výkonu verejnej správy, aby bol subjekt za zneužívanie práva postihnutý verejnoprávnou sankciou. Cieľom je dodatočne zabrániť alebo vopred vylúčiť dôsledky takého správania na verejný záujem, t. j. dôsledky takého správania nesmie vyvolať subjektom zamýšľaný účinok.

Vo všeobecnosti je možné uzavrieť, že o zneužití práva je potrebné uvažovať v prípadoch, ak je vykonávané právo v konkrétnych situáciách závadné. Podstatné je definovanie závadnosti výkonu práva ako takého.⁵⁰

Ústavný súd Českej republiky vo svojom uznesení sp. zn. III. ÚS 374/06 zo dňa 31. 10. 2007 k otázke „dovolenosti“ konania, ktoré predstavuje zneužitie práva, uviedol nasledovné: „Zneužitím práva (*abusus iuris*) je chováni zdánlivě dovolené, jímž má být dosaženo výsledku nedovoleného; specifickým případem zneužití práva je šikanózní chování (šikanózní výkon práva), které spočívá v tom, že někdo vykonává své právo se záměrem způsobit jinému nepřiměřenou újmu. O chování takto zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; ze zásady *lex specialis derogat generali* vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem. Platí tedy, že pokud právní norma určité chování dovoluje a jiná (za předpokladu, že je ho ve výše uvedeném smyslu zneužíváno) je zakazuje, je takovéto chování ve skutečnosti nikoliv výkonem práva, ale protiprávním jednáním (V. Knapp, *Teorie práva*, C. H. Beck, 1. vydání 1995, str. 184). (V podobné souvislosti lze uvažovat též o obcházení zákona /chování in fraudem legis/, jenž spočívá v tom, že se někdo chová podle právní normy /secundum legem/, ale tak, aby záměrně dosáhl výsledku právní normou nepředvídaného a nežádoucího – viz kupříkladu rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV.ÚS 319/05.)“.

Nie je právne významné, či zneužitie sa realizuje aktívnym správaním osoby alebo jej pasívnym správaním. V oboch prípadoch je dôležité len to, že správanie subjektu sleduje odlišný účel než je ten, ktorý predpokladá právna norma.

Právnym dôsledkom zneužitia subjektívneho práva alebo slobody je nedodržanie účelu právnej normy.

Nie je pritom nevyhnutné, aby zákonodarca v zákone konkretizoval a explicitne ustanovil nepriaznivý dôsledok zneužitia práva. Opak takého postupu je z legislatívneho hľadiska v súkromnom práve výnimočný,⁵¹ uplatňuje sa však vo verejnom práve.

Zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody už vo svojej podstate predpokladá **zavinené správanie** osoby.

„Podstatnou otázkou je, či ide o zavinené konanie v rozsahu preukázania úmyslu konajúcej osoby. Túto otázku už čiastočne vyriešila judikatúra, keďže súdne závery hovoria o tom, že úmysel nie je podstatný, dôležitý je výsledok.“⁵² Z tohto dôvodu je bez právneho významu skúmanie zo strany orgánu, či osoba konala úmyselne alebo z nedbanlivosti. Ako príklad kritérií, prostredníctvom ktorým sa preukazuje zneužitie práva, možno uviesť kritériá uvedené vo vyššie citovanom rozhodnutí Súdneho

50 Pulkrábek, Z.: Zákaz zneužití práva v rozpore s jeho účelem. Praha: Eurolex Bohemia, 2007, s. 69.

51 Občiansky zákonník Maďarskej republiky v § 5 ods. 2 ustanovuje: „Za zneužitie práva sa považuje uplatňovanie práva v tom prípade, ak to smeruje na ciele, ktoré sú nezlučiteľné so spoločenským účelom práva, hlavne ak by to viedlo k poškodzovaniu národného hospodárstva, obťažovaniu (šikanovaniu) osôb, ukráteniu ich práv a zákonných záujmov alebo k nadobudnutiu neoprávnených výhod.“ https://tdziegler.files.wordpress.com/2014/06/civil_code.pdf (zo dňa 4. apríla 2019)

52 Čollák, J.: Zákaz zneužitia práva v súkromnom práve a v práve obchodných spoločností. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 37.

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“.

Z toho, že zneužitie práva musí byť výnimočnou a krajnou možnosťou – *ultima ratio*, možno vyvodiť, že aby mohol byť princíp zákazu zneužitia práva správnymi orgánmi aplikovaný, že musí byť **zjavné a preukázané**, že v konkrétnom prípade ide o zneužitie práva.

Dôležitým predmetom diskusie je otázka, či by mal zákon **explicitne upravovať situácie, ktoré predstavujú zneužitie práva** a/alebo či by mal **explicitne ustanoviť právomoc správneho orgánu** použiť korekčný mechanizmus v prípade, ak k zneužitiu práva dôjde (napríklad právomoc neprihliadnuť na úkon, ktorého cieľom je zneužitie práva). Je dôležité nájsť správny spôsob úpravy tejto problematiky, pretože ak bude správnym orgánom priznaná právomoc aplikovať princíp zákazu zneužitia práva iba na základe uváženia a posúdenia konkrétnych okolností, môže to mať za následok významné porušovanie princípu právnej istoty a predvídateľnosti rozhodovania.

107

Pri týchto úvahách treba zohľadniť aj princíp legality zakotvený v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.*“

Vo vyššie citovanom rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 1 Afs 107/2004 zo dňa 10. 11. 2005 vo veci združenia „Klub Voda-zem-vzduch“ sa tiež uvádza: „*Nejvyšší správní soud podotýká, že institut zákazu zneužití subjektivních práv (k ničím neodůvodněné újme jiného či k ničím neodůvodněné újme společnosti, tj. konec konců jejích členů) představuje materiální korektiv formálního pojmání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko ekvity (spravedlnosti). Zákon, jenž je ze své povahy obecný, nemůže pojmově pamatovat na všechny myslitelné životní situace, které mohou za jeho účinnosti nastat. V důsledku toho se může přihodit, že určité chování formálně vzato – ve skutečnosti ovšem pouze zdánlivě, jak bylo vyloženo výše – odpovídá právní normě (či lépe řečeno: dikci právního předpisu), avšak je zároveň pocítováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí jiným újmou. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho (právem reprobovaného) zneužití.*

Zároveň je zapotřebí zdůraznit, že zákaz zneužití práva představuje výjimku z pravidla; proto nelze např. předem paušálně říci, že o zneužití práva by se již nejednalo tam, kde by dalšími členy spolku byly tři, pět, deset či kolik dalších osob, mezi nimiž a žalobcem by již neexistovaly úzké rodinné vazby. Jinak řečeno, **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 soudcovském 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.**“

Takýto prístup však prináša zjavné riziká a je predmetom kritiky právnej teórie a odbornej literatúry. Právna teória 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, t. j. 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 tyto 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 nereagujú efektívne vo své zákonodárnej činnosti, bývajú takoveto situácie nazvané mezerou v právu, načež dochádza k posilovaniu právnych princípů, obecných zásad jak na úrovni hmotněprávních, tak i v rovině aplikace práva orgány veřejné moci. Odrázelem 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 neporušují 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.**“⁵³

Aj samotný Nejvyšší správní soud ČR upozorňuje na jednoduchost zneužitia aplikácie samotného princípu zákazu zneužitia práva správnymi orgánmi a vo svojom rozsudku sp. zn. 1 Afs 61/2015 zo dňa 10. 11. 2015 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.“⁵⁴

Odborná literatúra uvádza k rizikám aplikácie princípu zákazu zneužitia práva tiež nasledovné: „... princíp 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 princíp zákazu zneužití práva nebyl vůbec užíván. Neomylný a dokonale kazuistický zákonodárce by pokrýval veškeré situace, které mohou v životě nastat. Tato situace ovšem zatím v našem právu nenastala.“⁵⁵

Petr Černý hodnotí uplatňovanie princípu zneužitia práva nasledovne: „... 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. Proti aplikaci tohoto institutu lze tak vcelku oprávněně 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. Nezbyvá tak, než důsledně trvat na tom, aby šlo o jeho využívání jen ve velmi výjimečných a zjevných případech.“⁵⁶

Súdna prax aj odborná literatúra sa teda zhodujú na tom, že aplikácia princípu zákazu zneužitia práva by mala byť iba výnimočnou a krajnou možnosťou – ultima ratio.

53 Ondříšek, 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.

54 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 1 Afs 61/2015 zo dňa 10. 11. 2015.

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

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

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 skříňku. 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.“⁵⁷

Z vyššie uvedeného vyplýva, že aplikácia princípu zákazu zneužitia práva bez existencie explicitnej zákonnej úpravy tohto princípu prináša veľké riziká. V záujme zabezpečenia právnej istoty adresátov právnych noriem je preto dôležité, aby osoba, ktorá má znášať nepriaznivý následok svojho zavineného závadového správania, bola spôsobilá z obsahu právnej úpravy (*de lege lata*) vopred a bez ťažkostí rozpoznať, že zákon s určitým **konkrétnym spôsobom výkonu** verejného subjektívneho práva alebo slobody, ktorým sa zasiahne do právom chránených práv alebo právom chránených záujmov tretích osôb alebo ktorým sa zasiahne do zákonom chráneného verejného záujmu, bude zo zákona (*ex lege*) alebo na základe rozhodnutia alebo postupu orgánu verejnej správy spájať nepriaznivý následok v jej právnom postavení.

Objektívnym predpokladom aplikácie princípu zneužitia práva by teda podľa nášho názoru malo byť, že zákon:

- vymedzí obsah takéhoto správania osoby (t. j. ustanoví medze výkonu verejného subjektívneho práva alebo slobody – obsah alebo rozsah), a
- vymedzí nedodržanie účelu vykonávaného práva alebo slobody (postačí aj implicitne).

Subjektívnym predpokladom je, že musí ísť o osobu s právnou subjektivitou (spôsobilosťou na právne úkony).

Právomoc orgánu verejnej správy. Špeciálny korekčný mechanizmus zákazu zneužitia verejného subjektívneho práva alebo slobody spočíva v tom, že keď orgán verejnej správy v konkrétnom prípade identifikuje zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody konkrétnou osobou, využíva na odstránenie závadového stavu svoju právomoc, ktorá mu *explicitne* vyplýva z platnej zákonnej úpravy (v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky).

Pokiaľ by totiž zo zákona **explicitne nevyplývala právomoc orgánu verejnej správy v prípade zneužitia verejného subjektívneho práva**, môže byť pre orgán verejnej správy v praxi veľmi obtiažne postupovať tak, aby neporušil verejné subjektívne právo alebo slobodu osoby.

Ako vyplýva z vyššie uvedeného, podľa súdnej judikatúry nie je vylúčená aplikácia princípu zákazu zneužitia práva aj bez výslovnej zákonnej úpravy a bez výslovne zakotvenej právomoci orgánu verejnej správy aplikovať princíp zákazu zneužitia práva a uplatniť korekčný mechanizmus (napríklad právomoc neprihliadnuť na úkon, ktorého cieľom je zneužitie práva). Ako však aj samotná súdna judikatúra ukazuje, v takom prípade je tu značné riziko, že orgán verejnej správy bude aplikovať princíp zákazu zneužitia práva napriek tomu, že nepôjde o mimoriadnu a krajnú situáciu, nebudú splnené podmienky pre jeho aplikáciu a teda nemusí uniesť dôkazné bremeno, že princíp zákazu zneužitia práva aplikoval oprávnene. Súdny totiž v rámci prieskumu rozhodnutí a postupov v správnom súdnictve vyžadujú:

- aby bolo **nepochybné**, že k zneužitiu verejného subjektívneho práva osobou došlo (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, č. k. 1 As 27/2011-81) alebo
- aby došlo k **zjavnému** zneužitiu verejného subjektívneho práva (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, č. k. 2 As 60/2013-26).⁵⁸

57 Ondříšek, R.: Legalita a aplikace zneužití práva v daňovém právu. In: In: Popovič, A. – Románová, A. – Straková, I. (eds.): Zneužití a jiné formy obcházení práva. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Košice 2016, s. 237.

58 Kopecký, M.: Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 46 – 47.

Možno teda zhrnúť, že v záujme zabezpečenia čo najväčšej právnej istoty adresátov právnych noriem pri aplikácii princípu zákazu zneužitia práva je podľa nášho názoru potrebné, aby v prípade **zneužitia verejného subjektívneho práva alebo slobody** podľa predpisov správneho práva zákon explicitne vymedzil:

- správanie, ktoré sa považuje za zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody (formou zákazu alebo obmedzenia),⁵⁹
- následok správania (vyjadruje zákonom chránený záujem porušený zneužitím verejného subjektívneho práva alebo slobody),
- právomoc orgánu verejnej správy, t. j. vymedzenie obsahu a právnej povahy úkonu orgánu, ktorého cieľom je vylúčiť účinok zneužitia verejného subjektívneho práva alebo slobody na zákonom chránený verejný záujem.

Aby bolo možné podľa predpisov správneho práva účinne odstraňovať nepriaznivé následky zneužitia verejných subjektívnych práv alebo slobôd, je potrebné **ustanoviť v zákone právomoc orgánu verejnej správy** v tomto ohľade.

Vzhľadom na čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, v záujme zabezpečenia právnej istoty adresátov právnych noriem a v záujme zvýšenia efektívnosti výkonu štátnej správy je preto dôležité, aby zákon ustanovil orgánu takúto právomoc konkrétne. Nepostačuje len úprava povinnosti dbať na ochranu verejného záujmu.

Ak tomu tak z legislatívneho hľadiska je, vtedy zostáva už len vecou právneho posúdenia, či v konkrétnom prípade došlo k zneužitiu verejného subjektívneho práva alebo slobody a či bola naplnená hypotéza právnej normy, umožňujúca právomoc orgánu verejnej správy uplatniť.

Na záver možno uviesť, že v slovenskom verejnom práve je v súčasnosti na zákonnej úrovni zakotvená explicitná právna úprava princípu zákazu zneužitia práva iba v oblasti správy daní a v oblasti správneho súdneho konania.⁶⁰ Ak sa jav zneužívania práva vyskytuje aj v iných oblastiach práva, v záujme zachovania právnej istoty a princípu legality je podľa nášho názoru vhodné, aby aplikácia princípu zákazu zneužitia práva prebiehala na základe explicitnej zákonnej úpravy, za predpokladu, že tento jav je možné legislatívne uchopiť a vymedziť.

59 Pri správaní, ktoré sa má kvalifikovať ako zneužitie, zápasí zákonodarcu s dvomi dilemami – všeobecnosť vymedzenia vedie k riziku „bezbrehosti“ výkladu, čo nie je možné dopustiť, naopak konkrétne vymedzenie nemusí postihnúť všetky prejavy zneužitia práva v praxi.

60 Ako už bolo uvedené vyššie, 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 šikanózný 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 prietahom v konaní.“



III.

MOŽNOSŤ POUŽITIA PRINCÍPU ZÁKAZU ZNEUŽITIA PRÁVA PRI APLIKÁCII ZÁKONA 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.⁶¹

Možno sa niekedy stretnúť s výhradami zo strany správnych orgánov alebo navrhovateľov činností /projektov (investorov), že niektorí členovia verejnosti (napr. niektoré mimovládne organizácie) údajne **zneužívajú svoje právo** účasti na procese posudzovania vplyvov na životné prostredie a v následnom správnom konaní o povolení navrhovanej činnosti, a to s cieľom oddiaľovania právoplatnosti rozhodnutia o povolení činnosti, prípadne s cieľom vyvíjania nátlaku nanavrhovateľov (investorov) – pričom im v skutočnosti nejde o ochranu životného prostredia ani o zmiernenie vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie.

V nasledujúcej analýze sa pokúsime objasniť, či účasť verejnosti a jej konkrétny postup v správnych konaniach týkajúcich sa navrhovaných činností podliehajúcich procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie môže predstavovať „zneužitie práva“, či prichádza do úvahy aplikácia princípu zákazu zneužitia práva v rozhodovacej činnosti správnych orgánov, aké môžu byť právne dôsledky takéhoto „zneužitia práva“ a či je možná legislatívna úprava, ktorá by jav zneužívania práva vymedzila a upravila.

1. PRÁVNÁ ÚPRAVA ÚČASTI VEREJNOSTI NA POVOĽOVACÍCH PROCESOCH V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Na úvod je potrebné stručne popísať súčasnú právnu úpravu týkajúcu sa účasti verejnosti v správnych konaniach o povolení činností s vplyvom na životné prostredie a rozsah práv, ktoré táto právna úprava priznáva členom verejnosti. Právny predpis, ktorý verejnosti priznáva právo na účasť v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie a v následných správnych konaniach o povolení činností je zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 24/2006 Z. z.“ alebo „zákon č. 24/2006 Z. z.“ o posudzovaní vplyvov na životné prostredie).

Niektoré správne orgány a navrhovatelia činností (projektov) uvádzajú, že k zneužívaniu práva niektorými členmi verejnosti dochádza práve v konaniach podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a v následných správnych konaniach o povolení činností, ktoré podliehajú procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie.

⁶¹ 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.

Súčasná platná úprava zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, vrátane ustanovení tohto zákona týkajúcich sa účasti verejnosti, bola prijatá s cieľom naplniť požiadavky medzinárodného práva.

Ide o

- **Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia** (ďalej len „Aarhuský dohovor“), publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky ako č. 43/2006 Z. z.,⁶²

a

- **smernicu 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), (ďalej len „smernica o EIA“).⁶³

Aarhuský dohovor ako aj smernica o EIA priznávajú tzv. dotknutej verejnosti (resp. tzv. zainteresovanej verejnosti)⁶⁴ právo na účasť v správnych konaniach o povolení činností s významným vplyvom na životné prostredie (resp. činností uvedených v Prílohe I Aarhuského dohovoru) a následne právo napadnúť na nezávislom súde akúkoľvek vecnú alebo procesnú nezákonnosť takýchto povolení.⁶⁵

Pre zodpovedanie otázky, ktorým osobám má vnútroštátne právo priznať vyššie uvedené práva, je preto dôležité vymedzenie dotknutej (zainteresovanej) verejnosti v Aarhuskom dohovore a smernici o EIA.

■ Podľa čl. 2 ods. 5 Aarhuského dohovoru:

„Zainteresovaná verejnosť“ znamená verejnosť, ktorá je alebo by mohla byť ovplyvnená rozhodovacím procesom týkajúcim sa životného prostredia, alebo sa o tento proces zaujíma; pre potreby tejto definície sa mimovládne organizácie podporujúce ochranu životného prostredia a spĺňajúce všetky požiadavky vnútroštátneho práva považujú za zaujímavé sa o rozhodovací proces.“⁶⁶

■ Podľa čl. 1 ods. 2 písm. e) smernice o EIA:

„2. Na účely tejto smernice sa uplatňujú nasledujúce definície: (...)

e) „dotknutá verejnosť“ znamená verejnosť, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá, alebo má záujem na postupoch environmentálneho rozhodovania uvedeného v článku 2 ods. 2; na účely tejto definície sa predpokladá, že mimovládne organizácie, podporujúce ochranu životného prostredia a spĺňajúce požiadavky vnútroštátneho práva, majú záujem;“

Možno konštatovať, že dotknutá (zainteresovaná) verejnosť je tá časť verejnosti (širokej verejnosti), ktorá má určitý špecifický vzťah k povoľovanej činnosti.

Pojmom Aarhuského dohovoru a smernice o EIA, ktorý je kľúčový pre úpravu účasti verejnosti v zákone č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a následných povoľovacích konaniach, je pojem „**mať záujem**“ na rozhodovaní o povolení činnosti.

62 Dostupné na <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

63 Dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0092>. Smernica 2011/92/EÚ bola neskôr zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/52/EÚ zo 16. apríla 2014, ktorou sa mení smernica 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 124, 25. 4. 2014).

64 Slovenský preklad smernice o EIA ako aj zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie používajú pojem „dotknutá verejnosť“, slovenský preklad Aarhuského dohovoru používa pojem „zainteresovaná verejnosť“.

65 Pozri štúdiu „Prístup k spravodlivosti vo veciach životného prostredia v európskom práve“, dostupnú na <https://viaiuris.sk/obcan/obcan-analyzy/pristup-k-spravodlivosti-vo-veciach-zivotneho-prostredia-v-europskom-prave/>.

66 Anglické znenie čl. 2 ods. 5 znie nasledovne: „*The public concerned*” means the public affected or likely to be affected by, or having an interest in, the environmental decision-making; for the purposes of this definition, non-governmental organizations promoting environmental protection and meeting any requirements under national law shall be deemed to have an interest.“

Medzinárodný Výbor pre posudzovanie súladu s Aarhuským dohovorom (Aarhus Convention Compliance Committee – ACCC) vo svojom náleze uviedol, že „to, či osoby z radov verejnosti majú záujem na rozhodovaní, závisí od toho, či navrhovaná činnosť môže porušiť ich majetkové a ďalšie súvisiace práva (vecné práva), spoločenské práva alebo iné práva alebo záujmy, týkajúce sa životného prostredia.“⁶⁷

Implementačná príručka k Aarhuskému dohovoru (The Aarhus Convention Implementation Guide) k pojmu „zaujímať sa“ resp. „mať záujem“ obsiahnutom v definícii dotknutej (zainteresovanej) verejnosti v čl. 2 ods. 5 Aarhuského dohovoru uvádza: „*Pokiaľ ide o kritérium ‚záujmu‘, táto definícia sa javí ako ďaleko presahujúca používané právne kritérium ‚dostatočného záujmu‘ (...) Konkrétne by malo byť chápané tak, že nezahŕňa iba členov verejnosti, ktorých právne záujmy alebo práva zaručené zákonom by mohli byť navrhovanou činnosťou porušené. Medzi potenciálne dotknuté záujmy môžu patriť aj sociálne práva, ako je právo byť bez ujmy alebo právo na zdravé životné prostredie. Toto kritérium sa však uplatňuje aj na kategóriu verejnosti, ktorá má na rozhodovacom procese nešpecifikovaný záujem.*“⁶⁸

Výbor pre posudzovanie súladu s Aarhuským dohovorom vo svojom náleze týkajúcom sa jadrovej elektrárne Hinkley Point C vo Veľkej Británii uviedol: „*Pojem ‚mať záujem‘ na rozhodovaní o životnom prostredí, by mal zahŕňať nielen osoby z radov verejnosti, ktorých právny záujem alebo práva zaručené podľa právnych predpisov by mohli byť porušené navrhovanou činnosťou, ale aj osoby, ktoré majú len faktický záujem (napríklad v prípade navrhovanej činnosti, ktorá môže mať vplyv na vodný tok je to záujem pozorovateľov vtáctva o zachovanie neporušených hniezd alebo záujem rybárov o zachovanie rybolovu). Ako je to v prípade mnohých jurisdikcií, môže zahŕňať aj osoby, ktoré vyjadrili záujem o určitú vec bez toho, aby uviedli konkrétny dôvod ich záujmu.*“⁶⁹

Implementačná príručka k Aarhuskému dohovoru k otázke, či už samotná účasť osoby na procese participácie v zmysle čl. 6 ods. 7 Aarhuského dohovoru⁷⁰ (t. j. predložením pripomienok k navrhovanej činnosti) znamená, že osoba sa stáva dotknutou (zainteresovanou) verejnosťou, uvádza nasledovné: „... *Dohovor nie je celkom jednoznačný ohľadom toho, či samotná účasť na procese participácie podľa čl. 6 ods. 7 znamená, že osoba sa stáva ‚dotknutou verejnosťou‘. Keďže článok 9 ods. 2 je mechanizmom na presadzovanie práv podľa článku 6, možno sa domnievať, že každá osoba, ktorá sa zúčastňuje ako osoba z radov verejnosti na verejnom prerokovaní alebo na procese participácie podľa článku 6 ods. 7, by mala mať možnosť využívať ustanovenia upravujúce prístup k spravodlivosti v článku 9 ods. 2. V tomto prípade by takáto osoba spadala pod definíciu ‚dotknutej verejnosti‘.*“⁷¹

Právna analýza vypracovaná organizáciou ClientEarth k vyššie uvedenému výkladu dodáva nasledovné: „*Je to len logické, pretože osoba, ktorá sa zúčastňuje na procese participácie podľa článku 6 Aarhuského dohovoru jasne preukázala ‚záujem‘ a preto by mala byť tiež považovaná za súčasť ‚dotknutej verejnosti‘ a mať prístup k súdom podľa článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru.*“⁷²

67 Nález ACCC/C/2010/50 (Česká republika), bod 66.

68 The Aarhus Convention Implementation Guide. Second edition. Ženeva: OSN, 2014, s. 57. Dostupné na http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf.

69 Nález ACCC/C/2013/91 (Spojené kráľovstvo), bod 74.

70 Podľa čl. 6 ods. 7 Aarhuského dohovoru „*Spôsoby účasti verejnosti umožnia verejnosti predložiť písomné alebo v prípade potreby na verejnom prerokovaní alebo preskúmaní so žiadateľom akékoľvek pripomienky, informácie, analýzy alebo názory, ktoré považuje za dôležité vo vzťahu k navrhovanej činnosti.*“

71 The Aarhus Convention Implementation Guide, s. 58. Anglické znenie tohto odseku znie nasledovne: „... *the Convention is not entirely clear whether the mere participation in a public participation procedure under article 6, paragraph 7, would qualify a person as a member of the ‘public concerned’.* Because article 9, paragraph 2, is the mechanism for enforcing rights under article 6, however, it is arguable that any person who participates as a member of the public in a hearing or other public participation procedure under article 6, paragraph 7, should have an opportunity to make use of the access to justice provisions in article 9, paragraph 2. In this case, he or she would fall under the definition of ‘public concerned’.“

72 Berthier, A. – Friel, A. – Bechtel, S.: Access to Justice in European Union Law. A Legal guide on Access to Justice in environmental matters. ClientEarth, 2019. Dostupné na <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2019-02-26-access-to-justice-in-european-union-law-a-legal-guide-on-access-to-justice-in-environmental-matters-ce-en.pdf>, s. 24. Anglické znenie znie nasledovne: „*This is only logical because a person that participates in a public participation procedure under Article 6 AC has clearly shown ‘interest’ and should therefore also be considered to form part of the ‘public concerned’ and have access to the courts under Article 9(2) AC.*“

Ako už bolo spomenuté vyššie, práva dotknutej (zainteresovanej) verejnosti na účasť v konaní o povolení činností s významným vplyvom na životné prostredie zakotvuje čl. 6 Aarhuského dohovoru. V zmysle čl. 6 Aarhuského dohovoru má zainteresovaná (dotknutá verejnosť) napríklad právo byť dostatočne informovaná o navrhovanej činnosti, má právo podávať pripomienky k navrhovanej činnosti a má právo, aby sa orgán, ktorý rozhodol o povolení činnosti, vyrovnal s jej pripomienkami.

Čl. 6 ods. 1 Aarhuského dohovoru stanovuje, na ktoré činnosti sa tieto práva a povinnosti vzťahujú.

■ **Podľa čl. 6 ods. 1 Aarhuského dohovoru:**

„1. Každá Strana

- a) *uplatní ustanovenia tohto článku vo vzťahu k rozhodnutiam, či povoliť navrhované činnosti uvedené v Prílohe č. 1;*
- b) *v súlade so svojím vnútroštátnym právom tiež uplatní ustanovenia tohto článku na rozhodnutia o navrhovaných činnostiach neuvedených v Prílohe č. 1, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie. Strany na tento účel určia, či určitá navrhovaná činnosť podlieha týmto ustanoveniam, a*
- c) *môže sa rozhodnúť, a to od prípadu k prípadu, ak to vnútroštátne právo umožňuje, neuplatňovať ustanovenia tohto článku na navrhované činnosti slúžiace účelom obrany štátu, ak sa táto Strana domnieva, že takéto uplatnenie môže mať nepriaznivý vplyv na tieto účely.“*

Ďalšie odseky čl. 6 Aarhuského dohovoru zakotvujú práva verejnosti, zainteresovanej verejnosti a povinnosti zmluvných strán – t. j. štátov, ktoré pristúpili k Aarhuskému dohovoru – týkajúce sa informovania o konaní a účasti na konaní.

■ **Podľa čl. 6 ods. 2 Aarhuského dohovoru:**

„2. Zainteresovaná verejnosť je informovaná hneď na začiatku rozhodovacieho procesu týkajúceho sa životného prostredia podľa okolností, či už verejným oznamom alebo jednotlivo, a to vhodným, včasným a účinným spôsobom, okrem iného

- a) *o navrhovanej činnosti a žiadosti, o ktorej sa bude rozhodovať;*
- b) *o podstate možných rozhodnutí alebo o návrhu rozhodnutia;*
- c) *o orgáne verejnej moci zodpovednom za prijatie rozhodnutia;*
- d) *o uvažovanom postupe vrátane toho, ako a kedy môže byť poskytnutá táto informácia*
  - i) *o začiatku procesu;*
  - ii) *o možnosti účasti verejnosti;*
  - iii) *o čase a mieste akéhokoľvek plánovaného verejného prerokovania;*
  - iv) *o orgáne verejnej moci, od ktorého možno získať príslušné informácie a kde boli informácie na účely preskúmania verejnosťou uložené;*
  - v) *o príslušnom orgáne verejnej moci alebo akomkoľvek inom úradnom orgáne, ktorému možno predložiť pripomienky alebo otázky a časový rozpis na predloženie pripomienok a otázok, a*
  - vi) *o skutočnosti, aké informácie o životnom prostredí vzťahujúce sa na navrhovanú činnosť sú k dispozícii, a*
- e) *o skutočnosti, že činnosť podlieha vnútroštátnemu alebo cezhraničnému procesu hodnotenia vplyvov na životné prostredie.“*

■ **Podľa čl. 6 ods. 3 Aarhuského dohovoru:**

„3. Procesy účasti verejnosti budú zahŕňať primeraný časový rámec pre jednotlivé fázy, ktorý poskytne dostatočný čas na informovanie verejnosti v súlade s odsekom 2 a pre verejnosť možnosť pripraviť sa a účinne sa zúčastňovať na rozhodovacom procese o životnom prostredí.“

■ **Podľa čl. 6 ods. 4 Aarhuského dohovoru:**

„4. Každá Strana umožní včasnú účasť verejnosti v čase, keď sú ešte otvorené všetky možnosti a účasť verejnosti sa môže uskutočniť efektívne.“

■ **Podľa čl. 6 ods. 5 Aarhuského dohovoru:**

„5. Každá Strana, ak je to primerané, podnecuje potenciálnych žiadateľov, aby zistili zainteresovanú verejnosť, vstúpili s ňou do diskusie a ešte pred požiadaním o povolenie jej poskytli informáciu o cieľoch ich žiadosti.“

■ **Podľa čl. 6 ods. 6 Aarhuského dohovoru:**

„6. Každá Strana požiadá príslušné orgány verejnej moci, aby na účely preskúmania poskytli zainteresovanej verejnosti na základe žiadosti, ak to vyžaduje vnútroštátne právo, bezplatne a ihneď, ako je to možné, prístup ku všetkým informáciám týkajúcim sa rozhodovacieho procesu uvedeného v tomto článku, ktoré sú dostupné počas účasti verejnosti, a to bez ovplyvnenia práva Strany na odmietnutie zverejnenia určitej informácie podľa článku 4 ods. 3 a 4. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia článku 4, budú príslušné informácie obsahovať aspoň

- a) popis miesta činnosti a fyzikálnu a technickú charakteristiku navrhovanej činnosti vrátane odhadu očakávaných rezíduí a emisií;
- b) popis významných vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie;
- c) popis uvažovaných opatrení na prevenciu a/alebo zmiernenie vplyvov vrátane vypúšťaných emisií;
- d) netechnické zhrnutie vyššie uvedeného;
- e) náčrt hlavných možností riešenia vypracovaných žiadateľom a
- f) hlavné správy a odporúčania, ktoré boli v súlade s vnútroštátnym právom postúpené orgánu verejnej moci v čase, keď má byť zainteresovaná verejnosť informovaná v súlade s odsekom 2.“

■ **Podľa čl. 6 ods. 7 Aarhuského dohovoru:**

„7. Spôsoby účasti verejnosti umožnia verejnosti predložiť písomné alebo v prípade potreby na verejnom prerokovaní alebo preskúmaní so žiadateľom akékoľvek pripomienky, informácie, analýzy alebo názory, ktoré považuje za dôležité vo vzťahu k navrhovanej činnosti.“

■ **Podľa čl. 6 ods. 8 Aarhuského dohovoru:**

„8. Každá Strana zabezpečí, aby pri rozhodovaní boli náležite zohľadnené výsledky účasti verejnosti.“

Podľa čl. 6 ods. 9 Aarhuského dohovoru:

„9. Každá Strana zabezpečí, aby po prijatí rozhodnutia orgánom verejnej moci bola verejnosť okamžite informovaná v súlade s príslušnými postupmi. Každá Strana sprístupní verejnosti text rozhodnutia spolu s odôvodneniami a úvahami, na ktorých je rozhodnutie založené.“

Právo zainteresovanej (dotknutej) verejnosti na prístup k súdu vo vzťahu k navrhovaným činnostiam podliehajúcim procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie stanovuje čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru a čl. 11 smernice o EIA.

■ **Podľa čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru**

„2. Každá Strana v rámci svojho vnútroštátneho práva zabezpečí, aby členovia zainteresovanej verejnosti

- a) majúci dostatočný záujem alebo, alternatívne,
- b) ak pretrváva porušovanie ich práva v prípadoch, kde to právne predpisy Strany upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku,

mali prístup k procesu preskúmania pred súdom a/alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona na účely napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, úkonu alebo opomenutia podliehajúcemu článku 6 a v prípadoch ustanovených vnútroštátnym právom a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 3, iným relevantným ustanoveniam tohto dohovoru.

O tom, čo predstavuje dostatočný záujem a porušovanie práva, bude rozhodnuté v súlade s požiadavkami vnútroštátneho práva a v súlade s cieľom dať zainteresovanej verejnosti široký prístup k spravodlivosti v rámci rozsahu pôsobnosti tohto dohovoru. Na tento účel sa záujem akejkoľvek mimovládnej organizácie, ktorá spĺňa požiadavky uvedené v článku 2 ods. 5, považuje za dostatočný na účely písmena a). Tieto organizácie budú považované za také, ktorých práva môžu byť porušené na účely písmena b).

Ustanovenia odseku 2 nevylučujú možnosť predbežného preskúmania správnym orgánom a nie je nimi dotknutá požiadavka uplatnenia správneho preskúmania pred súdnym preskúmaním, ak takáto požiadavka vyplýva z vnútroštátneho práva.⁷³

■ **Podobne článok 11 smernice o EIA znie nasledovne:**

„Článok 11

1. Členské štáty zaistia, aby v súlade s príslušným vnútroštátnym právnym systémom, dotknutá verejnosť:
  - a) ktorá má dostatočný záujem, alebo
  - b) ak pretrváva porušovanie práva v prípadoch, kde to právne predpisy členského štátu upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku, mala prístup k opravným prostriedkom pred súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona s cieľom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti, ktoré sú predmetom ustanovení tejto smernice o účasti verejnosti.
2. Členské štáty určia, v akom štádiu možno napadnúť rozhodnutia, skutky alebo nečinnosť.
3. O tom, čo predstavuje dostatočný záujem a porušovanie práva, rozhodnú členské štáty v súlade s cieľom poskytnúť dotknutej verejnosti široký prístup k spravodlivosti. Na tento účel sa záujem akejkoľvek mimovládnej organizácie, ktorá spĺňa požiadavky uvedené v článku 1 odsek 2, považuje za dostatočný na účely odseku 1 písmena a) tohto článku. Tieto organizácie sa tiež považujú za nositeľa práv, ktoré môžu byť porušené v zmysle odseku 1 písmena b) tohto článku.
4. Ustanovenia tohto článku nevylučujú možnosť predbežného preskúmania správnym orgánom a nie je nimi dotknutá požiadavka uplatnenia správnych opravných prostriedkov pred súdnymi opravnými prostriedkami, ak takáto požiadavka vyplýva z vnútroštátneho práva.

Každé takéto konanie musí byť primerané, spravodlivé, včasné a nie nedostupne drahé.
5. S cieľom posilniť účinnosť ustanovení tohto článku, členské štáty zabezpečia, aby boli verejnosti dostupné praktické informácie o prístupe k správne a súdne preskúmaniu.“

Vyššie uvedené ustanovenia Aarhuského dohovoru a smernice o EIA boli do právneho poriadku Slovenskej republiky implementované najmä zákonom č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

73 Anglické znenie čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru znie nasledovne:

„2. Each Party shall, within the framework of its national legislation, ensure that members of the public concerned

(a) Having a sufficient interest or, alternatively,

(b) Maintaining impairment of a right, where the administrative procedural law of a Party requires this as a precondition, have access to a review procedure before a court of law and/or another independent and impartial body established by law, to challenge the substantive and procedural legality of any decision, act or omission subject to the provisions of article 6 and, where so provided for under national law and without prejudice to paragraph 3 below, of other relevant provisions of this Convention.

What constitutes a sufficient interest and impairment of a right shall be determined in accordance with the requirements of national law and consistently with the objective of giving the public concerned wide access to justice within the scope of this Convention. To this end, the interest of any non-governmental organization meeting the requirements referred to in article 2, paragraph 5, shall be deemed sufficient for the purpose of subparagraph (a) above. Such organizations shall also be deemed to have rights capable of being impaired for the purpose of subparagraph (b) above.

The provisions of this paragraph 2 shall not exclude the possibility of a preliminary review procedure before an administrative authority and shall not affect the requirement of exhaustion of administrative review procedures prior to recourse to judicial review procedures, where such a requirement exists under national law.“

Ide najmä o ustanovenie § 24 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie nazvané „**Účasť verejnosti a dotknutej verejnosti v konaní**“.

Pojmy „verejnosť“ a „dotknutá verejnosť“ sú definované v § 3 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

Podľa § 3 písm. r), s) a t) zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie:

„Na účely tohto zákona (...)

- r) **verejnosť** je jedna fyzická osoba, právnická osoba alebo viac fyzických osôb, alebo právnických osôb, ich organizácie alebo skupiny,
- s) **dotknutá verejnosť** je verejnosť, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá konaním týkajúcim sa životného prostredia, alebo **má záujem na takomto konaní**; platí, že mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia a spĺňajúca požiadavky ustanovené v tomto zákone má záujem na takom konaní,
- t) **mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia** je občianske združenie, neinvestičný fond, nezisková organizácia poskytujúca verejnoprospešné služby okrem tej, ktorú založil štát, alebo nadácia založená na účel tvorby alebo ochrany životného prostredia alebo zachovania prírodných hodnôt.“

117

Podľa § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie:

„(2) **Dotknutá verejnosť** má postavenie účastníka v konaniach uvedených v tretej časti a následne postavenie účastníka v povoloľovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ak uplatní postup podľa odseku 3 alebo odseku 4, ak jej účasť v konaní už nevyplýva z osobitného predpisu. Právo dotknutej verejnosti na priaznivé životné prostredie, ktorá prejavila záujem na navrhovanej činnosti alebo jej zmene postupom podľa odseku 3 alebo odseku 4, môže byť povolením navrhovanej činnosti alebo jej zmeny alebo následnou realizáciou navrhovanej činnosti alebo jej zmeny priamo dotknuté.“

Podľa § 24 ods. 3 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie:

„(3) **Verejnosť prejaví záujem** na navrhovanej činnosti alebo jej zmene a na konaní o jej povolení podaním

- a) odôvodneného písomného stanoviska k zámeru podľa § 23 ods. 4,
- b) odôvodnených pripomienok k rozsahu hodnotenia navrhovanej činnosti alebo jej zmeny podľa § 30 ods. 8,
- c) odôvodneného písomného stanoviska k správe o hodnotení činnosti podľa § 35 ods. 2,
- d) odôvodneného písomného stanoviska k oznámeniu o zmene podľa § 29 ods. 9.“

Podľa § 24 ods. 4 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie:

„(4) **Verejnosť má právo podať odvolanie proti rozhodnutiu** o tom, či sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena má posudzovať podľa tohto zákona (ďalej len „rozhodnutie vydané v zisťovacom konaní“), alebo **proti záverečnému stanovisku aj vtedy, ak nebola účastníkom zisťovacieho konania alebo konania o vydaní záverečného stanoviska alebo jeho zmeny**. Za deň doručenia rozhodnutia sa pri podaní takého odvolania považuje pätnásť deň zverejnenia rozhodnutia vydaného v zisťovacom konaní podľa § 29 ods. 15 alebo záverečného stanoviska príslušným orgánom podľa § 37 ods. 6. **Verejnosť podaním odvolania zároveň prejaví záujem na navrhovanej činnosti a na konaní o jej povolení.**“

Z vyššie uvedených ustanovení vyplýva, že podaním odôvodneného písomného stanoviska alebo odôvodnených pripomienok (v zmysle § 24 ods. 3) alebo aj podaním odvolania proti rozhodnutiu v zisťovacom konaní alebo záverečnému stanovisku (v zmysle § 24 ods. 4) **verejnosť** (ktorou môže byť aj akákoľvek fyzická a právnická osoba) **prejavuje svoj záujem na navrhovanej činnosti** a tým sa stáva „dotknutou verejnosťou“, ktorá má **postavenie účastníka** v konaniach uvedených v tretej časti zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a následne postavenie účastníka **v povoloľovacom konaní k navrhovanej činnosti** alebo jej zmene podľa iných zákonov (napr. v konaní o vydaní rozhodnutia o umiestnení stavby a stavebného povolenia podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku [stavebný zákon]).

Následné ustanovenia § 24 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie stanovujú, čo má byť prílohou písomného stanoviska podľa odseku 3 písm. a), c) a d) alebo odvolania podľa odseku 4. Definujú tiež občiansku iniciatívu a stanovujú formálne požiadavky na podpisovú listinu, ktorou sa občianska iniciatíva preukazuje.⁷⁴

Okrem ustanovení zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie je potrebné uviesť aj ustanovenia § 140c ods. 8 až 11 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ktorý má názov „*Osobitné ustanovenia k územnému konaniu, stavebnému konaniu a kolaudačnému konaniu a náležitostiam rozhodnutí vydaným v týchto konaniach*“.

Ustanovenie § 140c ods. 8 stavebného zákona znie nasledovne:

„(8) *Proti územnému rozhodnutiu o umiestnení stavby, územnému rozhodnutiu o využití územia, stavebnému povoleniu a kolaudačnému rozhodnutiu, ktorému predchádzalo konanie podľa osobitného predpisu,^{15b)} má právo podať odvolanie aj ten, kto nebol účastníkom konania, ale len v rozsahu, v akom sa namieta nesúlad povolenia s obsahom rozhodnutia podľa osobitného predpisu.^{15d)}*“

Ustanovenie § 29 zákona č. 24/2006 Z. z. upravuje zisťovacie konanie a ustanovenie § 37 zákona č. 24/2006 Z. z. upravuje konanie o vydaní záverečného stanoviska.

Ustanovenie § 29 ods. 12 zákona č. 24/2006 Z. z. upravuje **rozhodnutie v zisťovacom konaní**, ustanovenie § 37 ods. 1 zákona č. 24/2006 Z. z. upravuje **záverečné stanovisko** a ustanovenie § 19 ods. 1 upravuje **konanie o podnete**, v ktorom príslušný orgán 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. (Podľa zákona príslušný orgán začne konanie o podnete z vlastného podnetu alebo na základe odôvodneného písomného podnetu. Odôvodnený písomný podnet je oprávnený podať ktokoľvek.)

Ustanovenie § 140c ods. 8 stavebného zákona teda znamená, že 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. má právo podať odvolanie aj ten, kto nebol účastníkom konania, ale len v rozsahu, v akom sa namieta nesúlad povolenia 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.

Nadväzujúce ustanovenia § 140c ods. 9 až 11 stavebného zákona znejú nasledovne:

„(9) *Lehota na podanie odvolania podľa odseku 8 je 15 pracovných dní a začne plynúť odo dňa zverejnenia povolení uvedených v odseku 8.*

(10) *Podaním odvolania podľa odseku 8 sa ten, kto ho podal, stáva účastníkom konania.*

(11) *Stavebný úrad, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal, po doručení odvolania podľa odseku 8*

- a) upovedomí o jeho obsahu okrem ostatných účastníkov konania aj príslušný orgán, ktorý je v uvedenom odvolacom konaní dotknutým orgánom,*
- b) vyzve ostatných účastníkov konania, aby sa vyjadrili k obsahu odvolania,*
- c) podľa potreby doplní konanie vykonaním novo navrhnutých dôkazov.“*

74 Podľa § 24 ods. 5 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie

„(5) Prílohou písomného stanoviska podľa odseku 3 písm. a), c) alebo písm. d), alebo odvolania podľa odseku 4 je a) doklad o zaregistrovaní, ak ide o stanovisko občianskeho združenia 25) alebo mimovládnej organizácie podporujúcej ochranu životného prostredia; b) podpisová listina podľa odseku 7, ak ide o spoločné stanovisko občianskej iniciatívy; c) meno, priezvisko a adresa trvalého bydliska fyzickej osoby, ak ide o fyzickú osobu.“

Podľa § 24 ods. 6 a 7 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie

„(6) Občianska iniciatíva sú najmenej 3 fyzické osoby staršie ako 18 rokov, ktoré podpíšu spoločné stanovisko k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ktorá je predmetom posudzovania vplyvov alebo zisťovacieho konania podľa tohto zákona.

(7) Podpisová listina, ktorou sa preukazuje občianska iniciatíva, musí obsahovať mená a priezviská, trvalý pobyt, rok narodenia a podpisy osôb, ktoré spoločné stanovisko podporujú a údaj podľa odseku 8.“

15b) § 29 a 37 zákona č. 24/2006 Z. z.

15d) § 29 ods. 12, § 37 ods. 1 a 19 ods. 1 zákona č. 24/2006 Z. z.

2. PROBLÉMY SPRÁVNÝCH ORGÁNOV A NAVRHOVATEĽOV S ÚČASŤOU VEREJNOSTI PODĽA ZÁKONA Č. 24/2006 Z. Z. O POSUDZOVANÍ VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

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.

119

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

- 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. JE MOŽNÉ ÚČASŤOU VEREJNOSTI ZNEUŽIŤ PRÁVO?

ZNEUŽITIE PROCESNÉHO PRÁVA V PRÁVNEJ ÚPRAVE A SÚDNEJ JUDIKATÚRE

Existujúca platná právna úprava a aj súdna judikatúra výslovne počítajú s tým, že v praxi sa môže vyskytovať aj zneužívanie procesných práv. V takom prípade súdna judikatúra aj právna úprava pripúšťa, že právam nebude poskytnutá ochrana.

■ **PRÍKLAD — ÚPRAVA V CIVILNOM SPOROVOM PORIADKU** (zákon č. 160/2015 Z. z.)

Podľa čl. 5 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 prietahom v konaní.“

Vyššie uvedené ustanovenie Civilného sporového poriadku bolo napríklad aplikované v uznesení Krajského súdu v Trnave sp. zn. 23 Co 759/2014, kde súd nepriznal ochranu žalobcovi, ktorý špekulatívne postúpil pohľadávku občianskemu združeniu oslobodenému zo zákona od súdnych poplatkov, a to za tým účelom, aby sa sám vyhol zaplateniu súdneho poplatku.

■ **UZNESENIE KRAJSKÉHO SÚDU TRNAVA** **sp. zn. 23 Co 759/2014** **zo dňa 26. 07. 2016**

„1. Napadnutým uznesením súd prvej inštancie konanie zastavil. Žiadnemu z účastníkov náhradu trov konania nepriznal. Svoje rozhodnutie odôvodnil tým, že žalobcovia v súdom stanovenej lehote nezaplatili súdny poplatok, preto konanie zastavil v zmysle § 10 ods. 1 zákona č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o súdnych poplatkoch“).
(...)“

2. Proti tomuto uzneseniu **podal včas odvolanie žalobca v prvom rade**. Oznámil súdu, že dňa 21. 10. 2014 **postúpil pohľadávku voči žalovanému občianskemu združeniu brániťsaoplatí.sk**. Žiadal teda, aby súd rozhodol o zmene účastníka na strane žalobcov tak, že namiesto žalobcu v prvom rade X. O. bude v konaní ako žalobca v prvom rade vystupovať postupník občianske združenie brániťsaoplatí.sk. Postupník je občianskym združením, ktorého predmetom činnosti je ochrana spotrebiteľa a v zmysle § 4 ods. 2 písm. c) zákona o súdnych poplatkoch sú organizácie založené za účelom ochrany spotrebiteľa oslobodené od súdnych poplatkov. Z tohto dôvodu žiadal o pripustenie zmeny účastníka, zrušenie napadnutého uznesenia súdu prvej inštancie a vrátenie veci tomuto súdu na ďalšie konanie.
(...)“

7. **Podľa čl. 5 CSP 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 prietahom v konaní.**

8. **Podľa dôvodovej správy k čl. 5 CSP ide o procesný ekvivalent zákazu zneužitia subjektívnych práv, ktorý je latentne prítomný v európskych právnych poriadkoch, napr. aj v § 3 ods. 1 Občianskeho zákonníka. Súdu umožňuje odmietnuť konkrétne procesné úkony, ktoré sú zjavným zneužitím práva, či neprihliadnuť na ne alebo ich dokonca procesne sankcionovať.**

9. Podľa § 4 ods. 2 písm. c) zákona o súdnych poplatkoch od poplatku sú oslobodení nadácie a charitatívne organizácie, humanitárne organizácie, ekologické organizácie a združenia pôsobiace na ochranu spotrebiteľov.

10. Ustanovenie § 4 ods. 2 písm. c) vychádza zo zásady, že verejnoprávne činnosti, t. j. činnosti, ktoré sa vykonávajú vo verejnom záujme subjektmi na ten účel zriadenými, sú od poplatku oslobodené. Novela zákona o súdnych poplatkoch (zákon č. 621/2005 Z. z.) rozšírila okruh osôb oslobodených podľa ods. 2 písm. c) o združenia pôsobiace na ochranu spotrebiteľov. Dôvodom bola skutočnosť, že združeniam založeným na ochranu spotrebiteľov sa novelou zákona o ochrane spotrebiteľa (zákon č. 451/2004 Z. z.) priznalo právo uplatniť práva spotrebiteľov na súde (pozri § 26 ods. 3 zákona č. 634/1992 Zb. o ochrane spotrebiteľa). Toto oprávnenie združení na ochranu spotrebiteľov je činnosťou vo verejnom záujme, podobne ako je to v prípade charitatívnych, humanitárnych a ekologických organizácií. Teda účelom oslobodenia od súdnych poplatkov združení pôsobiacich na ochranu spotrebiteľa bolo, umožniť týmto združeniam vystupovať v konaniach, v ktorých chránia práva spotrebiteľov, prípadne aj v ďalších konaniach, ktoré súvisia s ich činnosťou, a nezaťažovať ich súdnymi poplatkami vzhľadom na skutočnosť, že nejde o podnikateľské subjekty, ale o združenia pôsobiace vo verejnom záujme.

11. Pohľadávka žalobcu v prvom rade je pohľadávkou vzniknutou z pôžičky medzi dvomi fyzickými osobami, žalobca v prvom rade teda nie je v tomto vzťahu spotrebiteľom. **Postúpenie pohľadávky žalobcom v prvom rade občianskemu združeniu zaoberajúcemu sa ochranou spotrebiteľa nemalo nič spoločné s ochranou spotrebiteľa ani s vlastným fungovaním občianskeho združenia. Išlo o čisto účelové postúpenie pohľadávky, keď jediným cieľom bolo vyhnutie sa plateniu vyrubeného súdneho poplatku využitím osobitného postavenia občianskeho združenia na ochranu spotrebiteľa.**

(...)

14. Odvolací súd teda v zmysle čl. 5 CSP neprihliadal na procesný úkon, ktorým bol návrh na zmenu subjektov konania, nakoľko ho považoval za zjavné zneužitie práva, a o zmene subjektov konania za týchto procesných podmienok nerozhodoval.

(...)

19. V predmetnom konaní žalobcom vznikla podaním žaloby poplatková povinnosť. Nakoľko si ju nesplnil, súd prvej inštancie konanie zastavil. Proti tomuto rozhodnutiu podal odvolanie žalobca v prvom rade. **Odvolací súd odmietol prihliadať na návrh žalobcu v prvom rade na zmenu subjektov konania, nakoľko postúpenie pohľadávky považoval za zjavné zneužitie práva, ktorým sa žalobca v prvom rade snažil obísť právnu úpravu zákona o súdnych poplatkoch.** Nakoľko nedošlo k rozhodnutiu o zmene subjektov konania, žalobcom v prvom rade je stále doterajší žalobca v prvom rade Pavol Hrehuš, ktorému vznikla podaním žaloby poplatková povinnosť, ktorú nesplnil ani do rozhodnutia odvolacieho súdu.

20. Odvolací súd teda odvolaním napadnuté uznesenie súdu prvej inštancie ako vecne správne v zmysle § 387 CSP potvrdil.“

Analogický

■ PRÍKLAD — ÚPRAVA V SPRÁVNOM SÚDNOM PORIADKU (zákon č. 162/2015 Z. z.)

Podľa § 5 ods. 12 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 šikanózný charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie.“

Najvyšší správny súd ČR v uznesení sp. zn. 8 Ans 7/2013 zo dňa 19. 9. 2013 posudzoval prípad, kedy sa jednotliviec obracal na súd v stovkách prípadov. Najvyšší správny súd v tomto rozhodnutí uviedol:

„6. V evidenci Nejvyššího správního soudu je vedeno ke dni vydání tohoto rozhodnutí již více než 847 spisů, kde žalobce vystupuje v pozici stěžovatele či navrhovatele. Jen od počátku roku 2013 do 12. 9. 2013 napadlo k Nejvyššímu správnímu soudu 258 věcí, v nichž žalobce vystupuje jako účastník řízení, přičemž k témuž datu jich bylo vyřízeno, resp. rozhodnuto 203 (pouze ve 2 případech Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, zbývající věci byly vyřízeny jiným způsobem). Ze soudní evidence je dále patrné, že množství žalobcem vedených sporů se v průběhu času zvyšuje. Pro srovnání lze uvést, že v roce 2008 bylo u Nejvyššího správního soudu vedeno „pouze“ 22 věcí, v nichž žalobce vystupoval jako účastník řízení, v roce 2010 to bylo 65 věcí a v roce 2012 již 312 věcí. **Pouhá skutečnost, že stěžovatel vede takové množství sporů, přirozeně sama o sobě neznamená, že by jeho žádostem nemělo být vyhověno. Rozhodující je sériovost a stereotypnost stěžovatelem vedených sporů, spojená s opakováním obdobných či zcela identických argumentů.**

(...)

8. Navíc Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo (srov. např. věci vedené pod sp. zn. 8 As 71/2012 nebo sp. zn. 8 As 79/2012, srov. také rozsudek ze dne 21. 3. 2013, čj. 8 As 7/2012 – 16), že neplněním výzev k zaplacením soudního poplatku a opakovanými žádostmi o osvobození od soudních poplatků stěžovatel rozehrává písemný „ping pong“ mezi ním a správními soudy, který prodlužuje řízení o žalobě nebo kasační stížnosti o týdny až měsíce. Stěžovatel zpravidla požádá o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení advokáta pro řízení o kasační stížnosti a následně o prodloužení lhůty k předložení plné moci udělené advokátovi, resp. o povolení splátek soudního poplatku. Nejvyšší správní soud však tyto žádosti zamítne z důvodu svévolného uplatňování práva stěžovatelem a jeho obstrukčnímu přístupu k vedení řízení (viz např. usnesení ze dne 08. 08. 2012, čj. 8 As 71/2012 – 13, a ze dne 04. 10. 2012, čj. 8 As 71/2012 – 22, která byla stěžovateli doručena a jejich obsah je mu proto znám). Výsledkem řízení pak obvykle bývá jeho zastavení pro nezaplacení soudního poplatku (srov. též výše uvedenou statistiku o počtu zastavených řízení).

9. Nejvyšší správní soud si je vědom znění čl. 36 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje právo na soudní ochranu. **Okolnosti, za nichž stěžovatel uplatňuje svá práva (a to zejména právo na soudní ochranu), však nelze považovat za výkon subjektivního práva v souladu s právním řádem. Chování stěžovatele naopak naplňuje znaky zneužití práva,** které zdejší soud vymezil např. již v rozsudku ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004 – 48, č. 869/2006 Sb. NSS. Zneužitím práva se rozumí „situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené“. K zákazu zneužití práva se vyjádřil také rozšířený senát, podle něhož zákaz zneužití práva představuje pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vúdčích hodnotách, ke kterým vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, s nimiž se může střetnout (usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 05. 2010, čj. 1 As 70/2008 – 74, č. 2099/2010 Sb. NSS, a v něm uvedená judikatura). V této souvislosti lze rovněž připomenout rozsudek ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 As 38/2010 – 43, ve kterém Nejvyšší správní soud poukázal na model fungování občanského sdružení, založený na opakovaném podávání žádostí o osvobození od soudních poplatků, tj. nákladů, které při jeho činnosti zpravidla vznikají a s jejichž vznikem musel vědomě počítat. Neexistují-li pro takové jednání legitimní důvody, je třeba je považovat za zneužití práva zakotveného v § 36 odst. 3 s. ř. s. Uvedený závěr prošel testem ústavnosti u Ústavního soudu a obstál (viz usnesení ze dne 11. 05. 2011, sp. zn. I. ÚS 1131/11).

10. **Stěžovatel obecně zneužívá práva na soudní ochranu, jak bylo zmíněno výše, je veden snahou vést spor pro spor, nikoliv zájmem o řešení reálně existujících sporů.** Podstatná je pak skutečnost, že toto zneužití lze dovodit i v nyní posuzované věci – **a toto rozhodnutí tedy nevede k budoucímu paušálnímu odmítnutí jakéhokoliv podání, jímž by se stěžovatel obracel na soud.** Shora předestřený postup představuje pouze materiální korektiv formálního pojmání práva na soudní ochranu v souladu s principem ekvity (spravedlnosti) a bude vyhrazen zcela výjimečným případům, u nichž se běžný procesní postup bude jevit jako neefektivní, a současně bude zjevné, že kasační stížnost nemůže být úspěšná. V tomto ohledu tedy bude třeba dbát zvýšené opatrnosti a pečlivě se seznámit se skutkovými i právními okolnostmi případu stejně jako v ostatních věcech.“

Ústavný súd SR aplikoval princíp zákazu zneužitia práva **aj v exekučnom konaní**. Podľa rozhodnutia ústavného súdu môže k zneužitiu práva dôjsť aj opakovaným a účelovým podávaním návrhov na odklad exekúcie. Ústavný súd konštatoval, že povinnosť všeobecného súdu interpretovať právne normy relevantné pri jeho rozhodovaní takým spôsobom, ktorý zabráni zneužitiu práva cestou jeho formalistického výkladu, vyplýva z požiadavky ústavne konformného výkladu všetkých právnych predpisov.

Ústavný súd SR v náleze sp. zn. III. ÚS 11/2011 zo dňa 27. 09. 2011 konkrétne uviedol: „Právnym dôsledkom podania návrhu na odklad exekúcie je zákaz vykonávania úkonov povereným súdnym exekútorom, ktoré by priamo zasahovali do majetkovej sféry povinného, a tým by boli spôsobilé negatívne ovplyvniť jeho sociálne postavenie. Preto po podaní návrhu na odklad exekúcie môže exekútor vykonávať len úkony smerujúce k zabezpečeniu majetku povinného. (...)“

1.3 Formálna zákonná podmienka na uplatnenie následku podľa § 56 ods. 5 Exekučného poriadku (podanie návrhu na odklad exekúcie) bez akýchkoľvek pochybností vyvoláva v teoretickej rovine aj **nebezpečenstvo zneužitia zo strany povinného prostredníctvom účelového opakovaného podávania návrhov na odklad exekúcie tak, aby v dlhodobejšom časovom horizonte nebolo možné k samotnému nútenému výkonu exekučného titulu pristúpiť**. Požiadavka ústavne konformného výkladu však v takom prípade od konajúceho súdu vyžaduje, aby právne normy relevantné pri jeho rozhodovaní interpretoval spôsobom, ktorý zabráni zneužitiu práva cestou jeho formalistického výkladu.

Okolnosti preskúmaného exekučného konania zahŕňajú podľa názoru ústavného súdu **signály naznačujúce účelové využívanie návrhov na odklad exekúcie zo strany povinnej**. Negatívne dôsledky tohto javu sa už prejavili v náleze ústavného súdu č. k. IV. ÚS 225/2010-75 z 9. septembra 2010, v ktorom boli konštatované prieťahy v konaní okresného súdu vedenom pod sp. zn. 1 Er 71/2007, a to aj z dôvodu neefektívnosti jeho procesného postupu.

Vo vzťahu k tu prerokúvanému prípadu sa dôsledky účelového využívania návrhov na odklad exekúcie zo strany povinnej zavŕšili v napadnutom uznesení okresného súdu z 18. marca 2010, ktorým nebolo schválené nadobudnutie exekvovaného spoluvlastníckeho podielu podľa § 166 ods. 2 Exekučného poriadku. (...)“

1.4 Podľa názoru ústavného súdu sa obsah základného práva na súdnu ochranu pri rozhodovaní podľa § 166 ods. 3 Exekučného poriadku stelesňuje v povinnosti exekučného súdu dôsledne chrániť právoplatne judikovanú pohľadávku oprávneného, ale brať pri tom do úvahy aj hľadiská ochrany povinného pred nadmerným exekučným zasahovaním do jeho základných práv. Podľa toho, ktorý záujem v konkrétnom prípade preváži, exekučný súd nadobudnutie spoluvlastníckeho podielu schváli alebo neschváli. Z ústavno-právnej perspektívy je exekučný súd rovnako povinný uplatňovať metódu ústavne konformného výkladu.

1.5 Ústavný súd je toho názoru, že v posudzovanom prípade okresný súd ústavne nekonformným spôsobom uprednostnil právom chránený záujem povinnej na ochranu jej sociálneho postavenia pred záujmom sťažovateľa v I. rade (oprávneného) na riadnom a čo najefektívnejšom vymožení jeho právoplatne judikovanej pohľadávky.

Z vyžiadaného súdneho spisu nepochybne vyplýva, že **povinná svoj návrh na odklad exekúcie doručený okresnému súdu 27. novembra 2007 založila výlučne na dôvodoch, ktoré už v bezprostredne predchádzajúcej minulosti okresný súd neuznal za relevantné na odklad exekúcie**. Samotný okresný súd v uznesení č. k. 1 Er 71/2007-434 zo 6. augusta 2008, ktorým zamietol návrh povinnej z 27. novembra 2007 na odklad exekúcie, dôvodí, že „povinný v návrhu na odklad exekúcie, ktorý bol doručený súdu dňa 27. 11. 2007 neuviedol iné dôvody ako dôvody, o ktorých súd už rozhodol predchádzajúcimi rozhodnutiami, a to uznesením, č. k. 1Er 71/2007-211 zo dňa 23. 08. 2007, právoplatným dňa 01. 10. 2007 uznesením, č. k. 1Er 71/2007-231 zo dňa 07. 11. 2007, právoplatným dňa 20. 11. 2007, uznesením, č. k. 1Er 71/2007-240 zo dňa 28. 11. 2007, právoplatným dňa 15. 12. 2007“. Zamietnutie návrhu tak bolo logickým dôsledkom existencie procesnej prekážky rei iudicatae podľa § 159 ods. 3 OSP. Zároveň však **popísané okolnosti podávania návrhov povinnej na odklad exekúcie (podoprené obsahom vyžiadaného spisu okresného súdu) i na ne logicky nadväzujúce zamietavé uznesenie pre prekážku už rozhodnutej veci** považuje ústavný súd za dôkaz účelového využívania ustanovenia § 56 ods. 5 Exekučného poriadku zo strany povinnej.

1.6 Zneužívaniu práva konajúci súd v medziach svojej kompetencie nesmie priznať ochranu. Účelové konanie povinnej malo za cieľ zvýhodniť ju v porovnaní s postavením sťažovateľa v I. rade ako oprávneného tým, že bude sústavne dochádzať k oddaľovaniu reálneho vymoženía exekvovanej pohľadávky bez danosti právom aprobovaných dôvodov. Ústavný súd nespochybňuje povinnosť okresného súdu o každom návrhu povinnej (aj o účelovom) rozhodnúť, **bolo však úlohou okresného súdu, aby pri rozhodovaní podľa § 166 ods. 3 Exekučného poriadku eliminoval negatívne dôsledky plynúce pre sťažovateľa v I. rade z jednoznačne sa črtajúcej účelovosti konania povinnej.** Práve rozhodovanie o schválení nadobudnutia spoluvlastníckeho podielu ponúklo okresnému súdu príležitosť účinne ochrániť sťažovateľa v I. rade pred účelovým postojom povinnej, ktorá sa opakovaným podávaním návrhov na odklad exekúcie snažila uspokojenie vymáhanej pohľadávky oddialiť.

Okresný súd však neschválil nadobudnutie spoluvlastníckeho podielu sťažovateľom v II. rade, čo v popísaných okolnostiach posudzovaného prípadu znamenalo akceptovanie formalistického výkladu právnych noriem, poskytnutie ochrany zneužívaniu práva uprednostnením právom nechráneného záujmu povinnej (špekulatívny záujem na oddialení výkonu exekúcie bez akceptovateľných dôvodov) a v konečnom dôsledku nerešpektovanie požiadavky na ochranu práva oprávneného na účinné vymoženie judikovanej pohľadávky stelesneného v celkovom koncepte exekučného práva a súčasne tvoriaceho obsah základného práva oprávneného na súdnu ochranu (bod 1.4).

Ústavný súd tak uzatvára, že uznesením okresného súdu č. k. 1 Er 71/2007-821 z 18. marca 2010, ktoré je výsledkom ústavne nekonformného posúdenia podmienok pre rozhodnutie podľa § 166 ods. 3 Exekučného poriadku, ako aj ústavne nekonformného výkladu vzťahu § 56 ods. 5 a § 166 ods. 3 Exekučného poriadku, došlo k porušeniu základného práva sťažovateľa v I. rade na súdnu ochranu zaručeného čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny (bod 1 výroku tohto nálezu).“

Súdna judikatúra však pripúšťa aj existenciu 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
04. 05. 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 jednoročnej 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 prietahov 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 náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 643/04 ze dne 06. 09. 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 – nepřízná mu účinky.

[34]

Z ustálené judikatury dále vyplývá, že zneužít lze i práv procesních [srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 07. 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. 05. 2010, č. j. 1 As 70/2008 – 74, publikované pod č. 2099/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 83/96 ze dne 25. 09. 1996 (N 87/6 SbNU 123; 293/1996 Sb.), <http://nalus.usoud.cz>]. **Lze tak konstatovat, že zneužití 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 zneužit, 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 a pod.).**

[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 pobývajícím 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 nálezy 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

zmocnence. **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.**

ČO SA MÔŽE POVAŽOVAŤ ZA ZNEUŽITIE PRÁVA V OBLASTI ÚČASTI VEREJNOSTI?

Vychádzajúc z princípov aplikácie zákazu zneužitia práva, stanovených vyššie uvedenou súdnou judikatúrou, 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 odprieť ochranu resp. ktorému by mohol nepriznať právnu účinnosť.

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“.

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.⁷⁵

Do pozornosti možno dať najmä odborný článok Tomáša Svobodu a Petry Giňovej „Zneužití práva v kontextu účasti veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí“.⁷⁶ 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 účastníků 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 účelově využívání prostředků ochrany subjektivních práv s odkladným účinkem (odvolání či v některých případech také správní žaloby). S účastí veřejnosti, respektive environmentálních spolků, je tak pojen určitý „obstrukční potenciál“, který neodráží účel zapojení veřejnosti v příslušných procesech. Jak obdobně konstatoval Nejvyšší správní soud k roli environmentálních spolků v kontextu jejich zapojení na základě ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, „Nejvyšší správní soud podotýká, že smyslem a účelem jejich účasti ve stavebních řízeních není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi [...]“; případně obecněji v souvislosti s přezkumem územních plánů: „právo vyjádřit se přirozeně neznamená právo veta či svévolné obstrukce; znamená pouze, že rozhodující orgán je povinen se vyjádřením kvalifikovaně zabývat.“ Z judikatury Nejvyššího správního soudu je taktéž zjevné, že se tento „obstrukční

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

76 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.

potenciál“ zapojení veřejnosti (environmentálních spolků) může promítnout až do aplikace zásady zákazu zneužití práva, když tento soud v rámci posuzování mezí vstupování environmentálních spolků do řízení na základě ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny konstatoval, že „[dříve v rozsudku uvedeně] 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.“

2. SPECIFIKA ÚČASTI VEŘEJNOSTI

I s ohledem na citovanou judikaturu je tedy zřejmé, 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 spolicích, současně hovoří jakožto o „advokátech“ veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Jinak řečeno, veřejný zájem na ochraně životního prostředí nereprezentují 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 „neučelnými“, „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 který 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 zatiaľ pripustila aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva v súvislosti s účasťou mimovládnych organizácií v správnych konaniach v dvoch rozhodnutiach.

Najvyšší správní soud ČR například posuzoval přípustnost podání žaloby združením, které v čase vydání napadnutého opatření správního orgánu ešte neexistovalo a bolo založené až neskôr, a vo svojom rozsudku sp. zn. 3 As 126/2016 zo dňa 26. 04. 2017, uviedol: „Tento závěr přirozeně neznamená automatickou povinnost připustit účastenství v případě jakéhokoliv ad hoc později založeného spolku. Vždy je třeba v souladu s kritérii dovozenými Ústavním soudem v nálezech ze dne 30. 05. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, hodnotit vztah spolku (jeho členů a činnosti) k předmětu regulace, co do jeho opravdovosti, neboť si lze v krajních případech představit i postupy spočívající v zneužívání procesních práv cestou vytvoření spolků založených na šikanózním uplatňování neexistujících či uměle dovozaných práv, což bude nepochybně nejčastější jev právě v případě spolků zakládaných ad hoc až v průběhu procesu vedoucího k přijetí sporného opatření obecné povahy či povolení sporného záměru, nebo dokonce ex post jen pro účely podání žaloby či jiného návrhu k soudu. Nelze však a priori každý ad hoc vzniklý spolek ze soudní

ochrany vyřadit, zejména když dostatečné časové a místní sepětí s předmětem regulace lze vysledovat u jeho členů, kteří by pouze na základě volby právem připuštěné cesty společného výkonu práv prostřednictvím právnické osoby neměli o soudní ochranu své právní sféry přijít.“

Najvyšší správní soud ČR připustil aplikaci principu zákazu zneužití práva aj v rozsudku sp. zn. 9 As 156/2012 zo dňa 14. 05. 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 prodlžovat, 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 uvedených rozsudkov, Najvyšší správní soud ČR síce pripustil možnosť aplikácie princípu zákazu zneužitia práva pri posudzovaní aktívnej legítimácie 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 správní soud 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 mařit 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 neuzitia práva, a pri nejasnosti ohľadom toho, ako by sa mal šikanózný 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 diaľnice⁷⁷: „*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.*“⁷⁸

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 legítimného aktéra zúčastňujúceho sa na ochrane životného prostredia v procesoch environmentálneho rozhodovania, a to ako medzinárodným právom (Aarhuským dohovorom a smernicou o EIA), 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).

77 Fuksová, L.: Dostavba D8 a zákaz zneužití práva. Jiné právo, <http://jinepravo.blogspot.com/2012/10/lucie-fuksova-do-stavba-d8-zakaz.html>

78 Autorom komentára bol Tomáš Pecina.

Například Ústavní soud České 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 súd ČR vo svojom rozsudku sp. zn. 7 As 25/2012 zo dňa 27. 04. 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 ...“.

Ako vyplýva z vyššie uvedených teoretických východísk a súdnej judikatúry, aplikácia princípu 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 vyvoditi, že aby mohol byť princíp zákazu zneužitia práva správnymi orgánmi aplikovaný, že musí byť *zjavné a preukázané*, že v konkrétnom prípade ide o zneužitie práva.

Treba pripomenúť, že aj súdna judikatúra vyžaduje pre možnosť aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva správnym orgánom splnenie veľmi striktných a prísnych podmienok. Ako už bolo uvedené aj vyššie, Súdny dvor EÚ v rozhodnutí vo veci *Halifax* uviedol, že princíp zákazu zneužitia práva už nemožno aplikovať, „*keď môžu mať predmetné plnenia nejaké iné vysvetlenie ako číre dosiahnutie daňových výhod*“ (ods. 75). 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*“.

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**.

V záujme eliminácie subjektivismu pri aplikácii inštitútu zneužitia práva a vzhľadom na nejasnú predstavu správnych orgánov o obsahu tohto inštitútu a nedostatok skúseností správnych orgánov pri jeho aplikácii je podľa nášho názoru vhodné, aby bolo do zákona o EIA zakotvené ustanovenie, ktoré by **taxatívne vymedzovalo konkrétne správanie, v ktorých možno princíp zákazu zneužitia práva aplikovať a aby nevyžadovalo od správneho orgánu vykonať výklad a určenie obsahu neurčitého pojmu „zneužitie práva“**. To samozrejme bude do budúcnosti brzdiť flexibilitu uplatňovania inštitútu zneužitia práva, ale vzhľadom na vysoké riziko subjektivismu pri jeho uplatňovaní by malo byť správanie predstavujúce zneužitie práva čo najpresnejšie vymedzené.

Vzhľadom na potrebu eliminácie prílišného subjektivismu 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 využívanie 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.⁷⁹ 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.

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 správnomu 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 - zákonodarcu 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 v iných prípadoch.

79 Ako príklad možno uviesť Lesoochranské 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.

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.⁸⁰

V prípadoch, v ktorých by bolo dôkazmi nepochybne preukázané, že účelom podania podaného fyzickou alebo právnickou osobou alebo mimovládnu 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 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.

4. NÁVRH LEGISLATÍVNEHO RIEŠENIA

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 vyvodit', 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 vyvodit' 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

80 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-litomerick-lubomirem-studnickou.A140304_110216_usti-zpravy_alh sa k prípadu predsedu ekologickej organizácie Lubomíra Studníčku 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 vypovíдалo 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 Studníčkovi peníze dát než přijít o stamilionovou 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 námítky uspěly i u soudu. Hlásí se například k tomu, že soud zrušil územní rozhodnutí pro stavbu dálnice D8.*“

právnickou osobou alebo mimovládnu organizáciu (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.

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 meritórному 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.

V súčasnosti je v medzirezortnom pripomienkovom konaní návrh nového zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Odporúčame, aby v ňom boli v zmysle vyššie uvedených východísk vykonané nasledujúce úpravy:

Do ustanovenia § 53 sa vkladajú nové odseky 7 a 8, ktoré znejú:

„(7) Ak odôvodnené písomné stanovisko podané podľa § 54 ods. 1 obsahuje pripomienky, ktoré sa zjavne netýkajú projektu, zmeny projektu alebo ich vplyvov na životné prostredie, správny orgán na takéto pripomienky neprihliadne. Správny orgán v odôvodnení rozhodnutia uvedie, na základe akých dôvodov neprihliadol na pripomienky verejnosti.

(8) Ak odvolanie proti rozhodnutiu podľa tretej časti zákona podané dotknutou verejnosťou obsahuje pripomienky a námietky, ktoré sa zjavne netýkajú projektu, zmeny projektu alebo ich vplyvov na životné prostredie, správny orgán na takéto pripomienky a námietky neprihliadne. V odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, na základe akých dôvodov neprihliadol na pripomienky a námietky dotknutej verejnosti.“

Tieto ustanovenia je však možné vložiť aj do súčasného zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.



IV.

ZNEUŽÍVÁNIE PRÁVA NAVRHOVATEĽA ČINNOSTI ALEBO ZMENY ČINNOSTI PRED ICH POVOLENÍM PODĽA OSOBITNÝCH PREDPISOV V KONANIACH PRI POSUDZOVANÍ VPLYVOV ČINNOSTÍ (EIA)

CIEĽOM TEJTO ČASTI PRÁVNEJ ANALÝZY JE:

- objasniť prostriedky ochrany verejného záujmu pred použitím metódy *salami slicing* v právnej úprave členských štátov Európskej únie, ktoré ju vylučujú,
- analyzovať rozhodovaciu činnosť Európskeho súdneho dvora/Súdneho dvora Európskej únie, ktoré sa týkali uplatnenia zákazu metódy *salami slicing* pri posudzovaní navrhovaných činností,
- analyzovať v tomto smere právnú úpravu posudzovania vplyvov činností na životné prostredie v Českej republike a v judikatúre českých súdov,
- navrhnúť úpravu ustanovení v novom zákone o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktorých cieľom je zabrániť uplatňovaniu tzv. salámovej metódy v konaní pri posudzovaní navrhovaných činností (hmotnoprávne a procesnoprávne aspekty).

135

1. VECNÉ ASPEKTY UPLATŇOVANIA METÓDY SALAMI SLICING V KONANÍ PODĽA ZÁKONA Č. 24/2006 Z. Z. O POSUDZOVANÍ VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Tzv. salámovou metódou (*salami slicing*) sa vo všeobecnosti označuje prax alebo taktika, keď sa kontroverzné alebo obtiažne ciele, riešenia a požiadavky, ktoré by sa celkovo presadzovali len ťažko alebo by boli úplne nepriechné, 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.⁸¹

Na Slovensku sa s uplatnením metódy *salami slicing* možno stretnúť v **konaní pri posudzovaní navrhovaných činností** podľa zákona č. 24/2006 Z. z., t. j. v konaní o navrhovanej činnosti alebo o zmene navrhovanej činnosti (realizácia stavieb, iných zariadení, realizačný zámer alebo iný zásah do prírodného prostredia alebo do krajiny meniaci fyzické aspekty lokality vrátane ťažby nerastnej suroviny).

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 procesu – 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 územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (stavebný zákon), zákona č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,

81 https://cs.wikipedia.org/wiki/Sal%C3%A1mov%C3%A1_metoda (dňa 27. 04. 2019).

- zvýšenia akceptácie navrhovanej činnosti dotknutými subjektami (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 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 **nemedia 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 EIA navrhovateľ predkladá oznámenie o zmene, kedy 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.

Z hľadiska ochrany životného prostredia pred vplyvmi prevádzok sú problémové prevádzky, ktoré neboli posúdené podľa zákona, sú povolené, a neustále sa cez zmeny navrhovanej činnosti postupne pôvodná činnosť rozširuje (kvalitatívne aj kvantitatívne).

2. PRÁVNE ASPEKTY UPLATŇOVANIA METÓDY SALAMI SLICING V KONANÍ PODĽA ZÁKONA O POSUDZOVANÍ VPLYVOV ČINNOSTÍ NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Odborná literatúra sa v súvislosti s praxou zámerného rozčlenenia navrhovaných činností zmieňuje z vecného hľadiska:

- 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.⁸²

Odborná literatúra zdôrazňuje, že v praxi môžu byť pre zámerné rozčleňovanie projektov týkajúcich sa zámerov činností s vplyvmi na životné prostredie rôzne dôvody. V zásade ich možno rozdeliť do dvoch skupín.

82 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. 03. 2019)

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 ...).

Do druhej skupiny patria dôvody *in mala fide* (s cieľom vyhnúť sa EIA alebo uľahčiť si schválenie).⁸³ Práve v týchto prípadoch sa hovorí o *salami slicing* metóde (t. j. účelovom rozčlenení projektov) **ako o osobitnom prejave zneužitia verejného subjektívneho práva** fyzickej a právnickej osoby.

Z tohto dôvodu sa za právne „dovolené rozdelenie projektu“ (jednotlivé časti projektu sa potom budú posudzovať ako samostatné projekty) môže považovať také rozdelenie projektu, ak každá „časť“ rozdeleného projektu tvorí samostatný, plnohodnotne fungujúci projekt, ktorý je nezávislý od existencie iného projektu.⁸⁴

V situácii, keď účelové rozčlenenie zámeru navrhovanej činnosti alebo jej zmeny nie je zákonom explicitne zakázané, navrhovateľ v rámci konaní podľa tretej časti zákona č. 24/2006 Z. z. postupuje 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 fide* na strane navrhovateľa.

Či sú v konkrétnom prípade dané, musí posúdiť v **každom konkrétnom prípade** správny orgán na základe podkladov získaných pre rozhodnutie. Z procesného hľadiska by mal mať príslušný orgán zákonom ustanovenú právomoc **návrh, z ktorého je zjavné, že ide o účelové rozdelenie projektu**, ktorý by mal z vecného hľadiska podliehať posúdeniu ako celok, *zamietnuť* rozhodnutím.

*„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.)“.*⁸⁵

Keďže správny orgán je podľa platnej právnej úpravy v správnom konaní na základe **dispozičnej zásady** viazaný návrhom navrhovateľa ako účastníka konania, musí rozhodovať na jeho základe.⁸⁶ Pri **absencii zákonnej úpravy právomoci** orgánu štátnej správy **hmotnoprávnej povahy**, uplatnením ktorej by nebola dotknutá dispozičná zásada, **nie je správny orgán oprávnený konať nad rámec podaného návrhu** (napríklad musí rozhodovať o projekte, ktorý bol účelovo navrhovateľom rozčlenený a navrhovateľ predkladá do konania len návrh ohľadne časti projektu, ktorá nie je nezávislá od existencie inej časti tohto projektu).

V súčasnej praxi sa dokonca možno stretnúť 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. (osobitosti konania) 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.

83 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. 03. 2019)

84 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)

85 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)

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

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 takýto procesný postup. Spoločné 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.⁸⁷

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. Navyše, keďže navrhovateľ podáva návrhy postupne, nie je čo spájať do spoločného posudzovania.

Salami slicing metóda nie je zákonom č. 24/2006 Z. z. výslovne zakázaná a nie je *de lege lata* protiprávnym konaním navrhovateľa.

Z právnoteoretického hľadiska *salami slicing* metóda je prejavom **zneužívania verejného subjektívneho práva**. Ide o závadové konanie navrhovateľa, ktoré je v **rozpore s účelom** verejnoprávneho inštitútu posudzovania vplyvov na životné prostredie. Ten predpokladá, že predmetom posúdenia budú **vplyvy budúcej činnosti ako celku**, nie jej časti s čiastkovými vplyvmi. Je to v súlade so zásadou komplexnosti posúdenia vplyvov navrhovanej činnosti, vrátane kumulatívnych vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie.

Z právneho hľadiska nejde o šikanu (t. j. právny úkon smerujúci výlučne k spôsobeniu škody, ktorá je jediným účelom takého prejavu vôle).

Salami slicing metódu z právneho hľadiska **nemožno považovať ani za obchádzanie zákona** (t. j. *fraus legis*), lebo prostredníctvom *salami slicing* metódy sa neporušuje žiadny zákonný zákaz.⁸⁸

Podľa platnej právnej úpravy orgány pre ochranu a tvorbu životného prostredia nemajú právomoc:

- uložiť za takéto konanie verejnoprávnu sankciu (keďže nejde o protiprávne správanie osoby),
- reagovať na takéto konanie, ktoré je v rozpore s účelom posudzovania vplyvov na životné prostredie, iným spôsobom.

Skutočnosť, že takéto správanie jednotlivca nie je *de lege lata* postihnutelné normami verejného práva, však neznamená, že by ho musel zákonodarcu tolerovať. Opatrenia proti tzv. *salám*ovej metóde sú súčasne prostriedkom pre **zvýšenie efektívnosti rozhodovania orgánov štátnej správy** pri ochrane

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

88 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.

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.⁸⁹

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**.

Za porušenie verejného záujmu treba totiž z právneho hľadiska považovať aj porušenie **účelu** verejnoprávnej úpravy. I v prípade keď **nie je porušený princíp legality** a preto také správanie adresátov výkonu verejnej správy nie je postihnuteľné prostredníctvom verejnoprávných sankcií (napr. uložením pokuty), výkon verejného subjektívneho práva, ktorý sleduje **nelegitímny záujem**:

- negatívnym spôsobom dopadá na predmet činnosti verejnej správy a cieľ ňou sledovaný,
- znižuje jej účinnosť a
- marí účel sledovaný smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 a smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/52/EÚ zo 16. apríla 2014.

V právnom štáte takéto správanie súkromnej osoby nesmie **požívať** ochranu v zmysle zásady „*ten, komu právo patrí, ho nemôže uplatniť, ak ho zneužíva*“.⁹⁰

Z týchto dôvodov je potrebné legislatívne zamedziť zneužívanie verejného subjektívneho práva pri posudzovaní činností s vplyvom na životné prostredie a ich zmien prostredníctvom metódy *salami slicing* predovšetkým úpravou právomoci orgánov štátnej správy vo veciach posudzovania vplyvov činností na životné prostredie.

3. METÓDA SALAMI SLICING A OPATRENIA VYUŽÍVANÉ V PRÁVNEJ ÚPRAVE ČLENSKÝCH ŠTÁTOV EURÓPSKEJ ÚNIE

Zdrojom informácií o právnej úprave opatrení proti metóde *salami slicing* sa stala 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“.⁹¹

Správa je zostavená na základe výsledkov prieskumu vykonaného formou dotazníkového prieskumu, základom ktorého boli odpovede členských štátov (Rakúsko, Bulharsko, Chorvátsko, Cyprus, Česká republika, Dánsko, Francúzsko, Nemecko, Maďarsko, Írsko, Taliansko, Litva, Malta, Holandsko, Poľsko, Rumunsko, Slovenská republika, Slovinsko, Španielsko a Spojené Kráľovstvo).

Cieľom projektu nebolo zisťovať mieru súladnosti právnej úpravy jednotlivých štátov so smernicou o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ale len porovnať prax posudzovania vplyvov činností na životné prostredie v týchto štátoch.

Jedna z otázok, ktorá bola adresovaná respondentom, sa týkala existencie osobitných ustanovení v zákonoch proti uplatňovaniu metódy *salami slicing*.

Touto metódou sa v projekte rozumela „*prax rozčlenenia projektu na dve alebo viaceré samostatné časti tak, aby sa na činnosť, ktorá je ich predmetom, nevzťahovalo posudzovanie vplyvov na životné*

89 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. 03. 2019)

90 Čollák, J.: Zákaz zneužitia práva v súkromnom práve a v práve obchodných spoločností. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 84.

91 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 Pistecsky. Number report: 2012/09. (dostupné dňa 27. 03. 2019)

*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“.*⁹²

Polovica štátov sa nezmienila o žiadnych osobitných ustanoveniach proti *salami slicing* metóde (napr. Bulharsko, Chorvátsko, Holandsko, Slovinsko). Niektoré z nich uviedli, že „kritériá skríningu sa vzťahujú aj na skríning zmien a rozšírení, z čoho vyplýva, že prípadné rozdelenie projektov sa zistí počas skríningu v pravý čas“. Slovenská republika v rámci odpovede uviedla, že takéto ustanovenia existujú, avšak neobjasnila ich (s. 151).

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.

Obdobnú úpravu obsahoval do 31. januára 2006 zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov v § 2 ods. 2, podľa ktorého: „*Posudzujú sa aj zábery na zmenu činnosti uvedenej v časti A prílohy č. 1 tohto zákona, ak a) v jej dôsledku dôjde k prekročeniu prahovej hodnoty uvedenej v časti A prílohy č. 1 tohto zákona (ďalej len „prahová hodnota“), 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 %, 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.*“ Touto úpravou sa pri zmenách (najmä) zvýšením rozsahu činnosti, ktorou spravidla došlo i k zvýšeniu nepriaznivých účinkov na životné prostredie ustanovili limity, pri naplnení ktorých bolo potrebné uskutočniť proces posudzovania. „*Malo sa tým zabrániť tiež „rôznym špekuláciám s plánovaním činností o kapacite (rozsahu) tesne pod prahovou hodnotou (a jej neskorším postupným zvyšovaním) v snahe vyhnúť sa procesu posudzovania.*“⁹³

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 posúdeniu 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.

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

92 „*The term salami slicing describes the practice of dividing projects up into two or more separate entities so that each 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.*“ <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/IMPEL-EIA-Report-final.pdf> (p. 31)

93 Úradníček, Š. – Gašparíková, B. – Kozová, M.: Posudzovanie vplyvov na životné prostredie. EIA. I. diel. Zákon s komentárom. Bratislava: ŠEVT, 1994, s. 18.

- 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.

4. ROZHODOVACIA ČINNOSŤ EURÓPSKEHO SÚDNEHO DVORA/SÚDNEHO DVORA EURÓPSKEJ ÚNIE A METÓDA SALAMI SLICING

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 prijímú 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*“.

K takýmto opatreniam patrí aj **ustanovenie prahov alebo kritérií na určenie toho, ktoré projekty sú predmetom posudzovania** na základe dôležitosti ich vplyvov na životné prostredie. Od členských štátov sa totiž v zásade nemôže požadovať, aby jednotlivito skúmali všetky projekty, ktoré sú pod týmito prahmi alebo mimo týchto kritérií.

Cieľom smernice je dosiahnuť, aby právna úprava garantovala, že orgán oprávnený povoliť činnosť s vplyvom na životné prostredie bude mať k dispozícii podklad, ktorý bude výsledkom komplexného, odborného a verejného posúdenia **celej činnosti** (projektu) s prihliadnutím na kumulatívne vplyvy s inými činnosťami.

Salami slicing metóda spočíva v tom, že počiatočný projekt sa rozčlení na niekoľko samostatných projektov, ktoré jednotlivito neprekračujú stanovenú prahovú hodnotu alebo nemajú významný účinok v prípade individuálneho posudzovania, a preto si nevyžadujú posúdenie vplyvu, avšak dohromady môžu mať spolu významný vplyv na životné prostredie. Predmetné rozdelenie je uskutočnené len za týmto účelom. **Rozdelenie projektu s cieľom, aby sa zabránilo posúdeniu vplyvu celej činnosti na životné prostredie**, je preto v rozpore s touto smernicou.⁹⁴

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**.

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).

94 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)

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).⁹⁵

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 zábery 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 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.

5. ROZHODOVACIA ČINNOSŤ NAJvyššieho správneho súdu českej republiky a metóda SALAMI SLICING

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 posudzovaní vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posudzovaní 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. Konštatoval, že návrh stavebného zámeru mal byť „*jako jeden záměr podroben posouzení vlivů na životní prostředí. Realizace této stavby a staveb zde v budoucnu předpokládaných totiž bude mít na životní prostředí dopad jako celek, vliv dílčích staveb je z tohoto hlediska irrelevantní. ... Tento fakt sám o sobě však podle názoru kasačního soudu naopak klade zvýšené požadavky na odpovědný přístup stavebního úřadu v rámci jeho správního uvážení a komplexního posouzení již známého stavebního záměru jako celku. A to zvláště za situace, kdy pro předmětné území na základě zásad územního rozvoje nebyl pořízen regulační plán obce [§ 8 písm. c) stavebního zákona], který by jakožto nejpodrobnější typ územně plánovací dokumentace dle „starého“ stavebního zákona detailně určoval využití daného území. Pod tíhou těchto okolností a tímto úhlem pohledu vnímá kasační soud **dělení stavby (tvrzení samostatnosti jednotlivých staveb, z nichž záměr sestává) jako účelové obcházení zákona. Nejvyšší právní soud si na tomto místě dovoluje na okraj poznamenat, že takové dělení by nasvědčovalo použití strategie tzv. „salámové metody“. Takto bývá v praxi neformálně označována taktika, která se v praxi používá pro strategii, kdy se kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení, nejen ve stavebnictví při trasování silnic dálnic, rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně.***“⁹⁶

95 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 07. 04 2019).

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

V inom rozhodnutí (**rozsudok zo dňa 1. augusta 2012, č. k. 1 As 47/2012-38**)⁹⁷ zdôraznil funkciu územného rozhodnutia v rámci komplexnej ochrany životného prostredia. Pokiaľ nebola v koncepcii poskytnutá komplexná ochrana verejnému záujmu na ochrane prírody a krajiny, možno vzniesť námietky v územnom konaní prípadne v nadväzujúcom konaní o správnej žalobe proti územnému rozhodnutiu, v ktorej rámci môže „*správní soud posuzovat i zákonnost stanoviska EIA a tedy nezákonnost posouzení požadavků na ochranu životního prostředí ke koncepci jako celku. Právě ze shora uvedených důvodů je u výše zmíněných postupů (vydávání stanoviska EIA, územní řízení) nežádoucí tzv. „salámová“ metoda. ... [16] Naproti tomu v případě povolování výjimek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nemůže zpravidla způsobit skutečnost, že jsou dílčí úseky záměru posuzovány samostatně nezákonnost takového postupu, a to právě vzhledem ke specifickému předmětu řízení o těchto výjimkách. Zásah jednotlivých úseků stavby do bioty a do zvláště chráněných druhů živočichů bývá na různých úsecích odlišný, a to z mnoha důvodů – na těchto úsecích bývá rozdílný charakter krajiny, různý výskyt zvláště chráněných území, apod. Každý z těchto úseků vyžaduje specifické posouzení pro možné povolení výjimky.*“⁹⁸

K podstate a účelu metódy *salami slicing* sa Najvyšší správní soud České republiky taktiež vyjadril v odôvodnení **rozsudku zo dňa 13. decembra 2018, č. k. 6 As 139/2017 – 73**.⁹⁹ „[112] Pokud jde o věcnou podstatu uvedené námietky, pojmem „salámová metoda“ bývá neformálně označována taktika, která se v praxi používá pro strategii, kdy se kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení, nejen ve stavebnictví při trasování silnic a dálnic, rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně. Stavebník tak postupnými kroky dosáhne povolení všech dílčích částí svého záměru, který by mu však jako celek povolen nebyl. Salámová metoda je postupem, který představuje účelové obcházení zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 – 301, nebo ze dne 18. 09. 2014, č. j. 2 As 119/2014 – 31, salámovou metodou bývá ve stavebním právu označováno i postupné rozšiřování schválených a (zdánlivě) hotových staveb, případně postupná legalizace nepovolené stavby po částech; ... [113] **Soudní praxe konstatuje nepřipustnost salámové metody zejména v souvislosti s liniovými stavbami** (typicky stavba dálnic či silničních obchvatů), kdy poté, co jsou schváleny (a často i postaveny) neproblematické úseky liniové stavby, je vznesen požadavek na postavení posledních úseků problematických, a to za situace, kdy nezbývá prakticky žádná alternativa. Současně se **v průběhu procesů EIA neprovede posouzení záměrů liniové stavby jako celku, ale posuzují se jednotlivé úseky. Takový postup je nepřipustný, realizace těchto typů staveb má totiž dopad na životní prostředí jako celek, vliv jednotlivých dílčích částí může být z hlediska zájmů ochrany přírody irelevantní.** Hlavním cílem procesů EIA je zhodnotit předem různé varianty záměru, zpravidla včetně tzv. varianty nulové, tj. možnosti, že se záměr realizovat nebude (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2018, č. j. 6 As 91/2018 – 74). [114] **O nepřipustnou salámovou metodu se jedná zejména tehdy, pokud etapizace výstavby umožní stavebníkovi vyhnout se určitým zákonným požadavkům či dosáhnout pro sebe příznivějšího výsledku (a například pro životní prostředí méně příznivého výsledku).** V každém případě je vždy nutné v případě rozdělení stavby na jednotlivé etapy zohlednit jejich společnou existenci a společný dopad na zákonem chráněné zájmy. Je však třeba zároveň vzít v úvahu nutnou a logickou etapizaci výstavby, kdy zejména u rozsáhlejší výstavby zpravidla nebude z objektivních důvodů možné realizovat všechny stavby v časově blízce souvisejícím termínu. Je možné přihlídnout též k vzájemné podmíněnosti jednotlivých částí výstavby. Pokud by například nebylo možné očekávat rozumné využití první části bez částí navazujících nebo by byly všechny stavby podmíněny novým společným řešením dopravní obslužnosti, je **třeba důsledně trvat na vyhodnocení společného vlivu všech etap již v první fázi výstavby. Naopak méně rigidně je možné posuzovat případy, kdy jednotlivé etapy výstavby mohou v území plnit svoji funkci zcela samostatně a ani ve vzájemném spojení nelze očekávat výrazný negativní vliv na životní prostředí. Ani v takovém případě však není možné vyhnout se posuzování tzv. kumulativních a synergických vlivů, které může vyústit až v závěr, že navazující výstavba není s ohledem na kumulativní zátěž území přípustná. (...)** Obecně totiž platí, že právě v procesech EIA je ještě možné zvažovat různé varianty záměru a vybrat tu, která je z hlediska zájmů

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

98 K obdobným záverom dospel Najvyšší správní soud České republiky aj v rozsudku v rozsudku ze dňa 18. 09. 2014, č. k. 2 As 119/2014 – 31 http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0119_2As__1400031_20140924160004_prevedeno.pdf

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

ochrany životního prostředí ta nejvhodnější. Pokud by již stavby první etapy byly v území umístěny, společným posouzením v řízení o umístění staveb druhé etapy by již tato skutečnost nemohla být jakkoliv zvrácena (přestože by třeba bylo 6 As 139/2017 – 87 pokračování již od počátku vhodnější jiné řešení první etapy). Právě v této skutečnosti tkví ve vztahu ke zjišťovacímu řízení EIA nepřipustnost tzv. salámové metody, neboť **stěžovatel měl již v době zahájení územního řízení pro první etapu výstavby konkrétní podobu záměru umístění obou etap stavby v daném území.** Na těchto závěrech nic nemění ani skutečnost, že městský soud se blíže nevypořádal s námitkami stěžovatele, že ve druhé etapě byl v procesu EIA zhodnocen vliv obou etap výstavby na životní prostředí a rozdělením stavby na dvě etapy stěžovatel žádnou nepřipustnou výhodu na úkor zájmů životního prostředí nezískal. [120] Na výše uvedené nemá vliv ani to, že po vydání napadeného rozhodnutí bylo provedeno posouzení EIA pro druhou etapu výstavby (v níž byl hodnocen i vliv první etapy), jehož výsledek byl kladný. Vadou řízení před žalovaným byla již absence zjišťovacího řízení EIA v řízení o umístění staveb první etapy, a to bez ohledu na výsledek případného zjišťovacího řízení. Nejvyšší správní soud nemohl přihlídnout ani k novelizaci zákona o posuzování vlivů provedené zákonem č. 39/2015 Sb., podle níž s účinností od 01. 04. 2015 zjišťovacímu řízení podléhá až záměr překračující zákonnou hranici 500 parkovacích stání (zákon tedy v nyní účinném znění provedení zjišťovacího řízení nepředpokládá ani při kumulaci obou etap stěžovatelova stavebního záměru). Ke změně zákona však došlo až po vydání napadeného rozhodnutí a podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. [121] Kasační námitky stěžovatele ve vztahu k tzv. salámové metodě (nezákonné fragmentaci řízení) jsou tudíž nedůvodné. **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.**

6. PRÁVNÁ ÚPRAVA POSUDZOVANIA VPLYVOV ČINNOSTÍ NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE V ČESKEJ REPUBLIKE A LEGISLATÍVNE OPATRENIA PROTI METÓDE SALAMI SLICING

Uvádzame prehľad ustanovení zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ktorých funkciou je zabrániť uplatneniu metódy *salami slicing*:

§ 5

Způsob posuzování vlivů záměru na životní prostředí

(1) Posuzování zahrnuje zjištění, popis, posouzení a vyhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých významných vlivů provedení i neprovedení záměru na životní prostředí.

(2) V dlouhodobém záměru se jeho jednotlivé etapy posuzují samostatně a v kontextu vlivů záměru jako celku.

(3) Při posuzování záměru se hodnotí vlivy na životní prostředí při jeho přípravě, provádění, provozování i jeho případné ukončení, popřípadě důsledky jeho likvidace a dále sanace nebo rekultivace území, pokud povinnost sanace nebo rekultivace stanoví zvláštní právní předpis. Posuzují se vlivy související s běžným provozováním záměru i vlivy vyplývající ze zranitelnosti záměru vůči závažným nehodám nebo katastrofám, které jsou pro daný záměr relevantní.

(4) Posuzování záměru zahrnuje i návrh opatření k předcházení možným významným negativním vlivům na životní prostředí provedením záměru, k vyloučení, snížení, zmírnění nebo minimalizaci těchto vlivů, popřípadě ke zvýšení příznivých vlivů na životní prostředí provedením záměru, a to včetně vyhodnocení předpokládaných účinků navrhovaných opatření, a dále návrh opatření k monitorování možných významných negativních vlivů na životní prostředí, nevyplyvajících-li z požadavků jiných právních předpisů.

Zvláštní ustanovení pro posuzování vlivů stavebních záměrů na životní prostředí

(1) Při posuzování záměru povolovaného podle stavebního zákona (dále jen „stavební záměr“) povolovaného ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (dále jen „řízení s posouzením vlivů“) postupuje příslušný úřad v součinnosti s úřadem příslušným k vedení řízení s posouzením vlivů (dále jen „stavební úřad“).

(2) Je-li předmětem řízení s posouzením vlivů pouze část nebo etapa stavebního záměru, který byl předmětem zjišťovacího řízení podle § 7, dokumentace se zpracovává k celému stavebnímu záměru. Ustanovení § 7 odst. 8 věty druhé se nepoužije.

(3) Nejedná-li se o postup podle § 6 odst. 5, zajistí oznamovatel zpracování dokumentace na základě oznámení, vyjádření k oznámení podle § 6 odst. 8 a závěru zjišťovacího řízení podle § 7. Náležitosti dokumentace jsou uvedeny v příloze č. 4 k tomuto zákonu. Dokumentaci předkládá oznamovatel stavebnímu úřadu jako součást dokumentace pro řízení s posouzením vlivů, v počtu vyhotovení stanoveném stavebním zákonem. Ustanovení § 8 odst. 1 se nepoužije.

(4) V případě, že příslušný úřad dojde k závěru, že dokumentace, která byla příslušnému úřadu zaslána stavebním úřadem jako součást dokumentace pro řízení s posouzením vlivů, neobsahuje náležitosti na základě tohoto zákona, sdělí tuto skutečnost stavebnímu úřadu a oznamovateli ve lhůtě 10 dnů; jinak v téže lhůtě sdělí stavebnímu úřadu okruh dotčených správních úřadů a dotčených územních samosprávních celků podle tohoto zákona. Neobsahuje-li dokumentace náležitosti podle tohoto zákona, může oznamovatel dokumentaci před jejím opětovným předložením stavebnímu úřadu projednat s příslušným úřadem. Ustanovení § 8 odst. 2 až 6 se nepoužijí.

(5) Příslušný úřad bez zbytečného odkladu poté, co mu bylo oznámeno zahájení řízení s posouzením vlivů stavebním úřadem, obdrženou dokumentaci zveřejní podle § 16 a doručí zpracovateli posudku. Nestanoví-li příslušný úřad jinak, zpracovatel posudku se účastní veřejného ústního jednání podle stavebního zákona, bylo-li nařízeno. Ustanovení § 17 se nepoužije. Po obdržení výsledků projednání podle stavebního zákona (dále jen „výsledky projednání“) příslušný úřad předá do 5 dnů výsledky projednání zpracovateli posudku.

(6) Podléhá-li záměr mezistátnímu posuzování, sdělí příslušný úřad tuto skutečnost stavebnímu úřadu ve lhůtě uvedené v odstavci 4 a po oznámení o zahájení řízení s posouzením vlivů stavebním úřadem zajistí postup podle § 13 odst. 3 a 4.

(7) Zpracovatel posudku zpracuje posudek na základě dokumentace, výsledků projednání a vyjádření dotčeného státu při mezistátním posuzování podle § 13, které se vztahují k vlivům na veřejné zdraví a vlivům na životní prostředí v rozsahu podle § 2. Náležitosti posudku jsou uvedeny v příloze č. 5 k tomuto zákonu. Doba pro zpracování posudku nesmí být delší než 60 dnů ode dne, kdy byly zpracovateli posudku doručeny výsledky projednání včetně vyjádření dotčeného státu při mezistátním posuzování podle § 13. Tato lhůta může být v odůvodněných, zejména složitých, případech překročena, nejdéle však o dalších 20 dnů. Ustanovení § 9 odst. 2 a 3 se nepoužijí.

(8) Příslušný úřad vydá na základě dokumentace, výsledků projednání, vyjádření dotčeného státu při mezistátním posuzování podle § 13 a posudku stanovisko ve lhůtě do 30 dnů ode dne obdržení posudku; prodloužení z důvodu nezaplacení vyúčtované částky oznamovatelem podle § 18 odst. 3 se do lhůty nezapočítává. Náležitosti stanoviska jsou uvedeny v příloze č. 6 k tomuto zákonu. Příslušný úřad zašle stanovisko stavebnímu úřadu, dotčeným územním samosprávným celkům, dotčeným správním úřadům a oznamovateli a zveřejní jej podle § 16. Ustanovení § 9a odst. 1 a 2, § 9a odst. 3 věty druhé a § 9a odst. 6 se nepoužijí.

(9) U stavebních záměrů podle odstavce 2 se stanovisko vydává k celému stavebnímu záměru a je podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních ke všem jeho částem nebo etapám.

(10) Dojde-li ke změně příslušného úřadu podle § 23 odst. 4, sdělí ministerstvo tuto skutečnost neprodleně stavebnímu úřadu.

Příloha č. 2 k zákonu č. 100/2001 Sb.

Kritéria pro zjišťovací řízení

I. CHARAKTERISTIKA ZÁMĚRU

Parametry záměru musí být zváženy se zvláštním zřetelem na

1. rozsah a podobu záměru jako celku,
2. kumulaci jeho vlivů s vlivy jiných známých záměrů (realizovaných, povolených, připravovaných, uvažovaných),
3. využívání přírodních zdrojů, zejména půdy, vody a biologické rozmanitosti,
4. produkci odpadů,
5. znečišťování životního prostředí a rušivé vlivy,
6. rizika závažných nehod nebo katastrof relevantních pro záměr, včetně nehod a katastrof způsobených změnou klimatu, v souladu s vědeckými poznatky,
7. rizika pro veřejné zdraví (např. v důsledku kontaminace vod, znečištění ovzduší a hlukového zatížení).

7. PRÁVNÁ ÚPRAVA POSUDZOVANIA VPLYVOV ČINNOSTÍ NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A LEGISLATÍVNE OPATRENIA PROTI METÓDE SALAMI SLICING

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 01. 01. 2019)

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

Komparácia úpravy právomoci orgánu v prípade posudzovania zmeny činnosti

ZÁKON NR SR č. 127/1994 Z. z.	ZÁKON č. 24/2006 Z. z.
Posudzujú sa aj zámery na zmenu činnosti uvedenej v časti A prílohy č. 1 tohto zákona, ak a) v jej dôsledku dôjde k prekročeniu prahovej hodnoty uvedenej v časti A prílohy č. 1 tohto zákona (ďalej len „prahová hodnota“), 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 %,	§ 18 ods. 1 – Predmetom posudzovania vplyvov navrhovanej činnosti alebo jej zmeny musí byť každá 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,

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.	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, 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. § 18 ods. 2 – Predmetom zisťovacieho konania o posudzovaní vplyvov navrhovanej činnosti alebo zmeny navrhovanej činnosti (ďalej len „zisťovacie konanie“) musí byť každá 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, 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.
§ 2 ods. 4 – Ak sa o tom rozhodne v zisťovacom konaní podľa § 10 a 11 tohto zákona, posudzovaniu podliehajú aj zámary na činnosť 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“¹⁰⁰ treba považovať **§ 2 ods. 2 písm. b) a c) a § 2 ods. 4 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z.**

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

Až s účinnosťou od 15. júna 2017 (zákonom č. 142/2017 Z. z.) sa v zákone č. 24/2006 Z. z. upravilo 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*, hoci reálne by mohlo dôjsť k dosiahnutiu prahovej hodnoty uvedenej v prílohe č. 8 už pri druhej zmene.

Žiadny z týchto zákonov **neupravuje opatrenie proti zámernému rozčleneniu samotného zámeru činnosti (projektu) na viac projektov**, s cieľom obísť pravidlá posudzovania vplyvov na životné prostredie (*in mala fide*), t. j. prípady, keď navrhovateľ zámerne rozdelí projekt týkajúci sa činnosti uvedenej v prílohe č. 8 zákona č. 24/2006 Z. z. (napr. líniová stavba) v snahe minimalizovať vstupy a výstupy z navrhovanej činnosti a jednotlivé etapy projektu prezentuje ako samostatné projekty, hoci z **vecného hľadiska** v rámci týchto samostatných projektov nejde o činnosti spôsobilé fungovať samostatne (napr. úseky líniovej stavby).

Právna úprava právomoci orgánu verejnej správy v prípade uplatňovania *salami slicing* metódy v návrhu zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie:

V súčasnosti sa uskutočňujú legislatívne práce na príprave nového zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktorý má nahradiť platný zákon č. 24/2006 Z. z.¹⁰¹

Zámerom predkladateľa – ako uvádza dôvodová správa k § 53 v návrhu textu nového zákona – je „*pre potreby zamedzeniu tzv. „salami slicing“ sa upravuje 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.*“

§ 53

Osobitosti konania

(1) Konaniam podľa tretej časti zákona sa nemožno vyhnúť účelovým rozdeľovaním projektu. Pri posudzovaní, či ide o účelové rozdeľovanie projektu príslušný orgán prihliada v rámci celkového rozsahu projektu na kumulatívne a synergické vplyvy projektu, medzi ktorými existuje priestorová alebo prevádzková súvislosť so zjavným časovým prepojením.

Napriek tomu, že dôvodová správa sa zmieňuje o **možnosti** orgánu, z návrhu textu paragrafového znenia jednoznačne vyplýva **povinnosť** príslušného orgánu (t. j. správneho orgánu) prihliadnuť v rámci jeho rozhodovania z vecného hľadiska na skutkové okolnosti konkrétneho prípadu. Správny orgán bude musieť pri **posudzovaní celkového rozsahu projektu alebo jeho zmeny** prihliadať na kumulatívne a synergické vplyvy takého projektu alebo jeho zmeny, medzi ktorými existuje priestorová alebo prevádzková súvislosť so zjavným časovým prepojením.

V čom spočíva odlišnosť legislatívneho prístupu k úprave opatrení proti metóde *salami slicing* v návrhu zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v porovnaní s úpravou zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. a zákona č. 24/2006 Z. z.?

V zákone NR SR č. 127/1994 Z. z. ani v zákone č. 24/2006 Z. z. **nenájdeme explicitné vyjadrenie verejnoprávneho zákazu** účelovým spôsobom ovplyvniť výsledok postupu príslušného orgánu. Právna úprava sa sústredila **len na úpravu právomoci orgánu hmotnoprávnej povahy**, čo je plne v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

101 Návrh nového zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie bol zverejnený na <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2019/384>.

Z obsahu návrhu zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie je však evidentné, 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 prispôbení rozsahu projektu alebo jeho zmeny z dôvodov *in mala fide*, 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 verejnoprávneho zákazu (zákaz dopadá na rozdeľovanie projekt alebo na rozdeľovanie jeho zmeny“),
- ustanoviť právomoc príslušného orgánu, ktorou sa má vylúčiť negatívny účinok porušenia tohto verejnoprávneho zákazu.

149

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 ustanovený.

Pokiaľ by zákonodarca zotrval na koncepcii úpravy explicitného verejnoprávneho zákazu *účelového rozdeľovania projektu alebo jeho zmeny*, potom by bolo potrebné **konkretizovať**:

- obsah predmetného verejnoprávneho zákazu,
- právny dôsledok nedodržania tohto zákazu a
- právomoc správneho orgánu v konaniach podľa tretej časti zákona.

Návrh ustanovenia § 53 v pripravovanom zákone o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v predloženej podobe je **prívetmi všeobecne formulovaný** a preto v praxi ťažko aplikovateľný.

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,
- **nepripustnosť** 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.

Takouto všeobecne záväznou právnou úpravou by bol viazaný nielen príslušný orgán, ale aj navrhovateľ činnosti či podávateľ podnetu.

Obsah úkonu:

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

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. Za taký prípad treba považovať aj

samostatný úsek líniovej stavby, pretože líniová stavba je spôsobilá plniť svoju funkciu len ako jedna stavba. Tým nie je dotknutá možnosť realizovať líniovú stavbu po etapách, avšak predmetom posudzovania vplyvov líniovej stavby musia byť jej vplyvy ako jednej činnosti (jedného celku).

Nepripustnosť úkonu/dôsledok:

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

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

Ak by však v konaní zistil, že ide o nepripustný návrh/podnet, mal by povinnosť (ustanovenú v rámci § 53 návrhu zákona, ktorý upravuje osobitosti konania) 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 nepripustný 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 nespôsobilá byť predmetom konania podľa tretej časti zákona.

Vzhľadom k tomu, že nezákonným rozhodnutím môže byť dotknuté základné právo subjektu, ktorý návrh alebo podnet podal, *právoplatné* rozhodnutie by bolo preskúmateľné:

- mimo odvolacieho konania (§ 65 – § 66 zákona č. 71/1967 Zb.),
- v správnom súdnictve na základe správnej žaloby (§ 177 a nasl. Správneho súdneho poriadku).

Pripomienky k ustanoveniam návrhu zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktoré sú opatreniami proti *salami slicing* metóde:

Vnútroštatná úprava členského štátu Európskej únie nesmie tolerovať takú interpretáciu alebo prax orgánov, ktorá by nepodporovala naplnenie cieľa smernice, a preto nie je v rozpore so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011, ak zákon síce nezakazuje deľbu zmeny projektu, avšak v konečnom dôsledku podriaďuje **na seba nadväzujúce zmeny toho istého projektu** režimu posudzovania.

Špeciálny právny problém predstavuje účelové správanie subjektu v prípade na seba nadväzujúcich **zmien projektu** takým spôsobom, keď ten zámerne predkladá oznámenia tak, 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.

Režaním 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.

V súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je nevyhnutné taktiež explicitne ustanoviť *povinnosť* príslušného orgánu posudzovať na seba nadväzujúce zmeny toho istého projektu ako jednu zmenu v prípade, keď nastanú zákonom ustavené podmienky.

Správny orgán uplatní túto svoju právomoc vždy, keď v konaní podľa tretej časti zákona zistí, že v konkrétnom prípade nastal taký skutkový stav, s ktorým zákon spája túto jeho právomoc.

(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. Predmetom posudzovania vplyvov podľa § 20 ods. 1, predmetom zisťovacieho konania podľa § 26 a predmetom konania o podnete podľa § 32 nesmie byť projekt, ktorý nie je spôsobilý vzhľadom na svoje priestorové, technologické alebo prevádzkové vlastnosti samostatne plniť svoju funkciu; **príslušný orgán pri posudzovaní projektu prihliada na tieto skutočnosti z úradnej povinnosti počas celého konania. Ak príslušný orgán zistí, že ide o projekt, ktorý nesmie byť predmetom konania podľa druhej vety tohto ustanovenia, návrh alebo podnet zamietne rozhodnutím.**

Ak ide o zmeny toho istého projektu, ktoré samostatne nedosahujú prahové hodnoty uvedené v prílohe č. 8, ale v súčte ich dosahujú alebo prekračujú, alebo o zmeny toho istého projektu, ktoré samostatne nemajú, ale v súčte môžu mať významný nepriaznivý vplyv na životné prostredie, príslušný orgán ich posúdi ako jednu zmenu projektu **a to aj v spojení s pretrvávajúcimi vplyvmi pôvodne povoleného projektu, ktorého sa zmeny týkajú.**

Ak ide o zmenu činnosti, ktorej posudzovanie vplyvov ešte nebolo právoplatne ukončené, spojí príslušný orgán konanie o navrhovanej činnosti a konanie o navrhovanej zmene do spoločného konania. Ak už bol vydaný rozsah navrhovanej činnosti, príslušný orgán rozsah hodnotenia zmien postupom podľa § 21 a v prípade potreby vyzve navrhovateľa na dopracovanie správy o hodnotení.

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 preto 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). Tu však nejde o situáciu, keď výsledkom rozdelenia je projekt, ktorý nie je spôsobilý vzhľadom na svoje priestorové, technologické alebo prevádzkové vlastnosti samostatne plniť svoju funkciu.

Návrh zákona o EIA v § 37 ustanovuje **osobitosti vo vzťahu ku konaniu o posudzovaní vplyvov, ktorých predmetom je líniová stavba**. V rámci nich vyžaduje, aby navrhovateľ pred predložením oznámenia o projekte podľa § 21 ods. 1 vypracoval štúdiu realizovateľnosti. Z textu však **nie je zrejmé, či štúdia realizovateľnosti sa má týkať celej líniovej stavby alebo len jej úseku.**

Už zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. v § 22 ustanovil tzv. dvoj etapové 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 tento účel právne garantovaný v novom zákone o EIA, je potrebné 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 EIA 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:

- vyhodnotí a porovná varianty líniovej stavby a líniovej stavby s nulovým variantom, pričom prihliada na vplyvy,
- v spolupráci s ministerstvom zverejní návrh štúdie realizovateľnosti v informačnom systéme na 30 dní,
- informuje o zverejnení v hromadnom informačnom prostriedku s celoštátnym dosahom,
- vykoná konzultácie so subjektami konania,
- 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.



V.

PRINCÍP ZÁKAZU ZNEUŽITIA PRÁVA PRI APLIKÁCII ZÁKONA Č. 211/2000 Z. Z. O SLOBODNOM PRÍSTUPE K INFORMÁCIÁM

1. PRÁVNÁ PODSTATA ZNEUŽITIA VEREJNÉHO SUBJEKTÍVNEHO PRÁVA NA PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov upravuje na zákonnej úrovni právo na prístup k informáciám zakotvené v čl. 26 a čl. 45 Ústavy Slovenskej republiky.

153

To platí aj v prípade, keď ide o právo:

- na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii (§ 3),
- prístup k informáciám na účely opakovaného použitia (§ 21d a nasl.).

Zákon č. 211/2000 Z. z. ustanovuje podmienky, postup a rozsah slobodného prístupu k informáciám. V zmysle § 2 zákona č. 211/2000 Z. z. sa subjekty povinné sprístupňovať informácie na základe zákona, vymedzené v tomto ustanovení, označujú ako „povinné osoby“.

V praxi sa možno stretnúť s takým správaním žiadateľov o informácie podľa § 3 zákona č. 211/2000 Z. z., ktoré súdna judikatúra aj právna teória považuje za zneužívanie verejného subjektívneho práva. Ide napríklad o žiadosti o sprístupnenie zjavne nezmyselných informácií.

Zneužívaním verejného subjektívneho práva na prístup k informáciám v najvšeobecnejšom zmysle treba rozumieť jeho uplatnenie za účelom, ktorý zákonná úprava nesleduje. Ide teda o konanie, ktorého cieľom nie je získanie požadovanej informácie (prístup k informáciám je účelom zákona č. 211/2000 Z. z.), ale podanie žiadosti o informácie sleduje iný účel.

Z teoretického hľadiska **nejde o protiprávne správanie**, nakoľko osoba realizuje svoje právo žiadať informáciu od povinnej osoby spôsobom, ktorý všeobecne záväzné pravidlá správania neporušuje, resp. nie je **s nimi** v rozpore. Naopak, subjekt využíva doslovné znenie právnej normy, čo vylučuje možnosť hovoriť o nezákonnosti správania subjektu.

V týchto prípadoch však možno hovoriť o nelegitímnosti správania žiadateľa. Nelegitímnosť jeho správania vo všeobecnosti spočíva v tom, že subjekt uplatňuje svoje verejné subjektívne právo na prístup k informáciám **so zámerom spôsobiť ujmu** (motív). Nie je pritom podstatné, či zámerom žiadateľa je spôsobiť ujmu iného alebo ujmu spoločnosti (napr. sťažiť výkon verejnej správy). Z toto dôvodu ide vždy o **zavinené správanie** osoby.

Úmysel osoby škodiť prostredníctvom výkonu svojho verejného subjektívneho práva, sa prejavuje **nepriamo v excesívnom alebo v abnormálnom použití** platnej právnej úpravy.¹⁰²

Excesívnosť výkonu verejného subjektívneho práva spočíva v neštandardnom správaní subjektu. Takéto správanie je založené na prísne formálnom (doslovnom) výklade zákona, ktorý sa však vo svojom dôsledku prieči požiadavke rozumného usporiadania spoločenských vzťahov, zmyslu právnej úpravy. Nejde tu pritom o nesprávny výklad zákona vyplývajúci z nedostatočnej odbornosti, skúsenosti žiadateľa o informáciu. Ide tu o prípad, keď osobe s plnou právnou subjektivitou je táto skutočnosť zrejmä už pri realizácii úkonu (napr. žiadosť o sprístupnenie informácie o počte zamestnaných sliepok).

102 De Fontaine, S. R.: Zneužití daňového práva ve francouzském daňovém právu. In: Zneužití práva. Tichý, L. – Maslowski, S. – Troup, T. (eds.). Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 166.

Abnormálnosť výkonu verejného subjektívneho práva spočíva v nepotrebnom, neúmernom využívaní verejného subjektívneho práva (napr. informačný filibustering – t. j. zahlcovanie povinnej osoby žiadosťami o informácie).

V rámci **civilného práva** sa za zneužívanie výkonu subjektívneho práva považuje také konanie, ktorého „cieľom nie je dosiahnutie účelu a zmyslu sledovaného právnom normou, ale ktoré je v rozpore s ustálenými dobrými mravmi vykonané s priamym úmyslom spôsobiť inému účastníkovi ujmu“ (Najvyšší súd Českej republiky, sp. zn. 22 Cdo 1917/2004)¹⁰³. Otázka interpretácie obsahu inštitútu dobrých mravov má svoju tradíciu a súdna judikatúra ju aj náležite rozvinula. V **správnom práve** sa však právny inštitút dobrých mravov neuplatňuje.

Odborná literatúra v súčasnosti už uvádza, že medzi zásady aplikácie zákona č. 211/2000 Z. z. treba zaradiť aj zásadu zákazu zneužitia práva. Tento záver opiera o judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, z ktorej vyplýva, že súd neposkytne právnu ochranu žiadostiam, ktorých cieľom nie je skutočná snaha o realizáciu práva na informácie.¹⁰⁴ Ide najmä o rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Sži/4/2014 z 12. 03. 2014, ktorý prvýkrát pripustil možnosť aplikácie princípu zákazu zneužitia práva pri posudzovaní žiadostí o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z.

Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. **3 Sži 4/2014** z 12. 03. 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 neznamena, že je daná vážnosť vôle žiadateľa informácie získať.“

Zákon č. 211/2000 Z. z. **neupravuje postup povinnej osoby** v takýchto prípadoch, nakoľko zákonodarca predpokladá, že žiadateľ bude využívať svoje základné právo **dobromyseľne**. Súčasná právna úprava, ktorá nepočíta s tzv. malicióznym správaním subjektu, preto ani **neupravuje právomoc** povinnej osoby právne účinným spôsobom reagovať v situácii, keď žiadateľ zámerne realizuje svoje základné právo formálne síce v súlade so zákonom, ale v rozpore s účelom, ktorý zákonom predpokladá, t. j. keď jeho cieľom nie je získať informáciu ale napr. sťažiť činnosť verejnej správy.

Aby bolo možné aplikovať princíp zákazu zneužitia práva, je potrebné ujasniť si, čo možno z právneho hľadiska považovať za **úkon zneužívajúci právo na prístup k informácii, ktorá je v dispozícii povinnej osoby**.

103 Příbelská, P. – Baricová, J. In: Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 218.

104 Ikrényi, I. – Ikrényi, P. in: Ikrényi, P. – Tkáč, J. – Ikrényi, I. – Vokálová, D. – Bako, M.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 25 – 26.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že zneužitie práva pri aplikácii zákona č. 211/2000 Z. z. sa vyznačuje rovnakými znakmi, ktoré sú prítomné aj v prípade **všetkých foriem zneužitia práva**, pričom tieto znaky musia byť naplnené súčasne:

- **maliciózne konanie** osoby spočívajúce v **aktívnom správaní** osoby, ktorá využíva medzeru alebo prílišnú všeobecnosť formulácie všeobecne záväzného pravidla správania v platnej právnej úprave, postupuje formálne v jeho intenciách, avšak zásadne ide o konanie *excesívne*, t. j. vykračujúce z obsahu všeobecne záväzného pravidla, lebo nie je súladné so zamýšľaným zámerom autora právnej normy, t. j. podaním žiadosti o informácie v skutočnosti nesleduje získanie požadovaných informácií, konanie osoby zapríčiňuje *maliciózny následok*, ktorý oslabuje spoločenský vzťah regulovaný zákonom a **spôsobuje ujmu**, (t. j. napríklad zahltenie povinnej osoby množstvom žiadostí o informácie a významné sťaženie výkonu verejnej správy – tzv. informačný filibustering, žiadosť o sprístupnenie nezmyselnej informácie – napr. informácie o počte sliepok zamestnaných na úrade – alebo úmyselné podávanie rovnakých žiadostí o sprístupnenie informácie, pričom žiadateľ vystupuje vždy v rôznej hmotnoprávnej pozícii – napr. raz ako fyzická osoba a raz ako konateľ obchodnej spoločnosti), pričom tento následok nie je zákonom explicitne zakázaný alebo vyhlásený za protiprávny (nezákonný) a postihnuteľný sankciou (napriek tomu je to však **následok neželateľný, lebo nie je normou predpokladaný**),
- vždy ide o **zavinené konanie, lebo osoba zámerne** (úmyselne) uskutočňuje úkon, ktorý je nástrojom na dosiahnutie maliciózneho následku, a je si vedomá spojitosti jej maliciózneho konania s malicióznym následkom.

2. ŠIKANÓZNY VÝKON PRÁVA — FORMA ZNEUŽITIA PRÁVA

Na rozdiel od iných právnych oblastí, kde zneužívanie práva obchádzaním zákona alebo podvodným správaním je motivované snahou získať neoprávnenú výhodu (napr. daňové právo), zneužívanie práva na prístup k informáciám podľa zákona č. 211/2000 Z. z. má v praxi výhradne formu šikany.

Z teoretického hľadiska možno konštatovať, že *šikanózne správanie* predstavuje **svojvoľné uplatňovanie práva**¹⁰⁵. Šikanózne využitie práva na prístup k informáciám smeruje k inému cieľu, než na ktoré je ustanovenie zákona určené¹⁰⁶, teda nesmeruje k získaniu požadovaných informácií, a preto ide o **nelegitímny cieľ**.

Treba zdôrazniť, že šikanózny úmysel žiadateľa o informáciu **musí byť v tomto smere preukázaný** ešte v čase, keď sa o žiadosti ohľadne sprístupnenia informácie rozhoduje. Aj v platnej právnej úprave týkajúcej sa možnosti súdu odmietnuť šikanóznú správnu žalobu, sa možno stretnúť s explicitnou požiadavkou „zjavnosti“.¹⁰⁷ Jej funkciou je zabezpečiť, aby orgán svoju právomoc neuplatnil v prípade, keď jestvuje len pochybnosť o úmysle osoby zneužiť svoje subjektívne právo. Ide o obzvlášť citlivú záležitosť najmä v prípadoch, keď by rozhodnutím a postupom orgánu verejnej správy bolo dotknuté základné právo (právo na informácie, právo pokojne sa zhromažďovať atď.).

Povinná osoba, ktorá rozhoduje v správnom konaní na základe podanej žiadosti, musí teda mať **v čase rozhodovania spoľahlivo preukázané**, že ide o maliciózny úkon žiadateľa, ktorý nesmeruje k získaniu požadovaných informácií t. j. v tomto smere nesie dôkazné bremeno. Svoje rozhodnutie nesmie preto založiť len na nepriamych indíciách. „*Či ide v konkrétnom prípade o zneužitie práva, by mal správny orgán posudzovať starostlivo. Za šikanózny výkon práva na prístup k informáciám možno považovať len situáciu, keď je konanie v súlade so znením normy, ale v rozpore s jej zrejým (a nie len odhadovaným) účelom.*“¹⁰⁸

105 Příbelská, P. – Baricová, J. in Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 217.

106 Pomahač, R.: Lze se (ve správním právu) spoléhat na zákaz zneužití práva? In: Zneužití práva. Tichý, L. – Maslowski, S. – Troup, T. (eds.). Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 55.

107 Příkladem je úprava právomoci správného soudu podľa § 28 ods. 1 Správneho súdneho poriadku: „*Správny súd môže výnimочно odmietnuť žalobu fyzickej osoby a právnickej osoby, ktorá má zjavne šikanózny charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie.*“

108 Potacs, M.: Zneužití práva v ústavním státě. In: Zneužití práva. Tichý, L. – Maslowski, S. – Troup, T. (eds.). Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 150.

Aby sa vylúčilo riziko porušenia ústavou garantovaného práva žiadateľa o informácie, povinná osoba by mala uplatňovať svoju právomoc iba v prípadoch, keď:

- neexistuje pochybnosť o malicióznosti úkonu, t. j. keď úkon je prostriedkom spôsobenia ujmy na záujme chránenom verejným právom a súčasne
- spôsobenie tejto ujmy je **výlučným** dôvodom realizácie takéhoto úkonu (motív).

Pokiaľ zákon explicitne ustanoví **právomoc orgánu v prípade zneužitia práva** (v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky), je to v prípade, keď samotný právny úkon osoby pre jeho zjavnú nezmyselnosť, fiktívnosť, nedostatok vážnosti vôle (úkon vykonaný naschvál, žartom a pod.) malicióznosť nepochybne vykazuje. Zákonodarca také úkony už z ich podstaty považuje za úkony zneužívajúce právo a preto ich za také **normatívnym spôsobom** vyhlasuje. Vtedy nie je potrebné takýto účel úkonu zo strany orgánu dokazovať, postačí len správne subsumovať konkrétny prípad pod právnu normu. Orgán je povinný v odôvodnení rozhodnutia uviesť, na základe akých skutkových okolností prípadu kvalifikoval úkon ako úkon zneužívajúci právo.

Oveľa častejšou situáciou však je (a týka sa to aj zákona č. 211/2000 Z. z.), že zákonodarca neupraví postup v prípade zneužitia verejného subjektívneho práva a preto orgán právomoc v oblasti ochrany verejného záujmu ustanovenú zákonom nemá. Jeho prípadný aktivizmus nad rámec zákonnej úpravy s odvolaním sa na zákaz zneužitia práv a slobôd podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky môže byť kvalifikovaný ako **nezákonnosť**, keď neunesie dôkazné bremeno, t. j. spoľahlivo nepreukáže právnu povahu takého zneužívajúceho úkonu.

Šikana sa od ostatných foriem zneužívania práva odlišuje tým, že osoba **vykonáva svoje verejné subjektívne právo nad rámec jeho obsahu**.

Cieľom osoby je dosiahnuť maliciózny výsledok v podobe **ujmy** (poškodiť, sťažiť, zosmiešniť). Cieľom konania osoby **nie je dosiahnuť výhodu**, čo je typické v prípade **obchádzania zákona**.

Maliciózny výsledok šikanózneho uplatňovania práva na prístup k informáciám negatívne dopadá aj na **verejný záujem na riadnom a účinnom výkone verejnej správy** (napr. zahltenie orgánu veľkým počtom žiadostí v rámci informačného filibusteringu), keďže vybavovanie žiadostí o sprístupnenie informácie je výkonom verejnej správy.

Z právneho hľadiska **nejde o marenie a sťažovanie výkonu verejnej správy ako protiprávny následok správneho deliktu**, lebo k takémuto protiprávnemu následku môže dôjsť len porušením zákonnej povinnosti. Šikanózneho výkonu verejného subjektívneho práva však nespočíva **v porušovaní zákonnej povinnosti**, a preto nemožno hovoriť o protiprávnom následku.

Za najčastejšie sa vyskytujúce prejavy zneužitia práva na prístup k informáciám možno podľa nášho názoru považovať:

- podanie žiadosti o sprístupnenie informácie, ktorá je zjavne nezmyselná, a
- tzv. informačný filibustering.

ŽIADOSŤ O SPRÍSTUPNENIE INFORMÁCIE, KTORÁ JE ZJAVNE NEZMYSELNÁ

Za **informáciu, ktorá je zjavne nezmyselná** treba vo všeobecnosti považovať takú, ktorá z právneho ani faktického hľadiska nemôže byť v dispozícii povinnej osoby, ktorej žiadosť o sprístupnenie bola adresovaná, a ani v dispozícii inej povinnej osoby, lebo povinnosť mať ju nemôže ani vyplývať zo žiadneho zákona.

Do tejto skupiny patria žiadosti vykonané žartom alebo žiadosti hanlivého obsahu (napr. žiadosť, v ktorej sa osoba dožaduje údaj o počte zamestnaných sliepok na úrade). Ide o úkony, ktoré sú vykonávané s cieľom škodiť reputácii povinnej osoby, uraziť zamestnanca povinnej osoby atď.

Takáto žiadosť **nie je vedená skutočným záujmom žiadateľa** o informáciu. Ide teda o situáciu, keď existuje rozpor medzi prejavom vôle a vôľou toho, kto úkon vykonal. Žiadateľ ani neočakáva, že by ním požadovanú informáciu povinná osoba mohla mať k dispozícii. Žiadateľ je spôsobilý rozpoznať

uvedenú skutočnosť vopred a to aj bez toho, aby musel zisťovať, či by takúto informáciu mala mať povinná osoba, ktorej žiadosť adresoval alebo iná povinná osoba v dispozíci na základe jej vecnej pôsobnosti.

Malicióznosť správania osoby spočíva v tom, že žiadateľ, ktorý úmyselne žiada o sprístupnenie informácie, o ktorej vie, že nejestvuje, **samoúčelne** vyvolá procesný postup povinnej osoby. Tá je povinná – pri nedostatku zákonom ustanovenej právomoci – podanú žiadosť vybaviť v správnom konaní. Podaná žiadosť totiž spĺňa všetky náležitosti návrhu na začatie konania o sprístupnenie informácie.

Absencia skutočného záujmu osoby na poskytnutí informácie je v takýchto prípadoch zjavná a je poznávacím právnym znakom šikanózneho výkonu subjektívneho práva na prístup k informáciám.

Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky pre takýto úkon je typické to, že *chýba vážnosť vôle získať informáciu*. Ako výstižne vysvetlil „to, že sa informácie poskytujú bez preukázania právneho dôvodu alebo záujmu, ešte neznamená, že je daná vážnosť vôle žiadateľa informácie získať“ (sp. zn. 3SŽi 4/2014).¹⁰⁹

Nemožno sem podradiť prípady, keď povinná osoba nie je spôsobilá identifikovať, ktorej informácie sa podaná žiadosť týka, v dôsledku zmätočnosti alebo nekonkrétnosti podania – dokumenty Rady Európy sa v tejto situácii zmieňujú o extrémne nejasných (expressively vague) žiadostiach. Takýto nedostatok podania musí povinná osoba odstrániť v súčinnosti so žiadateľom postupom podľa § 14 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z.¹¹⁰

Keďže zákon č. 211/2000 Z. z. výslovne nezakazuje podanie žiadosti o informáciu, ktorá je zjavne nezmyselná, zo súčasného znenia zákona povinnej osobe explicitne nevyplyva **právomoc zamietnuť podanú žiadosť ako neprípustnú** z hmotnoprávneho dôvodu.

Taktiež **nemá právomoc zastaviť konanie**, nakoľko žiadny z dôvodov podľa § 30 ods. 1 **zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov** sa nedá v takejto situácii aplikovať. Treba poznamenať, že *de lege ferenda* by vzhľadom na inštitút zastavenia správneho konania ani nebolo vhodné uvažovať o úprave právomoci povinnej osoby zastaviť správne konanie z dôvodu podania žiadosti o sprístupnenie informácie, ktorá je zjavne nezmyselná, lebo **zjavná nezmyselnosť informácie** nie je z hľadiska jej právnej podstaty procesnoprávnou prekážkou pre vybavenie veci, ale **hmotnoprávnou prekážkou**.

Pre zvýšenie účinnosti a efektívnosti výkonu verejnej správy by sa mohol v zákone č. 211/2000 Z. z. *de lege ferenda* ustanoviť ako osobitný dôvod pre zamietnutie žiadosti o sprístupnenie informácie, ak osoba žiada o informáciu, ktorá je „zjavne nezmyselná“.

Inšpiráciou pre túto právnu úpravu môže byť aj čl. VI bod 6. odporúčania Výboru ministrov R (2002) 2 o prístupe k úradným dokumentom, podľa ktorého skutočnosť, že žiadosť je zjavne nezmyselná (*the request is manifestly unreasonable*), je dôvodom pre jej zamietnutie. Za vhodnejšiu formuláciu na účely slovenskej právnej úpravy však považujeme slovné spojenie „zjavne nezmyselná informácia“. Pôjde napríklad o informáciu, ktorá je zjavne urážlivá a žiadnym spôsobom nesúvisí s činnosťou povinnej osoby (napr. informácia o počte sliepok pracujúcich na úrade). Formulácia „zjavne nezmyselná žiadosť“ nie je vhodná, pretože je oveľa vágnejšia a mohla by viesť k subjektívizmu a svojvôli pri rozhodovaní tým, že by umožňovala posudzovanie nielen obsahu požadovaných informácií, ale aj iných okolností podanej žiadosti.

Samozrejme, v záujme ochrany žiadateľa pred nezákonným rozhodnutím a postupom a v záujme zabezpečenia preskúmania zákonnosti takéhoto rozhodnutia odporúčanie Výboru ministrov R (2002) 2 zdôrazňuje povinnosť orgánu verejnej správy, ktorý zamietá (v celom rozsahu alebo aj čiastočne) žiadosť o sprístupnenie úradného dokumentu, uviesť dôvod odmietnutia sprístupnenia.¹¹¹

109 Rumana, I. – Šingliarová, I.: Judikatúra vo veciach slobodného prístupu k informáciám. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 11.

110 Podľa § 14 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z. „Ak žiadosť nemá predpísané náležitosti uvedené v odseku 2, povinná osoba bezodkladne vyzve žiadateľa, aby v určenej lehote, ktorá nesmie byť kratšia ako sedem dní, neúplnú žiadosť doplnil. Poučí žiadateľa aj o tom, ako treba doplnenie urobiť. Ak napriek výzve povinnej osoby žiadateľ žiadosť nedoplní a informáciu nemožno pre tento nedostatok sprístupniť, povinná osoba žiadosť odloží.“

111 Košičiarová, S. in Dobrovodský, R. – Košičiarová, S.: Právo na informácie. Kraków: Spółka Słowaków w Polsce – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2015, s. 20.

Zakotvením takejto právnej úpravy neodpadne povinnosť vykonať správne konanie o podanej žiadosti o informácie, lebo vždy musí byť daná povinnosť posúdenia, či ide o takúto informáciu. Možno teoreticky uvažovať o tom, že v prípade zjavne nezmyselných informácií by zákon v záujme efektívnosti výkonu verejnej správy vylúčil možnosť podať riadny opravný prostriedok proti rozhodnutiu o zamietnutí žiadosti o informácie vydanému v zákonnej lehote. Treba však zvážiť, či by takáto právna úprava nevedla k oslabeniu právnej ochrany dobromyseľných žiadateľov pred prípadnou svojvôľou povinných osôb a nepreniesla by záťaž na súdy v rámci správneho súdnictva.

Zákon č. 211/2000 Z. z. neobsahuje ustanovenia, ktoré by explicitne dávali návod povinnej osobe, ako má postupovať pri vybavovaní žiadosti o sprístupnenie informácie, ktorá je zjavne nezmyselná. Pri nedostatku úpravy právomoci povinnej osoby sa presadila prax povinných osôb **nevyhovieť** žiadosti na základe § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z.¹¹² Povinné osoby v takýchto prípadoch vydávajú rozhodnutia o nesprístupnení informácie s odôvodnením, že **informáciu nemajú k dispozícii**.

Je otázne, či takéto rozhodnutia možno za súčasného platného stavu považovať za zákonné, lebo sú založené na ustanovení zákona, ktoré sa na túto situáciu nevzťahuje. Za „informácie, ktorá má povinná osoba k dispozícii“ treba totiž podľa § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. považovať „informácie, ktoré povinná osoba pri svojej činnosti používa, využíva alebo s ktorými narába“.¹¹³

Striktne vzaté, keďže účel ustanovenia § 3 ods. 1 je odlišný, je otázne, či ním možno zdôvodniť výrok rozhodnutia o nevyhovení žiadosti o sprístupnenie informácie, ktorá je zjavne nezmyselná. V praxi totiž nemôže vzniknúť spor o tom, či požadovanú informáciu má mať povinná osoba k dispozícii (napr. z dôvodu, že informácia sa má nachádzať v jej dispozícii, lebo ide o informáciu súvisiacu s predmetom jej činnosti alebo z dôvodu, že informácia sa nachádza v dispozícii inej povinnej osoby). *De lege ferenda* by predmetom sporu, ak by sa ustanovila právomoc povinnej osoby zamietnuť sprístupnenie informácie, ktorá je zjavne nezmyselná, mohlo byť len to, či možno v konkrétnom prípade považovať informáciu za zjavne nezmyselnú.

Ako však už bolo uvedené vyššie, prax povinných osôb sa v súčasnosti ustálila tak, že povinné osoby používajú výklad ustanovenia § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z., pri ktorom „nezmyselné informácie“ podradujú pod pojem „informácia, ktorá nie je k dispozícii“ a zamietajú žiadosti o sprístupnenie nezmyselných informácií z dôvodu, že takéto informácie nie sú k dispozícii.

INFORMAČNÝ FILIBUSTERING – ZAHLCOVANIE ŽIADOSŤAMI O INFORMÁCIE ALEBO OBJEMOM POŽADOVANÝCH INFORMÁCIÍ

Ide o obštrukčnú metódu, pri ktorej nie je dôležitý obsah žiadosti (a teda žiadateľ nemá skutočný záujem získať požadované informácie), ale zahltenie a zamestnanie orgánu verejnej správy činnosťou na spracovaní informácie.¹¹⁴

Správanie žiadateľa sa navonok prejavuje ako správanie formálne súladné so zákonom, lebo osoba žiada o **informácie, ktoré má povinná osoba v dispozícii**.

Typické pre informačný filibustering ako **formu šikanózneho konania** vo veciach prístupu k informáciám je to, že ide o využívanie verejného subjektívneho práva **nad rámec jeho obsahu**. Kým v prípade žiadosti o sprístupnenie zjavne nezmyselnej informácie sa predmetný exces prejavuje vo vzťahu k obsahu informácie, v prípade informačného filibusteringu sa prejavuje v **zjavne neprimeranom množstve** vyžadovaných informácií alebo podaných žiadostí o sprístupnenie informácií súčasne.

¹¹² Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. „Každý má právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii.“

¹¹³ Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe. Rozhodnutia súdov. Pezinok: VIA IURIS – Centrum pre práva občana 2012, s. 39.

¹¹⁴ Dobrovodský, R.: Vybrané otázky aplikácie zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. In: Verejná správa, právny štát a ochrana základných ľudských práv a slobôd. Maslen, M. (ed.). Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce 2014, s. 48.

Ten istý žiadateľ **zámerne** podáva žiadosti v neobvykle veľkom rozsahu alebo v neprimerane krátkych časových intervaloch. Môže pritom požadovať informácie spôsobom, ktorý nedovoľuje v konaní o sprístupnení informácie aplikovať **prekážku veci právoplatne rozhodnutej** tým, že čiastkovo pozmeňuje predmet žiadosti alebo vystupuje v rôznych právnych pozíciách (raz napríklad ako súkromná fyzická osoba a následne ako konateľ obchodnej spoločnosti).

Nie je pritom podstatné, či ide o totožné informácie, ani to, či ide o informácie, ktoré sú vylúčené zákonom zo sprístupnenia. Povinná osoba totiž musí žiadosť vybaviť v každom prípade spôsobom, ktorý predpokladá zákon (sprístupniť informáciu, vydať rozhodnutie o nesprístupnení alebo zastaviť konanie).

Keďže ani Ústava Slovenskej republiky (čl. 26), ani zákony nelimitujú množstvo informácií, ktoré je oprávnená osoba žiadať od povinnej osoby, ani nezakazujú takéto správanie, nemožno ho považovať za protiprávne.

Za šikanózný výkon práva na prístup k informáciám možno považovať, len ak ide o **zjavne** neprimeraný výkon práva na prístup k informáciám.

Keďže informačný filibustering je forma zneužívania práva, pre jeho identifikáciu sú podstatné nasledujúce prvky, ktoré musia byť **naplnené súčasne** a ktoré musí povinná osoba **preukázať v konaní o sprístupnenie informácie**, aby mohla uplatniť opatrenie na ochranu verejného záujmu (či už jej vyplýva zo zákona alebo s odkazom na čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky):

- *maliciózne konanie* spočívajúce v **aktívnom správaní** osoby, ktorá využíva skutočnosť, že zákon č. 211/2000 Z. z. explicitne neupravuje žiadne obmedzenia prístupu k informáciám pokiaľ ide o ich množstvo, avšak zásadne ide o konanie *abnormálne*, t. j. spočívajúce v nepotrebnom, neúmernom využívaní verejného subjektívneho práva,
- maliciózne konanie osoby zapríčiňuje **maliciózný následok**, ktorý spočíva vo významnom sťažení výkonu verejnej správy (napr. v zahltení povinnej osoby žiadosťami o prístup k informáciám),
- ide o **zavinené konanie**, lebo osoba **zámerne** (úmyselne) uskutočňuje svoje právo na prístup k informáciám spôsobom, z ktorého je zjavné, že jej cieľom nie je získať informáciu ako takú, ale výlučne vyvolať maliciózny následok, t. j. samotné právo na prístup k informáciám je nástrojom maliciózneho následku.

Pri posudzovaní, či ide o filibustering, je vždy dôležité posúdiť, či je žiadateľom o informácie **ten istý subjekt** (fyzická alebo právnická osoba).

Najvyšší súd SR však považoval za šikanózný výkon práva na prístup k informáciám aj situáciu, keď žalobca ako žiadateľ bol konateľom vo viacerých obchodných spoločnostiach a tieto subjekty doručili mestu P. ako povinnej osobe v dňoch 16. septembra 2013 a 17. septembra 2013 v tej istej veci štyri identické žiadosti o sprístupnenie informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z., ktorými požadovali sprístupniť *rovnaké* informácie (odôvodnenie rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 4 Sžo 55/2015 zo dňa 2. februára 2016).

Zo skutkových okolností prípadu podľa súdu vyplynulo, že v konkrétnom prípade nemohol byť motívom konania reálny záujem o informácie, ale úmyselné vyvolanie štyroch správnych konaní, v ktorých bolo rozhodnuté rovnakým spôsobom. Takéto konanie súd posúdil ako samoučelné.

Najvyšší súd SR v rozsudku **sp. zn. 4 Sžo 55/2015** zo dňa 2. februára 2016 uviedol nasledovné:

„Z administratívneho spisu mal odvolací súd preukázané, že z obsahu žiadosti žalobcu o sprístupnenie informácií zo dňa 16. 09. 2013 je zrejmé, že žiadateľ má vedomosť o informáciách, ktoré boli zo strany mesta Prešov sprístupnené listom č. 93739/2013/V zo dňa 05. 06. 2013 P. J. – CORYN, Jesenná 8, Prešov už na základe jeho žiadosti o sprístupnenie informácií zo dňa 13. 05. 2013, pretože sa na tieto informácie vo svojej žiadosti priamo odvoláva a ide zároveň o totožnú osobu žiadateľa – P. J., ktorý je konateľom spoločnosti žalobcu.“

Ďalej je nevyhnutné uviesť, že žalobca ako žiadateľ je konateľom vo viacerých obchodných spoločnostiach (CORS, spol. s r.o., PONECO, s.r.o., BENC, s.r.o., resp. ako fyzická osoba P. J.) a **tieto**

subjekty doručili Mestu Prešov, ako povinnej osobe v dňoch 16. 09. 2013 a 17. 09. 2013 v tej istej veci, ktorá je predmetom preskúmania v rámci tohto odvolacieho konania štyri identické žiadosti o sprístupnenie informácií, ktorými požaduje sprístupniť rovnaké informácie, z čoho možno vyvodiť šikanózný výkon práva vo vzťahu k povinnej osobe.“

Z uvedeného prípadu vyplýva aj dôležitý záver pre postup pri posúdení toho, či konanie žiadateľa o prístup k informáciám predstavuje zneužitie práva na prístup k informáciám (t. j. maliciózne konanie). Konanie nie je možné posúdiť izolovane len s prihliadnutím na maliciózne následok. Je nevyhnutné **súčasne vyhodnotiť, či ide o podanie žiadosti s cieľom úmyselne sťažiť výkon verejnej správy.** Bez komplexného posúdenia všetkých skutkových okolností konkrétneho prípadu existuje riziko, že povinná osoba neopodstatnene zamietne žiadosť o sprístupnenie veľkého počtu informácií.

Zo súdnej judikatúry vyplýva, že ani samotný veľký objem informácií požadovaných oprávnenou osobou nemôže postačovať pre vyvodenie záveru, že ide o prejav zneužitia jej práva na informácie. Súdny viackrát posudzovali prípady, v ktorých žiadatelia žiadali o sprístupnenie veľkého objemu informácií.

Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku **sp. zn. 3 SžI 4/2014** zo dňa 12. 03. 2014 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.¹¹⁵

115 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 sudy, krajské sudy 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 jász 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 meritorných rozhodnutí z registra Pp z roku 2012 (vrátane neprávoplatných) z roku 2012; 26. sprístupnenie všetkých meritorných 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, vyžadované 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 →

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 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.¹¹⁶

záväzného právneho predpisu o spôsobe spravovania, poskytovania, sprístupňovania a zverejňovania údajov v centrál-
nom 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 sú-
doch; 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, pre-
čo 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 vyko-
návania 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 priezvkami: 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 s poskytovateľom internetu pre Okresný súd Martin (uzavretá so súčasným prevádzkovateľom služby); 47. sprís-
tupnenie zoznamu spisových značiek (živé aj archivné veci) zapísaných do všetkých súdnych registrov na Okresného
súdu Martin za obdobia: a) od 07. 02. 2008 do 09. 06. 2008; b) od 04. 03. 2006 do 16. 08. 2007; c) od 10. 06. 2009 do 07.
02. 2010; d) od 14. 09. 2011 do 18. 04. 2012; e) od 07. 02. 2011 do 10. 06. 2011; i) od 31. 09. 2012 do 28. 12. 2012; g)
od 02. 04. 2007 do 25. 04. 2007; h) od 09. 07. 2006 do 27. 09. 2006; i) od 01. 04. 2004 do 16. 03. 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 prísedia-
cich 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.“

- 116 Krajský súd v Žiline v rozsudku sp. zn. 21 S 75/2013 zo dňa 13. 12. 2013 rekapituluje prvostupňové administratívne
rozhodnutie Okresného súdu Martin nasledovne: „Okresný súd Martin rozhodnutím I 33/13 zo dňa 30. 04. 2013 žiadosti
žalobcu podľa § 18 ods. 2 prvej vety zákona č. 211/2000 Z. z. v spojitosti s § 46 a § 47 zákona č. 71/1967 Zb. nevyhovel.
V odôvodnení rozhodnutia poukázal na to, že je nepochybné, že so súčasnými personálnymi a materiálnymi prostried-
kami Okresného súdu Martin nie je možné žiadosť žiadateľa vybaviť úplne v zákonnej lehote 8 pracovných dní, ani
v predĺženej 16-dňovej lehote. Žiadateľovi je táto skutočnosť nepochybne zrejmalá a svojím podaním evidentne sleduje
cieľ paralyzovať popri prípade až znemožniť riadny chod povinnej osoby ako okresného súdu pri výkone právomoci. O moti-
vácii žiadateľa zasahovať do riadnej činnosti súdu sa možno domýšľať, faktom však je, že žiadateľ bol Okresným súdom
Martin odsúdený na viacero trestov odňatia slobody za závažnú trestnú činnosť. Aj momentálne sa nachádza vo výkone
trestu. 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. Hoci zákon o slobodnom prístupe k informáciám nevyžaduje, aby žiadateľ
o sprístupnenie informácie preukázal dôvod, pre ktorý sa informácia požaduje, niet pochyb o tom, že cieľ, ktorý takýto
žadateľ sleduje musí byť legitímny. Nie je možné priznať ochranu právam, ktoré nie sú uplatňované v dobrej viere, resp.
v súlade s dobrými mravmi. Názor pripúšťajúci opačný výklad by bol absurdný. Zo žiadosti je zrejmé a celkom zjavné, že
žadateľ svoje subjektívne právo na slobodný prístup k informáciám zneužíva a vykonáva ho šikanóznym spôsobom. Po-
vinná osoba je presvedčená, že takto uplatňovanému právu preto nie je možné vyhovieť. Základnou úlohou Okresného
súdu Martin danou mu ústavou a zákonmi je riadny výkon súdnictva. Ide o naplnenie funkcie súdu ako základnej zložky
súdnej moci, ktorá je jednou z troch druhov moci v štáte. Súd výkonom súdnictva realizuje svoju primárnu kompetenciu.

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 zákonom stanovenej lehote.¹¹⁷

Následne Krajský súd v Žiline ako druhostupňový správny orgán odvolanie žiadateľa zamietol. V rozhodnutí o odvolaní okrem iného krajský súd uviedol, že šikanózný prístup žiadateľa je možné vyčítať aj z množstva žiadosti, ktoré zaslal povinnej osobe, že žiadateľ nepožiadala povinnú osobu iba jednorázovo o také veľké množstvo informácií, ale pravidelne ju atakuje svojimi žiadosťami, že na základe toho zrejme, že žiadateľ koná takto úmyselne a že túto skutočnosť potvrdzuje aj charakter jednotlivých bodov žiadosti.¹¹⁸

Povinná osoba zastáva názor, že ani žiadna iná činnosť, ktorú by prípadne bola povinná popritom vykonávať nesmie túto základnú úlohu ohroziť a ani obmedziť. Procesné a iné právne predpisy, ktoré upravujú činnosť sudcov, zamestnancov súdu, prípadne súdu samotného ako inštitúcie pri výkone súdnictva ustanovujú na vykonanie jednotlivých procesných úkonov lehoty. Nedodržanie týchto lehôt je spojené s prísnyimi sankciami, preto nemožno zapojiť aparát súdu len do jednej činnosti a to vybavovania žiadosti žiadateľa na úkor všetkých ostatných činností, ktoré je povinný vykonávať. Povinná osoba neupiera žiadateľovi uplatňovanie jeho práva na prístup k informáciám, ako takého. Nie je však možné, aby bola priznaná ochrana niekomu, kto toto právo zneužíva zjavne v zlom úmysle a to najmä na úkor spravodlivej ochrany práv na súdnu ochranu iných osôb.“

117 Krajský súd v Žiline v rozsudku sp. zn. 21 S 75/2013 zo dňa 13. 12. 2013 rekapituluje odvolanie žiadateľa proti prvostupňovému rozhodnutiu Okresného súdu Martin nasledovne: „*Proti predmetnému rozhodnutiu žalobca podal odvolanie, pričom rozhodnutie považoval za nezákonné a nesprávne. Povinná osoba od mesiaca január 2013 vôbec nereaguje na viaceré jeho žiadosti o sprístupnenie informácií a aj iné podania, pričom svojich povinností sa nezákonne zbavuje. Uviedol a priznal, že v danom prípade obsah žiadosti sám o sebe ako taký, ktorý tvorí veľký počet požadovaných informácií, ako aj rôznosť jej obsahu môže robiť dojem, že ide o paralyzovanie, resp. šikanovanie súdu. Je to však príčina a následok jeho predchádzajúcej dlhodobej nečinnosti a za takýto stav si môže Okresný súd v Martine pochopiteľne sám. Uviedol, že jeho cieľom je len dosiahnutie svojich práv na prístup k informáciám, i keď zvolený postup nie je štandardným postupom. V danom prípade je ale opodstatnený. Poukázal na ust. § 3 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z., podľa ktorého sa informácie sprístupňujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu, alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje. Poukázal aj na ust. § 82 a nasl. zákona č. 757/2004 Z. z. upravujúce pri zverejňovaní a sprístupnení súdnych rozhodnutí rovnako na čl. 26 ods. 1 Ústavy SR, ako aj na čl. 10 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktoré mu právo na informácie jednoznačne zaručujú. Taktiež uviedol, že v prípade požadovaných informácií ide o informácie verejné a vôbec sa nejdená o neverejné informácie, kde by mohlo dôjsť k zákonnému obmedzeniu sprístupňovania, okrem informácií, ktoré obsahujú osobné údaje, ktoré je potrebné zanonymizovať, t. j. nejde o prípady uvedené v § 8 až § 12 zákona č. 211/2000 Z. z.. Počet požadovaných informácií v jednej žiadosti taktiež nie je taxatívne obmedzený žiadnym zákonným ustanovením. Zo strany prvostupňového orgánu, resp. povinnej osoby nedošlo ani len k náznaku snahy, ani čo i len čiastočne vybaviť žiadosť žiadateľa – napr. predĺžením zákonnej lehoty, prípadne vybavenie len niektorej časti žiadosti alebo snahou dohodnúť sa so žiadateľom na inom spôsobe sprístupnenia informácie. V závere 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 zákonom stanovenej lehote.*“

118 Krajský súd v Žiline v rozsudku sp. zn. 21 S 75/2013 zo dňa 13. 12. 2013 rekapituluje druhostupňové administratívne rozhodnutie Krajského súdu v Žiline nasledovne: „*V odôvodnení rozhodnutia žalovaný poukázal na to, že sa stotožňuje s názorom povinnej osoby, ktoré odôvodnenie je uvedené v napadnutom rozhodnutí. (...) Predmetná žiadosť je zjavne šikanózna a podľa obsahu 58 bodov žiadosti je možné predpokladať, že povinná osoba by musela vynaložiť veľké úsilie, aby žiadateľovi informácie sprístupnila, dokonca by musela až pozastaviť svoju primárnu činnosť. Rozsah 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 nevyklučuje, 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 znamená, 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 informácií (aj rozhodnutie Ústavného súdu SR č. k. IV. ÚS 472/2012-61, zo dňa 10. 01. 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.**“

163

Žiadateľ (žalobca) následne podal odvolanie na Najvyšší súd SR.¹¹⁹ Vo vyjadrení k odvolaniu žalobcu (žiadateľa o informácie) Krajský súd v Žiline okrem iného znovu zopakoval, že cieľom podanej žiadosti nebol reálny záujem o informácie, ale sťaženie bežnej činnosti súdu.¹²⁰

Najvyšší súd SR svojim rozsudkom **sp. zn. 3 SžI 4/2014** zo dňa 12. 03. 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:

o sprístupnenie informácií má taký charakter, že by postup striktne podľa zákona bol prakticky nemožný v rozpore s dosiahnutím účelu zákona. Takéto veľké množstvo informácií by povinná osoba nedokázala sprístupniť, ani v predĺženej zákonnej lehote podľa § 17 ods. 2 zákona o slobode k informácií. Hoci žiadateľ vo svojom odvolaní konkretizoval, ktoré informácie požaduje sprístupniť v zákonnej lehote a ktoré do dvoch mesiacov, predĺženie zákonnej lehoty na žiadosť žiadateľa zákon nepozná. Ani táto skutočnosť však nemení nič na tom, že povinná osoba by musela obmedziť svoje primárne povinnosti. Šikanózný prístup žiadateľa je možné vyčítať aj z množstva žiadosti, ktoré zaslal povinnej osobe. Na základe uvedeného potom je zrejmé, že žiadateľ koná takto úmyselne a nie kvôli tomu, aby neovládal princíp sprístupňovania informácie podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám. **Túto skutočnosť potvrdzuje aj charakter jednotlivých bodov žiadosti. Žiadateľ nepožiadala povinnú osobu jednorázovo o také veľké množstvo informácií, ale pravidelne ju atakuje svojimi žiadosťami.** Nie je možné teda, by bola priznaná ochrana niekomu, kto toto právo zneužíva a to najmä na úkor spravodlivej ochrany práv na súdnu ochranu iných osôb.“

119 V rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 SžI/4/2014 sa takto rekapitulujú argumenty uvedené v odvolaní žiadateľa o informácie – žalobcu: „Prvostupňový a druhostupňový správny orgán, ako aj samotný súd, ktorý preskúmaval zákonnosť a postup správneho orgánu vo svojich rozhodnutiach len zhodne konštatujú, že by pri možnom vybavovaní žiadosti mohol byť ohrozený chod súdu a výkon jeho primárnej kompetencie, a že vybavovanie mojej žiadosti by neprimerane administratívne a personálne zaťažilo povinnú osobu. V danom prípade sa jedná o tvrdenia dotknutej povinnej osoby, ktorá žiadnym spôsobom nepreukázala svoje tvrdenia. Jedná sa len o hypotetické tvrdenie povinnej osoby, nakoľko sa ani len nepokúsila žiadosti vyhovieť, a to ani len čiastočným sprístupnením niektorých informácií. Má však za to, že žiadosti mohlo byť aspoň čiastočne vyhovené. V predmetnej žiadosti sa domáhal sprístupniť informácie, ktoré povinná osoba mala k dispozícii. Poukazujem na to, že zákon o slobode informácií nelimituje počet a rozsah informácií, ktoré oprávnená osoba môže žiadať sprístupniť. Zároveň v zmysle § 7 zák. č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií bolo možné mojej žiadosti vyhovieť aj v lehote 5 dní, kedy povinná osoba mohla niektoré požadované informácie (zverejnené rozsudky, právne predpisy, rozvrh práce súdu) vybaviť oznámením údajov umožňujúcim vyhľadanie a získanie zverejnenej informácie.“

120 V rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 SžI/4/2014 sa takto rekapituluje vyjadrenie žalovaného Krajského súdu v Žiline k odvolaniu žalobcu (žiadateľa o informácie): „Žalobca novo uvádza tvrdenia, že žalovaný, resp. prvostupňový správny orgán nepreukázali, že by pri reálnom vybavení dotknutej žiadosti žalobcu o informácie, obsahujúcej 58 rôznych, zväčša vôbec nesúvisiacich otázok (žiadostí) odlišného charakteru, mohlo dôjsť k paralyzovaniu povinnej osoby (Okresného súdu Martin). V tomto smere dokazovanie sa však javí i ako nadbytočné, keďže už zo samotného obsahu žiadosti žalobcu, tiež spôsobu formulovania jednotlivých 58 otázok (žiadostí) a najmä v ich sumáre, vo väzbe na zákonnú lehotu, v ktorej by mala byť celá info-žiadosť vybavená, je nepochybné neprimerané zaťaženie – ochromenie až paralyzovanie činnosti okresného súdu pri zabezpečovaní jeho hlavnej činnosti – riadneho výkonu súdnictva v rozhodnej dobe. Z obsahu vyjadrenia vyplýva, že cieľom podanej žiadosti nebol reálny záujem o informácie, ale sťaženie bežnej činnosti súdu.“

„... 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 zahliť 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 nezmyselných 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 možno polemizovať resp. nesúhlasí. 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 zahliť 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 situáciu, či nejde o zneužitie 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 informácií 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 zahliť 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 zahliť 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 za žiadosť vykazujúcu znaky obštrukčnej metódy nepovažoval 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).¹²¹

121 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 nevyhovел žiadosti žalobkyne o poskytnutie informácií týkajúcich sa 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

Obec Veľká Lomnica a jej starosta odmietli poskytnúť požadované informácie, s odkazom na vyššie citovaný rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 SŽi 4/2014 zo dňa 12. marca 2014.¹²²

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 porušení 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.**

165

správny orgán uviedol, že dňa 18. 07. 2016 podala žalobkyňa žiadosť o poskytnutie informácií týkajúcich sa predloženia kópií všetkých stavebných povolení, tak ako je to uvedené vyššie. Rozsah požadovaných informácií zahŕňa cca 1200 žiadostí 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.“

- 122 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 informácií 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 prihladením 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 pozemkom 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 vyradenie spisov, čo jednoznačne znamená, že stavebný úrad má za povinnosť spisové materiály po úložnej dobe vyvieť a skartovať, a nie „zachovať počas celej existencie dotknutej stavby“. Táto povinnosť je na jednotlivých stavebníkoch.“

35. *To, že rozsah požadovanej informácie zahŕňa cca 1200 žiadostí 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 prvostupňovom 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 nepostačuje na to, aby jeho žiadosť bola právne vyhodnotená ako informačný filibustering. To platí aj v situácii, keď je vopred zrejmé, že ich povinná osoba nebude (ani pri všetkom vynaloženom úsilí, ktoré možno od nej za daných organizačných a technických podmienok oprávnene očakávať) spôsobilá poskytnúť žiadateľovi v **zákom ustanovenej lehote**, a to ani po jej predĺžení.

Vyhodnotenie žiadosti za filibustering má opodstatnenie len vtedy, ak sa v konaní súčasne preukáže „že cieľom podanej žiadosti nebol reálny záujem o informácie, ale sťaženie bežnej činnosti“ (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 SŽi 4/2014 zo dňa 12. marca 2014).

Z rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 SŽi 4/2014 možno vyvodit', 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.

Povinné osoby v praxi, pokiaľ žiadateľ podá žiadosť o rozsiahly počet informácií, niekedy kvalifikujú podanie ako prejav informačného filibusteringu aj v prípadoch, keď osoba bližšie „neselektuje“, resp. nekonkretizuje (nešpecifikuje) požadované informácie.

Príkladom takejto žiadosti bol prípad posudzovaný v rozsudku Najvyššieho súdu SR **sp. zn. 3 SŽo 197/2015** zo dňa 25. 01. 2017, keď 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 01. 01. 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 Kríť.

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“.¹²³ Treba

123 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 01. 01. 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 vyvodit', 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.“

však poznamenať, že tu nejde o prípad, keď povinná osoba nie je schopná z obsahu žiadosti zistiť, ktorých informácií sa žiadosť týka a musela by postupovať podľa § 14 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z.

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 vecí, 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 informácií 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.“

167

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 3 622 súdnych rozhodnutí (v porovnaní s oveľa nižším počtom rozhodnutí 45, 117 a 48 – požadovaných od iných súdov).

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 vyhovie. 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 3 622 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 zhromažďil 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, zneumožnila 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 na záver konštatovať, že aj keď osoba žiada veľký objem informácií (alebo „všetko“), len na takomto skutkovom základe nemožno posúdiť, či takýto postup žiadateľa je informačným filibusteringom. O filibustering ide vtedy, keď sa v konaní súčasne preukáže, že výlučným dôvodom pre podanie žiadosti bolo sťažiť postup povinnej osoby (úmysel).

VYHLÁDÁVANIE POŽADOVANÝCH INFORMÁCIÍ A VYTVÁRANIE „NOVEJ“ INFORMÁCIE

Za zneužitie práva (a za sťaženie postupu povinnej osoby ako maliciózneho následku zneužitia práva na prístup informácie) nemožno z právneho hľadiska považovať situáciu, keď sa *žiadateľ fakticky dožaduje vytvorenia „novej“ informácie, ktorá nie je k dispozícii*.

V takom prípade povinná osoba zamietne žiadosť o sprístupnenie informácie na základe § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. z dôvodu, že informáciu nemá k dispozícii, čo musí dôkladne odôvodniť.

Podľa vyššie citovaného rozsudku Krajského súdu v Prešove sp. zn. **3 S 1/2017** zo dňa 30. 11. 2017 pokiaľ povinná osoba *„zistí, že požadovanými informáciami fakticky disponuje, je povinná ich žiadateľovi poskytnúť, okrem prípadu, že sa jedná o výluk, alebo o obmedzenie informácie v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám*.

Pri výklade zákonnej výluky z povinnosti poskytnúť informácie, ktoré by bolo nutné vytvárať, je potrebné rozlišovať medzi prípadmi, kedy k vytvoreniu odpovede na žiadosť stačí púhe mechanické vyhládanie a zhromaždenie údajov, ktoré má povinný subjekt k dispozícii a prípadmi, kedy je nevyhnutné s týmito údajmi vykonávať ďalšie spracovanie, t. j. nad rámec jednoduchého uvedenia do odpovede na žiadosť.

Pojem „vytváranie nových informácií“ predstavuje pojem natoľko neurčitý, že pri jeho aplikácii je potrebné zo strany povinných subjektov starostlivo dbať o to, aby bol vykladaný ústavne komformným spôsobom, teda spôsobom, ktorý nebude neprimerane zužovať rozsah ústavou zaručeného práva na informácie. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že **pri rozlišovaní situácií, kedy ešte ide o vyhládanie (zhromaždenie) požadovaných informácií a ich usporiadanie pre poskytnutie žiadateľovi, a kedy už pôjde o vytvorenie novej informácie, nemožno vychádzať len z prístupnosti či doby, ktorá by bola potrebná pre prípravu odpovede na žiadosť (zhromaždenie informácií).**

Prístup k informáciám predstavuje jeden z prostriedkov kontroly verejnej správy občanmi a v záujme čo najefektívnejšieho zabezpečenia tejto funkcie kladie na subjekty verejnej správy určité nároky. Neobmedzuje sa teda iba na poskytnutie informácií, ktoré má orgán verejnej správy bezprostredne k dispozícii, ale nijako nevylučuje, ale naopak **predpokladá, že požadované informácie dostupné v rámci právomoci tohto orgánu verejnej správy, budú vyhladané a zhromaždené až na základe žiadosti. Nutnosť vyhládania informácií nepredstavuje žiadane dôvod, ktorý by orgán verejnej správy oprávňoval ju žiadateľovi neposkytnúť.**

V súvislosti s vyhľadávaním požadovaných informácií je potrebné spomenúť nález Ústavného súdu SR sp. zn. **II. ÚS 830/2016** zo dňa 02. 02. 2017, v ktorom ústavný súd posudzoval prípad týkajúci sa vyhľadávania mnohých informácií krajským súdom. Žiadateľ v tomto prípade požiadal o informáciu – oznámenie spisového čísla rozsudkov Krajského súdu v Bratislave, ktoré boli v súdnom oddelení 9Saz vydané od 21. 04. 2011 do 08. 03. 2012 a ktoré zrušili rozhodnutie správneho orgánu podľa § 205j ods. 3 OSP buď ako jediný dôvod alebo kumulatívne s inými zákonnými dôvodmi. O rovnakú informáciu žiadal vo vzťahu k súdnemu oddeleniu 10Saz, a to za obdobie od 01. 01. 2011 do 08. 03. 2012.

Krajský súd v Bratislave ako povinná osoba rozhodol o odmietnutí žiadosti s odôvodnením, že krajský súd ako povinná osoba nevedie evidenciu súdnych rozhodnutí podľa formy rozhodovania, t. j. podľa paragrafov a zákonov, na ktoré vo svojej žiadosti poukazuje sťažovateľ. Najvyšší súd SR v konaní o správnej žalobe rozhodol, že krajský súd ako prvostupňový správny orgán požadovanými informáciami nedisponoval a musel by ich vyhľadávať podľa kritérií zadaných žalobcom.

Ústavný súd SR nálezom sp. zn. **II. ÚS 830/2016** však rozhodol, že Najvyšší súd SR porušil základné právo sťažovateľa na informácie v zmysle čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy a právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktoré kladú požiadavky na kvalitu odôvodnenia súdneho rozhodnutia.

- 10.1 *Krajský súd ako povinná osoba sprístupňujúca informácie odmietol podľa § 15 ods. 1 zákona o slobode informácií žiadosť sťažovateľa o sprístupnenie informácie (...) na tom základe, že povinná osoba nevedie evidenciu súdnych rozhodnutí podľa formy rozhodovania, t. j. podľa paragrafov a zákonov, na ktoré vo svojej žiadosti poukazuje sťažovateľ, v danom prípade podľa § 250j ods. 3 OSP. S týmto záverom sa stotožnili aj správne súdy, konkrétne aj najvyšší súd v napadnutom rozsudku.*
- 10.2 *S uvedenými závermi sa však ústavný súd stotožniť nemôže. Uvedené odôvodnenie totiž nezohľadňuje kľúčové premenné, ktoré si vzhľadom na ústavné garancie práva sťažovateľa na informácie vyžadovali byť vzaté do úvahy a byť riadne zodpovedané.*
- 10.3 *Po prvé, to, že krajský súd nevedie evidenciu súdnych rozhodnutí podľa formy rozhodovania, t. j. podľa paragrafov a zákonov, ešte neznamená, že krajský súd nemá interný elektronický register podaní a rozhodnutí, resp. vhodný interný počítačový softvér, v rámci ktorého je možné dohľadať konkrétnu rozhodovaciu činnosť konkrétnych senátov krajského súdu. Krajský súd mohol a mal sťažovateľovi ako žiadateľovi objasniť, či takýmito elektronickými prostriedkami disponuje, či ich v prípade kladnej odpovede využil pri snahe vyhovieť žiadosti sťažovateľa a s akým výsledkom.*
- 10.4 *Po druhé, krajský súd mohol a mal využiť pri vybavovaní žiadosti sťažovateľa postup obdobný, ako využil Krajský súd v Košiciach pri vybavovaní takmer totožnej žiadosti sťažovateľa. A teda krajský súd mohol dopytovať konkrétne senáty 9Saz a 10Saz a informovať sťažovateľa, či podľa informácií z týchto senátov existujú také rozhodnutia, aké sťažovateľ vo svojej žiadosti označil (a v prípade kladnej odpovede takéto požadované rozhodnutia, samozrejme, sprístupniť). Ústavný súd nevyslovuje, že zodpovedný pracovník za vybavenie žiadosti takýmto spôsobom reálne nepostupoval, ale bolo potrebné, aby krajský súd sťažovateľovi uvedené riadne oznámil v písomnom rozhodnutí a dal tak najavo, že sa jeho žiadosti snažil vyhovieť aj tým spôsobom, že vyťažil samotné senáty 9Saz a 10Saz s konkrétnym výsledkom.*
- 10.5 *Po tretie, nič nebránilo (resp. ak bránilo, bolo potrebné to zdôvodniť) krajskému súdu, aby sťažovateľovi zaslal kópie všetkých rozhodnutí (právoplatné a anonymizované) prijatých v senátoch 9Saz a 10Saz v sťažovateľom požadovanom a označenom období (ktoré, samozrejme, krajský súd má minimálne v papierovej forme archivované – mysliac tým konkrétne spisy senátov 9Saz a 10Saz) s tým, aby si sťažovateľ sám v uvedených rozhodnutiach vyhľadal podľa jeho kľúčových bodov tie, ktoré požadoval.*
- 10.6 *Po štvrté, právna úprava § 64 ods. 1 a 2 vyhlášky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 543/2005 Z. z. o Spravovacom a kancelárskom poriadku pre okresné súdy, krajské súdy, Špeciálny súd a vojenské súdy v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška“), na ktorú krajský súd sťažovateľa odkázal, nie je v prípade sťažovateľovej žiadosti relevantná, keďže sťažovateľ nežiadal o potvrdenie o skutočnostiach známych z konkrétného spisu, ale žiadal o informácie o spisových značkách rozhodnutí (vecí) v určitých okruhoch právnych problémov, ktoré mu v čase podania žiadosti neboli známe (ich existencia, počet, konkrétne spisové značky a pod.), kde by až následne (ak by také rozhodnutia, ktoré sťažovateľ definoval vo svojej sťažnosti, existovali a krajský súd by ich sťažovateľovi sprístupnil na základe jeho žiadosti) sťažovateľ mohol už z konkrétného spisu (následne už jemu známeho podľa sprístupnených spisových značiek) požadovať v zmysle vyhlášky potvrdenie o skutočnostiach známych zo súdneho spisu, prípadne odpis alebo rovnopis niektorej písomnosti.*
- 10.7 *Keďže uvedené nedostatky pri vybavovaní sťažnosti sťažovateľa zo strany krajského súdu, ktoré nie sú zlučiteľné s právom sťažovateľa na informácie, neodstránil ani najvyšší súd v napadnutom rozsudku, došlo podľa názoru ústavného súdu k porušeniu*

základného práva sťažovateľa na informácie v zmysle čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy. Zároveň tak nedošlo zo strany najvyššieho súdu k zodpovedaniu (reakcii) kľúčových otázok dôležitých pre spravodlivé rozhodnutie veci a odôvodnenie napadnutého rozsudku je tak nepostačujúce pre konštatovanie zachovania práva sťažovateľa na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktoré kladú podmienky na určité kvalitu odôvodnenia súdneho rozhodnutia.“

Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. **5 SŽi 5/2013 a 5 SŽi 6/2013** zo dňa 27. 2. 2014 posudzoval prípad, kedy žiadateľka žiadala o sprístupnenie informácií o platoch a odmenách udelených na Ministerstve financií SR.¹²⁴ Žiadateľka najprv žiadala informácie uviesť jednotlivo za každý kalendárny mesiac formou tabuľkových prehľadov podľa ňou vytvorených vzorov, uvedených v prílohe žiadosti, ale neskôr v rámci rozkladu navrhla, aby žiadané informácie nemuseli byť v tabuľkovej forme, ale iba v písomnej forme na základe predlôh, ktoré predmetné informácie obsahujú. Ministerstvo financií SR odmietlo sprístupniť informácie z dôvodu, že zákon neukladá povinnosť vytvárať informácie, ktoré neexistujú vo forme požadovanej žiadateľom a že aj v prípade zberu informácií z rôznych predlôh by podľa neho šlo o vytváranie úplne nových informácií.

171

Najvyšší súd SR však zrušil rozhodnutie ministerstva financií ako nezákonné a v rozsudku sp. zn. 5 SŽi 5/2013 a 5 SŽi 6/2013 uviedol:

*„Skutočnosti uvádzané žalovaným nemožno v jeho rozhodnutí ani v rozhodnutí o odvolaní považovať za platné dôvody pre nesprístupnenie účastníčkou žiadanej informácie resp. informácií. Skutočnosť, že účastníčka konania „žiadala aj sprístupnenie podrobného členenia všetkých druhov odmien“ v žiadnom prípade neodôvodňuje nesprístupnenie informácií v plnom rozsahu. Najvyšší súd poukazuje na to, že čo sa týka formy poskytnutia informácie, absencia povinnosti povinnej osoby vytvárať nové informácie, resp. povinnosti informácie nanovo organizovať, neznamená, že povinná osoba má v prípade takejto požiadavky žiadateľa právo a dôvod informácie nesprístupniť. Pokiaľ tu nie je dôvod na odmietnutie sprístupnenia podľa § 8 a nasl. ZSI, povinnej osobe stále prináleží povinnosť informáciu sprístupniť, avšak nie je viazaná požadovaným formátom informácie (napr. osobitná tabuľka). **Informáciu v takom prípade sprístupní vo formáte najmenej invazívnom voči jej pôvodnému formátu.***

„Presunutie“ údajov z viacerých zdrojov do nového dokumentu však nemožno označiť za „tvorbu novej informácie“. Je tu dôvodný predpoklad, že táto migrácia dát sa minimálne v prípade aktuálnych informácií nebude diať ich manuálnym prepisovaním, ale metódou „copy&paste“ s prípadným exportom v tunajšej veci pravdepodobne z programu mzdovej účtárne ministerstva financií. Rovnako vytvorenie výberu z informácií, ktorými povinná osoba disponuje v členení relevantnom pre ich primárne použitie (tu v prejednávanej veci spracovanie miezd a odvodov), nie je tvorbou novej informácie. Tou by bola napríklad extrapolácia údajov, vytváranie grafov mzdových výdavkov a pod. Výklad, ktorým argumentuje žalovaný v napadnutom rozhodnutí predstavuje extenzívne chápanie z obmedzenia realizácie práva na prístup k informáciám, čo je neprípustné.“

Predmetom súdnych sporov bolo to, či „**sťažený“ zber údajov** možno považovať:

- za vytvorenie nových informácií, alebo
- za maliciózny následok zneužitia práva na prístup k informáciám, alebo
- za žiadosť o informácie, ktoré by mala povinná osoba vyhľadať, zhromaždiť a sprístupniť.

¹²⁴ Išlo o žiadosť o sprístupnenie informácií o tarifných, funkčných, mimoriadnych a osobných platoch, výške ich refundácii z finančných prostriedkov z technickej podpory, o všetkých druhoch vyplatených odmien vrátane názvov cieľových úloh, za splnenie ktorých bola časť odmien vyplatená a o ďalších finančných náležitostiach za výkon funkcie alebo za výkon pracovnej činnosti, uhrádzaných zo štátneho rozpočtu SR alebo z iného verejného rozpočtu a medzinárodných inštitúcií všetkých predstavených a vedúcich zamestnancov na 1. Sekcie kontroly od apríla 2007 do februára 2008; 2. Sekcie auditu a kontroly medzin. finančných zdrojov od apríla 2007 do februára 2008; 3. Sekcie auditu a kontroly MF SR od marca 2008 do decembra 2010; 4. Oddelenia vnútornej a cenovej kontroly MF SR od júla 2009 do decembra 2010; 5. Oddelenia sťažností a petícií MF SR od júla 2009 do decembra 2010.

Možno súhlasiť s názorom, že niekedy býva zložité rozlíšiť medzi situáciou, kedy ide iba o vyhľadanie a zhromaždenie požadovaných informácií, a kedy už ide o vytvorenie kvalitatívne novej informácie, a že rozlíšenie oboch situácií treba hľadať v miere „intelektuálnej náročnosti“ činnosti, ktorá je nutná pre prípravu odpovede na žiadosť o informácie.¹²⁵

Skutočnosť, že povinná osoba nemá požadované informácie v momente žiadosti vyhľadané a zhromaždené podľa špecifikácie (vlastnosti) určenej žiadateľom alebo že nemá tieto informácie k dispozícii v jednotnej počítačovej databáze, z ktorej by ich mohla v krátkom čase vybrať, nezbavuje povinnú osobu povinnosti požadované informácie vyhľadať a sprístupniť.¹²⁶

Za „vytváranie nových informácií“ však nemožno považovať samotné vyhľadávanie a zhromažďovanie viacerých požadovaných dokumentov. Ak žiadateľ požaduje v jednej žiadosti sprístupnenie viacerých dokumentov, ktoré sa nachádzajú na rôznych miestach, ich vyhľadaním a zhromaždením nedochádza ku žiadnym kvalitatívnym zmenám požadovaných informácií a nemení sa ich kvalitatívna podstata.¹²⁷

V praxi sa bolo možné stretnúť s názorom, že aj samotná **anonymizácia** požadovaných informácií (napr. vylúčenie osobných údajov z požadovaných dokumentov) je sťažením výkonu verejnej správy. Anonymizáciu dokumentov však nemožno z právneho hľadiska považovať za vytváranie novej informácie, pretože je to opatrenie na ochranu osobných údajov, ktoré je povinná osoba zabezpečiť podľa osobitného predpisu a ide jednoznačne o vylučovanie chránených informácií a nie o vytváranie nových informácií.

Sťažený zber údajov nemá právnu povahu vytvorenia novej informácie, lebo tu **nejde o vytváranie databázy informácií alebo o vytváranie kvalitatívne novej informácie**. Z tohto dôvodu povinná osoba nie je oprávnená zamietnuť žiadosť o sprístupnenie informácie na základe § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. Ak by tak urobila, bolo by potrebné jej rozhodnutie považovať za **nezákonné**.

„Sťažený“ zber údajov v prípadoch, keď žiadateľ požaduje informáciu, ktorá je u povinnej osoby v dispozícii, avšak je potrebné ich vyhľadať a zhromaždiť, pričom nedochádza ku kvalitatívnym zmenám týchto informácií, lebo žiadateľ ich ani nepožaduje, **nie je následkom zneužitia práva na prístup k informáciám**. Takáto žiadosť nie je totiž v rozpore s účelom zákona č. 211/2000 Z. z.

O tom jednoznačne svedčí aj ustanovenie § 17 ods. 2 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z., podľa ktorého je dôvodom na predĺženie lehoty na vybavenie žiadosti o informácie o 8 pracovných dní (na celkových 16 pracovných dní) aj situácia, kedy je pre vybavenie žiadosti potrebné vykonať „*vyhľadávanie a zber väčšieho počtu oddelených alebo odlišných informácií požadovaných na sprístupnenie v jednej žiadosti*“. Vyhľadávanie a zber (zhromažďovanie) väčšieho počtu oddelených a odlišných informácií teda zákon považuje za prirodzenú súčasť vybavovania niektorých žiadostí o informácie.

Podľa súdnej judikatúry za maliciózny následok zneužitia práva na prístup k informáciám treba považovať len také **sťaženie výkonu verejnej správy, ktoré porušuje verejný záujem na účinnosti jej výkonu**. Možno podotknúť, že nejde o protiprávny následok, nakoľko je dôsledkom konania žiadateľa, ktorý realizuje svoje právo na prístup k informáciám v súlade so znením zákona, avšak nad rámec jeho obsahu.

V krajnom prípade sa prejavuje v podobe **zahľtenia** povinnej osoby žiadosťami o prístup k informáciám, ktorých cieľom je zamestnať povinnú osobu výlučne alebo v prevažnej miere sprístupňovaním

125 Česká odborná literatúra uvádza: „Zde pak může být obtížné rozlišit, do jaké míry se ještě jedná o zpracování odpovědi na žádost, t. j. o vyhledání (shromáždění) požadovaných informací a jejich uzpůsobení pro poskytnutí žadateli a kdy již půjde o vytvoření nové informace. Rozlišení obou kategorií nemůže spočívat v pracovní či době, která by byla potřebná při přípravu odpovědi na žádost (shromáždění informací), neboť tyto faktory zákon o svobodném přístupu k informacím zohledňuje institutem mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací (§ 17 odst. 1), resp. možností prodloužit lhůtu pro poskytnutí informace (§ 14 odst. 7). Rozlišení obou kategorií tudíž musí být hledáno v míře „intelektuální náročnosti“ činnosti, která by byla nutná pro přípravu odpovědi na žádost. Jinak řečeno o vytvoření nové informace půjde pouze tehdy, jestliže k vytvoření odpovědi na žádost nestačí pouhé mechanické vyhledání a shromáždění údajů, které má povinný subjekt k dispozici a které jsou žadatelem poptávány, ale jestliže je nezbytné s těmito údaji provádět další zpracování nad rámec prostého „vtělení“ do odpovědi na žádost.“ (Furek, A. – Rothanzl, L.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. Praha: Linde Praha a.s., 2010, s. 60 – 61.)

126 Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe. Rozhodnutia súdov. Pezinok: VIA IURIS – Centrum pre práva občana 2012, s. 47.

127 Tamže, s. 43.

informácií na úkor jej ostatnej činnosti. Tento **maliciózny dôsledok informačného filibusteringu** vymedzilo aj odôvodnenie rozhodnutia Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 96/2010. Podľa neho „*následkom takéhoto javu by bezpochyby mohlo byť značné sťaženie alebo aj úplné ochromenie povinných subjektov pri plnení ich verejných úloh. Účelom zákona o slobodnom prístupe k informáciám nie je paralyzovať činnosť orgánov verejnej moci ako povinných osôb, ale zabezpečiť poskytovanie informácií verejnosti primeraným spôsobom. Určiť mieru požiadaviek na poskytnutie informácií, ktoré ešte nevyvolávajú nebezpečenstvo znefunkčnenia konkrétnej povinnej osoby, nie je možné všeobecne aplikovateľným spôsobom.*“¹²⁸

Nevyhnutným predpokladom toho, aby sa konanie osoby mohlo z právneho hľadiska považovať za informačný filibustering, je, že osoba **zámerne** (úmyselne) uskutočňuje svoje právo na prístup k informáciám takým spôsobom, aby sťažila výkon verejnej správy.

V konaní musí byť žiadateľovi preukázané, že jeho cieľom nie je získať informáciu, ale výlučne vyvolať maliciózny následok. Typickým znakom je, že u žiadateľa chýba vážnosť vôle, jej cieľom nie je záujem o získanie samotnej informácie.

Súdna judikatúra uvedenú skutočnosť opísala tak, že „*v žiadosti ustupuje kvalita informácie nad rozsahom*“. Táto skutočnosť však neznamena, že by žiadateľ nemohol legitímne žiadať o informácie vo veľkom rozsahu.

Ak osoba informáciu zámerne žiada spôsobom, ktorý vedie k tomu, že povinná osoba jej musí na základe zákona viacnásobne sprístupniť totožnú informáciu, možno usudzovať na úmysel žiadateľa privodiť maliciózny následok (napr. ak bude tú istú informáciu žiadať tá istá osoba sprístupniť raz ako fyzická osoba a inokedy ako konateľ spoločnosti s ručením obmedzeným, lebo vie, že inak by povinná osoba zastavila konanie podľa § 30 ods. 1 písm. i) zákona č. 71/1967 Zb.).

Maliciózny následok sa prejavuje v tom, že na základe podanej žiadosti o sprístupnenie informácie musí povinná **osoba vykonávať úkony**, ktoré sú vo vzťahu k žiadateľovi **nadbytočné resp. zbytočné**. Posúdenie toho, či ide o takéto úkony, musí vychádzať z vyhodnotenia objektívnych kritérií, ktoré povinná osoba vykonáva v každom konkrétnom prípade, t. j. táto otázka je predmetom dokazovania.

OPATRENIA PROTI INFORMAČNÉMU FILIBUSTERINGU DE LEGE FERENDA

Keďže účelom realizácie práva na prístup k informáciám nesmie byť jeho vykonávanie spôsobom, ktoré spôsobuje ujmu na verejnom záujme, ktorým je účinnosť verejnej správy, nemalo by byť zákonom tolerované.

Z pohľadu možnej právnej úpravy v budúcnosti (*de lege ferenda*) možno uvažovať o tom, že by sa informačný filibustering mohol stať osobitným dôvodom pre *zastavenie konania* o sprístupnenie informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z., nie dôvodom pre zamietnutie žiadosti. Je to preto, lebo pri informačnom filibusteringu ide o nadmerné využívanie procesného (dispozičného) práva v podobe podania návrhu na začatie správneho konania. Hmotnoprávny aspekt prístupu k informáciám v tomto prípade nemôže byť dotknutý, lebo pri tejto forme šikanózneho výkonu práva žiadateľ žiada o informácie, ktoré má povinná osoba v dispozícii a ktoré je mu povinná poskytnúť na základe žiadosti podľa § 14 zákona č. 211/2000 Z. z.

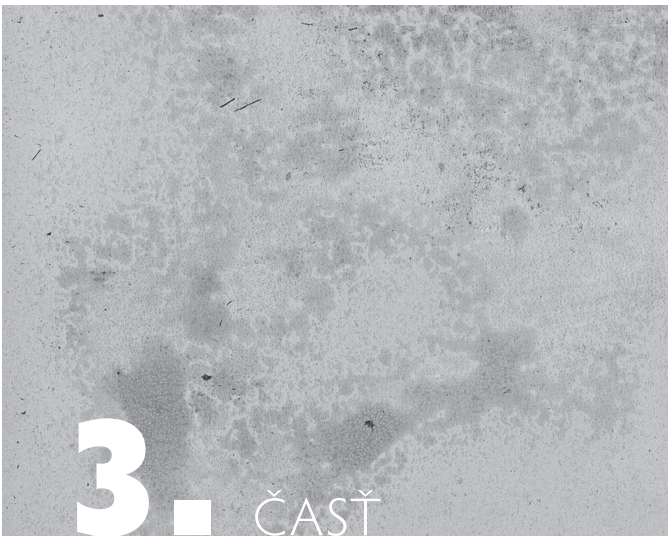
I keď inštitút zastavenia správneho konania slúži na odstránenie neprekonateľných procesnoprávnych prekážok, taká úprava by bola vhodnejšia, lebo by sa ňou vylúčilo riziko, že ak by chcela osoba v budúcnosti legitímne požiadať znovu o rovnakú informáciu, o ktorú už žiadala v rámci zastaveného konania pre informačný filibustering, konanie o jej sprístupnení by správny orgán nemohol zastaviť z dôvodu prekážky právoplatne rozhodnutej veci.

Povinná osoba bude musieť mať spoľahlivo preukázané, že v konkrétnom prípade ide o maliciózny úkon žiadateľa o informácie, v tomto ohľade znáša dôkazné bremeno. Vždy sa bude vyžadovať podrobné a presvedčivé odôvodnenie zo strany povinnej osoby vo vydanom rozhodnutí, ktoré by, samozrejme, muselo byť preskúmateľné súdom.

¹²⁸ Rumana, I. – Šingliarová, I.: Judikatúra vo veciach slobodného prístupu k informáciám. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 28.

- Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol.: *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 1 824 s. ISBN 978-80-7400-68-4.
- Berthier, A. – Friel, A. – Bechtel, S.: *Access to Justice in European Union Law*. A Legal guide on Access to Justice in environmental matters. ClientEarth, 2019. Dostupné na <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2019-02-26-access-to-justice-in-european-union-law-a-legal-guide-on-access-to-justice-in-environmental-matters-ce-en.pdf>
- Černý, P.: *Zneužití práva v judikatuře správních soudů České republiky*. Justičná revue, 69, 2017, č. 11, s. 1398.
- Čollák, J.: *Zákaz zneužití 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)
- Dobrovodský, R. – Košičiarová, S.: *Právo na informácie*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2015. 120 s. ISBN 978-83-7490-915-0.
- Fuksová, L.: *Dostavba D8 a zákaz zneužití práva. Jiné právo*. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.com/2012/10/lucie-fuksova-dostavba-d8-zakaz.html>
- Furek, A. – Rothanzl, L.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: Linde Praha a.s., 2010.
- Holländer, P.: *Filozofie práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. 424 s. ISBN. 978-80-7380-366-7.
- Ikrényi, P. – Tkáč, J. – Ikrényi, I. – Vokálová, D. – Bako, M.: *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015. 475 s. ISBN 978-80-8168-228-5.
- *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 07. 04. 2019).
- Katrlík, R.: *Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 393 s. ISBN 978-80-8168-340-4.
- Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M.: *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. 1 687 s. ISBN 978-80-7400-365-3.
- *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)
- Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.
- 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)
- Ondříšek, R.: Legalita a aplikace zneužití práva v daňovém právu. 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.
- Prístup k spravodlivosti vo veciach životného prostredia v európskom práve. VIA IURIS, 2019. Dostupné na <https://viaiuris.sk/obcan/obcan-analyzy/pristup-k-spravodlivosti-vo-veciach-zivotneho-prostredia-v-europskom-prave/>
- Pulkrábek, Z.: *Zákaz zneužití práva v rozpore s jeho účelem*. Praha: Eurolex Bohemia, 2007. 159 s. ISBN 80-86861-93-7.
- Rumana, I. – Šingliarová, I.: *Judikatura vo veciach slobodného prístupu k informáciám*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 358 s. ISBN 978-80-8168-096-0.
- 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.
- *The Aarhus Convention Implementation Guide. Second edition*. Ženeva: OSN, 2014. Dostupné na http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf.

- 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 Pisteky. Number report: 2012/09. 228 p. (dostupné dňa 27. marca 2019)
- Tichý, L. – Maslowski, S. – Troup, T. (eds.). 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.
- *Verejná správa, právny štát a ochrana základných ľudských práv a slobôd*. Maslen, M. (ed.). Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce 2014. 208 s. ISBN 978-83-7490-783-5.
- Wilfling, P.: *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe. Rozhodnutia súdov*. Pezinok: VIA IURIS – Centrum pre práva občana 2012, 296 s. ISBN 978-80-970686-4-6.
- Záhumenská, V. – Bidmonová, Š.: *Účast spolků na územním řízení a obstrukční jednání, Správní právo*. 2016, č. 1. Dostupné 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>



3. ČASŤ

SPRACOVALI

RNDr.
Anna Jusková

Ing.
Marián Jasík

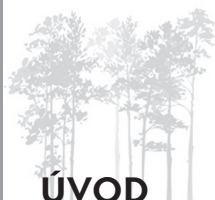
Mgr.
Imrich Vozár

ANALÝZA VYBRANÝCH ASPEKTOV FUNGOVANIA ŠTÁTNEJ SPRÁVY STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY Z HĽADISKA JEJ VÝVOJA

I.	ÚVOD	178
II.	VŠEOBECNÁ ČASŤ	
	ŠTÁTNA SPRÁVA STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE – VYBRANÉ ASPEKTY	179
	1. Organizačná štruktúra orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie	179
	2. Právna subjektivita orgánov miestnej štátnej správy	187
	3. Vnútročné členenie jednotlivých orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie	190
	4. Vedúci predstavitelia orgánov miestnej štátnej správy	200
	5. Služobný úrad	205
	6. Úloha a postavenie ústredného orgánu vo vzťahu k orgánom miestnej štátnej správy	206
	7. Požiadavky na odbornú kvalifikáciu zamestnancov orgánov miestnej štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie	216
	8. Popis jednotlivých inšancií správneho konania a vzájomné vzťahy pri výkone štátnej správy medzi jej jednotlivými stupňami	219
	9. Všeobecný opis agendy	222
III.	OSOBITOSTI ŠTÁTNEJ SPRÁVY STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE NA ÚSEKU OCHRANY PRÍRODY A KRAJINY	229
	1. Opis odlišností orgánov štátnej správy ochrany prírody v porovnaní so všeobecným nastavením	229
	2. Opis agendy orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny	231
	3. Postavenie odbornej organizácie ochrany prírody (vývoj v priebehu času, organizačná štruktúra, opis agendy, právna subjektivita, vnútorné členenie)	234
	4. Vzájomné vzťahy medzi organizáciou ochrany prírody a orgánom štátnej správy ochrany prírody v súčasnosti	254
IV.	ZÁVERY, ZISTENIA A NÁMETY NA VYPRACOVANIE NÁVRHOV RIEŠENIA	253
V.	REFORMA ŠTÁTNEJ SPRÁVY OCHRANY PRÍRODY A KRAJINY (legislatívny zámer)	258



I.



ÚVOD



Témou analýzy je popis fungovania štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, najmä z pohľadu jej organizačného ukotvenia. Organizačné nastavenie štátnej správy vo všeobecnosti totiž nepochybne má 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 brániť sám, ale jeho reálna ochrana je priamo závislá na efektívnom fungovaní štátnej správy v danej oblasti.

Práca analyzuje rôzne obdobia fungovania štátnej správy starostlivosti o životné prostredie v pod 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 inšancií a vzájomné vzťahy pri výkone štátnej správy medzi jej jednotlivými stupňami,
- všeobecný opis agendy.

Práca sa zameriava na uvedené oblasti z pohľadu fungovania rôznych modelov štátnej správy v oblasti starostlivosti o životné prostredie v danom časovom úseku, pričom jej cieľom je 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 v ďalšej časti pokúsiť navrhnúť optimálny model fungovania štátnej správy v oblasti ochrany životného prostredia, resp. úseku ochrany prírody a krajiny, ktorý by reflektoval súčasný stav, ako aj poznatky z fungovania rôznych modelov v minulosti.

Analýza vychádza najmä z právnej úpravy platnej v tom ktorom období a z vnútroorganizačných predpisov, v niektorých prípadoch je doplnená poznatkami z praxe.

Vzhľadom k tomu, že na Slovensku fungovali v danom období 4 rôzne modely organizačného ukotvenia orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie (dve obdobia bola táto časť štátnej správ v postavení „špecializovanej štátnej správy“; dve obdobia – vrátane toho súčasného – bola štátna správa starostlivosti o životné prostredie súčasťou tzv. všeobecnej štátnej správy), vychádza analýza najmä z týchto poznatkov, príslušných právnych úprav a praxe.

Špecifická časť analýzy sa týka fungovania orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie na úseku ochrany prírody a krajiny, a to vzhľadom k jej špecifikám.



II.

VŠEOBECNÁ ČASŤ ŠTÁTNA SPRÁVA STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE – VYBRANÉ ASPEKTY

1. ORGANIZAČNÁ ŠTRUKTÚRA ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

■ OBDOBIE ROKOV 1989 — 1990

V roku 1989 boli orgánmi miestnej štátnej správy podľa zákona č. 69/1967 Zb. o národných výboroch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o národných výboroch“)¹²⁹ národné výbory všetkých stupňov. V obciach a v mestách boli miestne a mestské národné výbory, v okresoch okresné národné výbory a v krajoch krajské národné výbory.

Podľa ustanovenia § 8 ods. 1 zákona o národných výboroch v obci, ktorú na návrh okresného národného výboru určil krajský národný výbor ako strediskovú obec, vykonával miestny národný výbor rozšírenú pôsobnosť. Podľa § 8 ods. 3 zákona o národných výboroch krajský národný výbor mohol na návrh okresného národného výboru určiť, že miestny národný výbor pre niekoľko obcí má pôsobnosť ako miestny národný výbor v strediskovej obci.

Podľa ustanovenia § 9 zákona o národných výboroch mestské národné výbory boli v mestách, ktoré boli sídlami okresov, ďalej v iných obciach mestského charakteru, ktoré na návrh krajského národného výboru určila vláda.

Mestské národné výbory sa členili na kategórie.

1. V prvej kategórii boli mestské národné výbory v mestách, ktoré sú sídlami krajov a mestské národné výbory v ďalších významných veľkých mestách s osobitne rozvinutou hospodárskou, politickou, kultúrnou, sociálnou a správnou činnosťou a vo významných kúpeľných mestách, významné veľké mestá, ak neboli sídlami krajov a významné kúpeľné mestá určovala na návrh krajského národného výboru vláda.
2. V druhej kategórii boli mestské národné výbory v mestách, ktoré sú sídlami okresov a mestské národné výbory v obciach mestského charakteru, ktoré sú významnými strediskami osídlenia a sú vybavené zariadeniami a prevádzkarňami na zabezpečovanie služieb a potrieb obyvateľov v obciach spádového územia; tieto obce určil krajský národný výbor.
3. V tretej kategórii boli mestské národné výbory v ostatných obciach mestského charakteru.

V meste Košice pôsobil Národný výbor mesta Košíc riadený krajským národným výborom. V obvodoch mesta Košíc pôsobili obvodné národné výbory.

V hlavnom meste Slovenskej socialistickej republiky Bratislave pôsobil Národný výbor hlavného mesta Slovenskej socialistickej republiky Bratislavy a obvodné národné výbory, v niektorých častiach mestských obvodov aj miestne národné výbory. Národný výbor hlavného mesta Slovenskej socialistickej republiky Bratislavy bol riadený priamo vládou. Osobitnú úpravu postavenia, pôsobnosti a organizačnej výstavby národných výborov pôsobiacich na území hlavného mesta Slovenskej socialistickej republiky Bratislavy ustanovoval zákon SNR č. 43/1968 Zb. o hlavnom meste Slovenska Bratislave v znení neskorších predpisov (úplné znenie bolo publikované pod č. 41/1986 Zb.).

---

129 Úplné znenie zákona bolo tiež publikované pod č. 157/1988 Zb.

Územnú pôsobnosť národných výborov určoval zákon SNR č. 130/1970 Zb. o územnom členení Slovenskej socialistickej republiky. Existovali tri kraje, pričom v Západoslovenskom kraji bolo 11 okresov, v rámci Stredoslovenského kraja bolo 13 okresov a vo Východoslovenskom kraji bolo 13 okresov.

Podľa § 19 zákona o národných výboroch národné výbory podľa osobitných predpisov vykonávali štátnu správu najmä na úseku:

- utvárania a ochrany podmienok zdravého spôsobu života a práce,
- oblastného plánovania,
- územného plánovania a stavebného poriadku,
- pracovných síl,
- **ochrany prírody a kultúrnych pamiatok,**
- ochrany a využívania nerastného bohatstva,
- poľnohospodárstva,
- lesného a vodného hospodárstva,
- energetiky,
- hospodárenia s bytmi a nebytovými priestormi,
- financií a správy a ochrany národného majetku,
- zásobovania, obchodu, verejného a závodného stravovania a cestovného ruchu,
- služieb,
- dopravy a cestného hospodárstva,
- školstva,
- kultúry a informácií,
- zdravotníctva,
- sociálneho zabezpečenia,
- obrany štátu,
- ochrany verejného poriadku,
- požiarnej ochrany,
- všeobecnej vnútornej správy.

V roku 1989 v období od 20. 04. 1988 do 29. 03. 1990 bolo ústredným orgánom štátnej správy na úseku tvorby a ochrany životného prostredia **Ministerstvo vnútra a životného prostredia Slovenskej socialistickej republiky** (na základe zákona č. 50/1988 Zb. o zmenách v organizácii ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej socialistickej republiky). Toto ministerstvo vzniklo z pôvodného Ministerstva vnútra Slovenskej socialistickej republiky a úseku tvorby a ochrany životného prostredia Slovenskej komisie pre vedecko-technický a investičný rozvoj. Slovenská komisia pre vedecko-technický a investičný rozvoj bola ústredným orgánom štátnej správy Slovenskej socialistickej republiky pre vedecko-technický a investičný rozvoj, územné plánovanie a stavebný poriadok od 01. 11. 1983 do 19. 04. 1988.

Nešlo však o komplexnú problematiku ochrany životného prostredia. Problematika ochrany ovzdušia a štátnej správy ochrany akosti a množstva vôd a ich racionálneho využitia bola v kompetencii **Ministerstva lesného a vodného hospodárstva a drevospracujúceho priemyslu Slovenskej socialistickej republiky**. Problematika ochrany prírody bola v kompetencii **Ministerstva kultúry Slovenskej socialistickej republiky** a problematika územného plánovania a výstavby v kompetencii **Ministerstva výstavby a stavebníctva Slovenskej socialistickej republiky**.

Vecnú pôsobnosť jednotlivých orgánov štátnej správy vrátane ústredného orgánu štátnej správy ustanovovali osobitné hmotnoprávne predpisy, ktoré sa týkali jednotlivých oblastí ochrany životného prostredia. Boli to zákon SNR č. 1/1955 Zb. o štátnej ochrane prírody, zákon č. 35/1967 Zb. o opatreniach proti znečisťovaniu ovzdušia (v § 13 uvedeného zákona bola ustanovená **Štátna technická inšpekcia ochrany ovzdušia** ako kontrolný orgán s celoštátnou pôsobnosťou, podrobnosti o jej organizácii ustanovoval minister lesného a vodného hospodárstva, inšpekcia pomáhala národným výborom po odbornotechnickej stránke), zákon SNR č. 138/1973 Zb. o vodách (vodný zákon) a zákon č. 135/1974 Zb. o štátnej správe vo vodnom hospodárstve. V § 12 uvedeného zákona bola ustanovená aj Slovenská vodohospodárska inšpekcia, ktorú zriadilo Ministerstvo lesného a vodného hospodárstva Slovenskej socialistickej republiky ako svoj odborný kontrolný orgán vo veciach ochrany akosti vôd a hospodárenia s vodou. Slovenská vodohospodárska inšpekcia pri plnení svojich úloh spolupracovala s národnými výbormi a poskytovala im odbornú pomoc.

Politické zmeny, ktoré boli dôsledkom udalostí v novembri 1989, sa prejavili aj v zmene systému organizácie štátnej správy, týkajúcej sa ochrany životného prostredia.

■ ÚSTREDNÉ ORGÁNY PO ROKU 1990

Zákonom SNR č. 96/1990 Zb. o zriadení Slovenskej komisie pre životné prostredie a o zmene v pôsobnosti ministerstiev Slovenskej republiky bola k 30. 03. 1990 zriadená **Slovenská komisia pre životné prostredie** (ďalej len „SKŽP“), ako ústredný orgán štátnej správy pre tvorbu a ochranu životného prostredia, ktorej úlohou bolo vypracovávať koncepcie tvorby a ochrany životného prostredia a vykonávať štátnu správu vo veciach tvorby a ochrany životného prostredia, vrátane ochrany prírody, ochrany akosti a množstva vôd a ich racionálneho využívania, ochrany ovzdušia, územného plánovania a stavebného poriadku, koncepčných otázok nakladania s tuhým komunálnym odpadom a zabezpečovania jednotného informačného systému o životnom prostredí a plošného monitoringu na území Slovenskej republiky.

SKŽP boli podriadené Slovenský hydrometeorologický ústav a Slovenská inšpekcia životného prostredia (na ktorú prešli kompetencie **Štátnej technickej inšpekcie ochrany ovzdušia a Slovenskej vodohospodárskej inšpekcie**). Prostredníctvom Slovenskej inšpekcie životného prostredia (ďalej len „inšpekcia“) SKŽP plnila funkciu orgánu hlavného štátneho dozoru vo veciach životného prostredia.

Uvedeným zákonom bol novelizovaný aj zákon SNR č. 207/1968 Zb. o zriadení ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej socialistickej republiky v znení neskorších predpisov, vďaka čomu prešli na SKŽP nasledovné kompetencie:

- a) z Ministerstva vnútra a životného prostredia SR prešli na SKŽP kompetencie na úseku tvorby a ochrany životného prostredia a koncepčných otázok nakladania s tuhým komunálnym odpadom,
- b) z Ministerstva výstavby a stavebníctva SR prešli na SKŽP kompetencie na úseku územného plánovania a stavebného poriadku,
- c) z Ministerstva lesného a vodného hospodárstva a drevospracujúceho priemyslu SR prešli na SKŽP kompetencie na úseku ochrany ovzdušia a na úseku štátnej správy ochrany, akosti a množstva vôd a ich racionálneho využitia a
- d) z Ministerstva kultúry SR prešli na SKŽP kompetencie na úseku ochrany prírody.

SKŽP sa skladala z predsedu, ktorý bol zároveň podpredsedom vlády Slovenskej republiky a z ďalších členov. Predsedu SKŽP vymenúvalo a odvolávalo Predsedníctvo Slovenskej národnej rady. Ďalších členov SKŽP vymenovávala a odvolávala vláda Slovenskej republiky. Prácu Slovenskej komisie pre životné prostredie a jej aparátu riadil a jej rozhodnutia vydával predseda SKŽP.

Schválením zákona č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (ďalej len „zákon o organizácii ministerstiev“), sa odňala predsedovi SKŽP kumulovaná funkcia podpredsedu vlády SR a novelou zákona o organizácii ministerstiev č. 453/1992 Zb. sa odo dňa 25. 08. 1992 SKŽP mení na štandardný ústredný orgán štátnej správy s názvom **Ministerstvo životného prostredia SR** (ďalej len „MŽP SR“).

MŽP SR sa tak po krátkom období existencie SKŽP stalo ústredným orgánom štátnej správy Slovenskej republiky pre tvorbu a ochranu životného prostredia, čo trvá až po súčasnosť. Výnimku predstavovalo obdobie od 01. 07.2010 do 01. 11. 2010, kedy novelou zákona o organizácii činnosti vlády č. 37/2010 Z. z. sa na obdobie necelého polroka stalo ústredným orgánom štátnej správy pre životné prostredie **Ministerstvo pôdohospodárstva, životného prostredia a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, ktoré vzniklo zlúčením dovtedajšieho MŽP SR a Ministerstva pôdohospodárstva a regionálneho rozvoja SR.**

Zákonom č. 372/2010 Z.z. ktorým sa medí a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov **sa s účinnosťou od 01. 11. 2010 ústredným orgánom štátnej správy pre životné prostredie stalo opäť MŽP SR**, čo platí dodnes.

■ ORGÁNY MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY PO ROKU 1990

■ OBDOBIE ROKOV 1990 — 1996

Zákonom SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení bol zrušený zákon č. 69/1967 Zb. o národných výboroch v znení neskorších predpisov. Časť výkonu štátnej správy z národných výborov prešla na obce a časť na novo konštituované orgány miestnej štátnej správy. Štátna správa niektorých zložiek životného prostredia (voda, ovzdušie, ochrana prírody, územný plán a stavebný poriadok) mala pôvodne podľa návrhu zákona č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy, ktorý bol predložený do NRSR v októbri 1990, prejsť na okresné a obvodné úrady. Pri prerokovávaní uvedeného zákona Výbor SNR pre životné prostredie a ochranu prírody odporučil Slovenskej národnej rade v rámci všeobecných pripomienok vypustiť miestnu štátnu správu na úseku životného prostredia zo všeobecnej miestnej správy v pôsobnosti okresných a obvodných úradov, podľa príloh predkladaného vládneho návrhu zákona a realizovať ju formou osobitnej štátnej správy v zmysle návrhu zákona o organizácii štátnej správy pre životné prostredie.

Dňa 29. 12. 1990 (dňom vyhlásenia) nadobudol účinnosť zákon č. 595/1990 Zb. o štátnej správe pre životné prostredie (ďalej len „prvý zákon o štátnej správe v životnom prostredí“).

Starostlivosťou o životné prostredie sa podľa § 1 ods. 3 prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí rozumelo:

- ochrana prírody,
- ochrana akosti a množstva vôd a ich racionálneho využívania,
- ochrana ovzdušia,
- územné plánovanie a stavebný poriadok,
- koncepčné otázky nakladania s tuhým komunálnym odpadom (neskôr odpadové hospodárstvo).

Podľa ustanovenia § 1 ods. 1 prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí starostlivosť o životné prostredie vykonávali:

- SKŽP (následne MŽP SR),
- úrady životného prostredia (okresné úrady životného prostredia, obvodné úrady životného prostredia),
- inšpekcia,
- obce.

Úrady životného prostredia ich sídla a územné obvody pôsobnosti boli zhodné s územnými obvodmi okresných a obvodných úradov, ktoré boli ustanovené zákonom č. 517/1990 Zb. o územnom a správnom členení SR a Nariadením vlády SR č. 548/1990 Zb., ktorým sa ustanovujú sídla okresných a obvodných úradov. Ku dňu 01. 01. 1991 bolo v Slovenskej republike 38 okresných úradov a 121 obvodných úradov.

Podľa § 3 ods. 2 prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí SKŽP mohla s výnimkou štátnej správy na úseku ochrany prírody a na úseku územného plánovania a stavebného poriadku, rozhodnúť o vykonávaní štátnej správy vo veciach starostlivosti o životné prostredie a ich častí jedným okresným úradom životného prostredia v dvoch alebo viacerých okresoch. K tomu si musela vyžiadať stanovisko dotknutých okresných a obvodných úradov.

Podľa § 3 ods. 3 prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí okresný úrad životného prostredia mohol rozhodnúť o vykonávaní štátnej správy vo veciach starostlivosti o životné prostredie a ich častí jedným obvodným úradom životného prostredia v dvoch alebo viacerých obvodoch. K tomu si musel vyžiadať stanovisko dotknutých obvodných úradov.

Dňom zriadenia úradov životného prostredia pracovné miesta z dovtedajších orgánov štátnej správy (národných výborov) vykonávajúcich pôsobnosť na úseku štátnej správy pre životné prostredie prešli na úrady životného prostredia (§ 12 prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí).

Pôsobnosť krajských národných výborov uvedená v prílohe A zákona o štátnej správe v životnom prostredí prešla na okresné úrady životného prostredia.

Pôsobnosť okresných národných výborov uvedená v prílohe B prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí prešla na okresné úrady životného prostredia.

Pôsobnosť okresných národných výborov uvedená v prílohe C prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí prešla na obvodné úrady životného prostredia.

Pôsobnosť miestnych národných výborov uvedená v prílohe D prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí prešla na obvodné úrady životného prostredia.

Pôsobnosť krajských národných výborov uvedená v prílohe E prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí prešla na SKŽP.

Inšpekcia (§ 7 prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí) bola ustanovená ako odborný kontrolný orgán, prostredníctvom ktorého SKŽP vykonávala vo veciach starostlivosti o životné prostredie štátny dozor.

Obce vykonávali pôsobnosť vo veciach starostlivosti o životné prostredie v rozsahu uvedenom osobitnými predpismi.

■ OBDOBIE ROKOV 1996 — 2003

Najzásadnejšia zmena po roku 1996 nastala v tom, že od roku 1996 až do konca roka 2003 bol výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie podradený pod tzv. všeobecnú miestnu štátnu správu a to na základe zákona č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „prvý zákon o miestnej štátnej správe“) a to s účinnosťou od 24. 07. 1996.

Na výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie sa súčasne naďalej vzťahovali ustanovenia prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí. Naďalej tiež platilo, že vecnú pôsobnosť jednotlivých orgánov štátnej správy vrátane ústredného orgánu štátnej správy ustanovovali osobitné hmotnoprávne predpisy, ktoré sa týkali jednotlivých oblastí ochrany životného prostredia.

Podľa ustanovenia § 1 ods. 1 prvého zákona o miestnej štátnej správe sa na výkon miestnej štátnej správy zriadili krajské úrady a okresné úrady. Iným orgánom štátnej správy, obciam alebo iným právnickým osobám mohol výkon miestnej štátnej správy zveriť len osobitný zákon. Na základe ustanovenia § 13 ods. 3 prvého zákona o miestnej štátnej správe pôsobnosť orgánov miestnej štátnej správy – okresných úradov životného prostredia a obvodných úradov životného prostredia – vymedzená zákonmi a inými právnymi predpismi prešla dňom účinnosti prvého zákona o miestnej štátnej správe na okresný úrad, ak ju tento zákon v prílohe nezveril krajskému úradu.

Podľa ustanovenia § 3 ods. 1 písm. f) zákona o miestnej štátnej správe, krajské úrady a okresné úrady vykonávali štátnu správu aj na úseku tvorby a ochrany životného prostredia.

Územná pôsobnosť okresných a krajských úradov kopírovala už nové administratívno-správne členenie Slovenskej republiky, ktoré predstavovalo 8 krajov a 79 okresov¹³⁰.

Okrem agendy starostlivosti o životné prostredie sa v rámci výkonu miestnej štátnej správy vykonávala aj nasledovná agenda, vymedzená v ustanovení § 3 ods. 1 zákona o miestnej štátnej správe:

- a) obrana štátu,
- b) všeobecná vnútorná správa,
- c) živnostenské podnikanie a ochrana spotrebiteľa,
- d) požiarna ochrana,
- e) civilná ochrana obyvateľstva,
- f) tvorba a ochrana životného prostredia,
- g) financie, ceny a správa majetku štátu,
- h) poľnohospodárstvo, lesné hospodárstvo a poľovníctvo,
- i) pozemkové úpravy,
- j) štátna veterinárna starostlivosť,
- k) doprava a cestné hospodárstvo,
- l) verejné a koncesné obstarávanie,
- m) sociálne veci,
- n) zdravotníctvo,
- o) školstvo, mládež a telesná kultúra,
- p) kultúra,
- r) kataster nehnuteľností,
- s) stratégia regionálneho rozvoja,
- t) kontrola,
- u) medzinárodná spolupráca.

V rozsahu svojej pôsobnosti a na základe osobitného zákona mohol krajský úrad, ako aj okresný úrad vydávať pre svoj územný obvod všeobecne záväzné vyhlášky (§ 3 ods. 2 zákona o organizácii miestnej štátnej správy).

Podľa ustanovenia § 1 ods. 4 zákona o miestnej štátnej správe krajské úrady a okresné úrady mali za povinnosť spolupracovať s inými štátnymi orgánmi, s orgánmi územnej samosprávy a s inými právnickými osobami pri plnení spoločných úloh, najmä pri dodržiavaní zákonnosti a verejného poriadku, ochrane práv a slobôd obyvateľov, zabezpečovaní starostlivosti o zdravé životné podmienky obyvateľov a odstraňovaní následkov mimoriadnych udalostí.

Podľa § 2 ods. 2 zákona o organizácii miestnej štátnej správy z dôvodu verejného záujmu, najmä na priblíženie štátnej správy občanom, mohol krajský úrad zriadiť na výkon štátnej správy stále alebo dočasné pracovisko okresného úradu aj mimo sídla okresného úradu; zároveň určiť obce patriace do pôsobnosti stáleho alebo dočasného pracoviska okresného úradu.

Vecnú pôsobnosť odborov životného prostredia krajských a okresných úradov vrátane ústredných orgánov štátnej správy ustanovovali hmotnoprávne predpisy, ktoré sa týkali jednotlivých oblastí životného prostredia.

---

130 zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky.

Zákonom č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov, bolo s účinnosťou od 31.7.2003 novelizované aj ustanovenie § 7 prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí, na základe čoho sa aj **inšpekcia stala orgánom miestnej štátnej správy**.

Podľa § 7 ods. 1 prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí je inšpekcia odborný kontrolný orgán, ktorý:

- a) **vykonáva miestnu štátnu správu na úseku integrovanej prevencie a kontroly znečisťovania životného prostredia,**
- b) vykonáva štátny dozor vo veciach starostlivosti o životné prostredie,
- c) ukladá pokuty vo veciach starostlivosti o životné prostredie.

Podľa § 7a ods. 1 zákona č. 595/1990 Z. z. inšpekcia vykonáva štátny dozor v rozsahu a za podmienok ustanovených osobitnými predpismi.

Podľa § 7a ods. 2 zákona č. 595/1990 Z. z. ústredie inšpekcie a inšpektoráty vykonávajú pôsobnosť podľa § 7 ods. 1 vo svojich územných obvodoch.

Podľa § 7a ods. 3 územným obvodom ústredia inšpekcie je územie Slovenskej republiky a územným obvodom inšpektorátu je okres.

Podľa § 7a ods. 4 ministerstvo môže rozhodnúť o vykonávaní pôsobnosti inšpekcie jedným inšpektorátom v dvoch alebo vo viacerých okresoch.

■ OBDOBIE ROKOV 2004 — 2013

Zákonom č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov k 01. 01. 2004 okresné úrady ako orgány miestnej štátnej správy nahradili obvodné úrady a zákonom č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „druhý zákon o štátnej správe v životnom prostredí“) bolo k 01. 01. 2004 zriadených 8 **krajských úradov životného prostredia** a 46 **obvodných úradov životného prostredia**. Krajské úrady životného prostredia a obvodné úrady životného prostredia vykonávali štátnu správu vo svojich územných obvodoch. Krajský úrad životného prostredia vykonával štátnu správu starostlivosti o životné prostredie v územnom obvode kraja. Sídla a územné obvody obvodných úradov životného prostredia boli uvedené v prílohe č. 1 druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí.

Ako uvádza dôvodová správa k druhému zákonu o štátnej správe v životnom prostredí pri jeho schvaľovaní v Národnej rade SR:

„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.“

Podľa § 3 ods. 5 druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí MŽP SR mohlo zriadiť na výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie stále alebo dočasné pracovisko krajského úradu životného prostredia aj mimo sídla krajského úradu životného prostredia alebo stále, alebo dočasné pracovisko obvodného úradu životného prostredia aj mimo sídla obvodného úradu životného prostredia; zároveň určilo územné obvody patriace do pôsobnosti stáleho alebo dočasného pracoviska krajského úradu životného prostredia alebo obce patriace do pôsobnosti stáleho alebo dočasného pracoviska obvodného úradu životného prostredia.

Krajský úrad životného prostredia (§ 4 ods. 1) a obvodný úrad životného prostredia (§ 5 ods. 1) vykonávali štátnu správu starostlivosti o životné prostredie podľa osobitných hmotnoprávných predpisov, vymenovaných v zákone.

Podľa § 1 ods. 2 druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí štátnu správu starostlivosti o životné prostredie vykonávali aj **obce** v rozsahu ustanovenom osobitnými predpismi.

Zákonom č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov boli k 01. 01. 2013 zrušené krajské úrady životného prostredia a ich pôsobnosť prešla na **obvodné úrady životného prostredia v sídle krajov**.

Zákonom č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „druhý zákon o miestnej štátnej správe“) boli k 01. 10. 2013 zrušené aj obvodné úrady životného prostredia, ako aj obvodné úrady životného prostredia v sídle kraja.

■ OBDOBIE ROKOV 2013 — SÚČASNOSŤ

Od roku 2013 až do súčasnosti je výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie opätovne podradený pod tzv. všeobecnú miestnu štátnu správu a to na základe druhého zákona o miestnej štátnej správe.

Okrem agendy starostlivosti o životné prostredie sa v rámci výkonu miestnej štátnej správy vykonáva aj agenda:

- civilnej ochrany obyvateľstva a riadenia štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu,
- hospodárskej mobilizácie,
- katastra nehnuteľností,
- obrany štátu,
- regionálneho rozvoja,
- cestnej dopravy a pozemných komunikácií,
- poľnohospodárstva, lesného hospodárstva, poľovníctva a pozemkových úprav,
- všeobecnej vnútornej správy,
- živnostenského podnikania.

Orgánmi miestnej štátnej správy sú v zmysle ustanovenia § 2 ods. 1 zákona o miestnej štátnej správe okresné úrady. Zákon o miestnej štátnej správe rozlišuje tri druhy okresných úradov:

1. okresné úrady v sídle kraja, ktoré zároveň majú vecnú pôsobnosť v oblastiach uvedených ustanoveniach § 3 ods. 1 a 2 druhého zákona o miestnej štátnej správe,
2. okresné úrady mimo sídla kraja s vecnou pôsobnosťou v oblastiach uvedených v ustanoveniach § 3 ods. 1 a 2 druhého zákona o miestnej štátnej správe a
3. okresné úrady s vecnou pôsobnosťou v oblastiach uvedených v ustanovení § 3 ods. 1 druhého zákona o miestnej štátnej správe.

Zákon o miestnej štátnej správe v ustanovení § 3 ods. 4 upravuje možnosť zriadiť vysunuté pracovisko okresného úradu a určiť jeho územný obvod avšak iba so súhlasom Ministerstva vnútra SR. K dnešnému dnu bolo takto zriadené jediné vysunuté pracovisko a to vysunuté pracovisko Okresného úradu Nové Zámky v meste Štúrovo, ktorého pôsobnosť je vymedzená územne a vzťahuje sa na katastrálne územia niektorých obcí nachádzajúcich sa v okrese Nové Zámky.

Na výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie sa súčasne vzťahujú ustanovenia druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí, ktorý v ustanovení § 1 ods. 1 ustanovuje orgány štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, ktorými sú:

- MŽP SR,
- okresné úrady v sídle kraja,
- okresné úrady,
- Slovenská inšpekcia životného prostredia (ďalej len „inšpekcia“).

Ustanovenie § 1 ods. 2 ustanovuje, že štátnu správu starostlivosti o životné prostredie vykonávajú aj obce a to v rozsahu ustanovenom osobitnými predpismi.

Vecnú pôsobnosť jednotlivých orgánov štátnej správy vrátane ústredného orgánu štátnej správy ustanovujú osobitné hmotnoprávne predpisy, ktoré sa týkajú jednotlivých oblastí ochrany životného prostredia.

Výnimku z pravidla, že miestnym orgánom štátnej správy je okresný úrad, naďalej predstavuje **inšpekcia**, ktorá, okrem toho, že vo všeobecnosti je kontrolným orgánom a orgánom štátneho dozoru, je zároveň v jednom prípade aj miestnym orgánom štátnej správy. Konkrétne to vyplýva z ustanovenia § 9 ods. 1 písm. c) zákona o štátnej správe v životnom prostredí, podľa ktorého inšpekcia vykonáva miestnu štátnu správu na úseku integrovanej prevencie a kontroly znečisťovania životného prostredia podľa zákona č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

2. PRÁVNA SUBJEKTIVITA ORGÁNOV MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY

■ OBDOBIE ROKOV 1989 — 1990

Národné výbory jednotlivých stupňov mali právnu subjektivitu, ale

- podľa § 28 ods. 3 zákona o národných výboroch krajský národný výbor riadil okresné národné výbory, pomáhal im a radil sa s nimi, zaoberal sa ich podnetmi a upozorneniami, dozeral na plnenie zákonov a zachovávanie štátnej disciplíny a vykonáva periodické revízie ich hospodárenia,
- podľa § 27 ods. 1 zákona o národných výboroch národný výbor riadil národné výbory nižšieho stupňa. Pomáhal im v ich práci, najmä pre ne organizoval odbornú a poradenskú činnosť, zaoberal sa ich podnetmi a upozorneniami, radil sa s nimi, dozeral na plnenie zákonov a zachovávanie štátnej disciplíny. Vykonával periodické revízie hospodárenia národných výborov nižších stupňov, ako aj organizácií a zariadení riadených a spravovaných týmito národnými výbormi.

■ OBDOBIE ROKOV 1991 — 1996

Úrady životného prostredia

Podľa dôvodovej správy k prvému zákonu o štátnej správe v životnom prostredí mali byť úrady životného prostredia konštituované ako rozpočtové organizácie. Okresné úrady životného prostredia boli napojené na rozpočet SKŽP (neskôr MŽP SR) a rozpočet obvodných úradov životného prostredia bol súčasťou rozpočtu okresných úradov životného prostredia. Okresný úrad životného prostredia zabezpečoval ekonomické činnosti (mzdy, správu majetku, nákup kancelárskych potrieb, vyúčtovanie cestovných príkazov, PHM) aj pre obvodné úrady životného prostredia.

Právnu subjektivitu tak mali len okresné úrady životného prostredia, avšak vo vzťahu k výkonu štátnej správy konali obvodné úrady životného prostredia samostatne.

Inšpekcia

Inšpekcia mala od svojho vzniku právnu subjektivitu a rozpočtom bola napojená na rozpočet SKŽP (neskôr MŽP SR).

■ OBDOBIE ROKOV 1996 — 2003

Krajský, ako aj okresný úrad mali podľa § 1 ods. 2 prvého zákona o miestnej štátnej správe postavenie právnickej osoby. Krajské úrady patrili medzi rozpočtové organizácie štátu¹³¹, čo ustanovoval § 4 ods. 1 prvého zákona o miestnej štátnej správe.

Krajské úrady boli finančnými vzťahmi zapojené na štátny rozpočet a vo vzťahu k okresným úradom vykonávali funkciu zriaďovateľa (§ 4 ods. 2). Rozpočet krajského úradu obsahoval, okrem jeho vlastného rozpočtu, rozpočty okresných úradov a rozpočty rozpočtových organizácií a finančné vzťahy k príspevkovým organizáciám v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti.

Okresné úrady boli, podľa § 4 ods. 3 prvého zákona o miestnej štátnej správe, finančnými vzťahmi zapojené na rozpočet krajského úradu. Hospodárili samostatne podľa schválených rozpočtov s prostriedkami, ktoré im určil v rámci svojho rozpočtu krajský úrad. Rozpočet okresného úradu obsahoval, okrem jeho vlastného rozpočtu, aj rozpočty rozpočtových organizácií a finančné vzťahy k príspevkovým organizáciám v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti.

Ustanovenie § 4 ods. 5 prvého zákona o miestnej štátnej správe, zároveň ustanovovalo, že krajské a okresné úrady na plnenie svojich úloh používajú predovšetkým majetok vo vlastníctve Slovenskej republiky, ktorý spravujú podľa zákona č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu (ďalej len „zákon o správe majetku štátu“).

Na toto oprávnenie nadväzovalo ustanovenie § 1 ods. 1 písm. d) zákona o správe majetku štátu, podľa ktorého správu majetku vo vlastníctve Slovenskej republiky (ďalej len „majetok štátu“) vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére, ktorú vykonáva správca majetku štátu, ktorým môže byť aj **štátny orgán bez právnej subjektivity**, ak podľa tohto zákona spravuje majetok štátu; práva a povinnosti správcu vykonáva len v rozsahu ustanovenom zákonom. Správca v zmysle zákona o správe majetku štátu je oprávnený a povinný majetok štátu užívať na plnenie úloh v rámci predmetu činnosti alebo v súvislosti s ním, nakladať s ním podľa tohto zákona, udržiavať ho v riadnom stave, využívať všetky právne prostriedky na jeho ochranu a dbať, aby nedošlo najmä k jeho poškodeniu, strate, zneužitiu alebo zmenšeniu.

Ako tiež vyplývalo z prechodného ustanovenia § 13 ods. 2 a 3 prvého zákona o miestnej štátnej správe, práva a povinnosti z pracovnoprávných vzťahov, majetkovoprávných vzťahov a iných vzťahov prešli z doterajších okresných úradov životného prostredia v sídle kraja na krajský úrad a v prípade okresných úradov životného prostredia a obvodných úradov životného prostredia na okresný úrad.

Vo vzťahu k inšpekcii nedošlo k zmenám len postavenia, s ohľadom na jej právnu subjektivitu.

■ OBDOBIE ROKOV 2004 — 2013

Podľa § 8 ods. 1 druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí krajský úrad životného prostredia bol rozpočtová organizácia.

¹³¹ Postavenie rozpočtových organizácií podrobne upravujú ustanovenia §§ 21 až 23 zákona č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách. Rozpočtová organizácia je právnická osoba, ktorá je svojimi príjmami a výdavkami zapojená na štátny rozpočet, pričom hospodári samostatne podľa schváleného rozpočtu s prostriedkami, ktoré jej určí zriaďovateľ v rámci svojho rozpočtu. Rozpočtové organizácie môžu vo vlastnom mene nadobúdať práva a zaväzovať sa odo dňa svojho zriadenia.

Podľa § 8 ods. 2 krajský úrad životného prostredia bol finančnými vzťahmi zapojený na rozpočet ministerstva, ktoré voči nemu plnilo funkciu zriaďovateľa.

Podľa § 8 ods. 3 obvodný úrad životného prostredia bol finančnými vzťahmi zapojený na rozpočet krajského úradu životného prostredia, ktorý vo vzťahu k obvodnému úradu životného prostredia plnil funkciu zriaďovateľa.

Podľa § 8 ods. 4 krajské úrady životného prostredia a obvodné úrady životného prostredia na plnenie svojich úloh používali majetok vo vlastníctve Slovenskej republiky, ktorý spravovali podľa zákona o správe majetku štátu.

Krajský úrad životného prostredia a obvodné úrady životného prostredia v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti tvorili jeden právny subjekt¹³².

Obvodný úrad životného prostredia nemal právnu subjektivitu, avšak podľa § 5 ods. 2 druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí, obvodný úrad životného prostredia v administratívnoprávnom konaní konal samostatne.

Vo vzťahu k postaveniu **inšpekcie počas celého obdobia až do súčasnosti platí, že táto je právnickou osobou s právnou subjektivitou**. Ustanovuje to ustanovenie § 9 druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí, podľa ktorého je inšpekcia štátna rozpočtová organizácia finančnými vzťahmi napojená na rozpočet ministerstva, ktoré voči nej plní funkciu zriaďovateľa. Inšpekcia je tiež na plnenie svojich úloh oprávnená používať majetok vo vlastníctve Slovenskej republiky, ktorý spravuje podľa zákona o správe majetku štátu.

Jednotlivé inšpektoráty sú organizačnými útvarmi inšpekcie, ktoré hospodária s prostriedkami inšpekcie v rozsahu, ktorý im určí v rámci svojho rozpočtu ústredie inšpekcie. Jednotlivé inšpektoráty konajú v administratívnoprávnom konaní samostatne.

Zriaďovateľom inšpekcie je ministerstvo životného prostredia.

■ OBDOBIE ROKOV 2013 — SÚČASNOSŤ

Okresný úrad ako celok nemá právnu subjektivitu, teda ani postavenie právnickej osoby. Ako orgán miestnej štátnej správy je **preddavkovou organizáciou** Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“), čo ustanovuje § 2 ods. 1 druhého zákona o miestnej štátnej správe. Druhý zákon o miestnej štátnej správe v ustanovení § 2 ods. 4 vymedzuje, že okresný úrad má spôsobilosť byť účastníkom súdneho konania a exekučného konania a samostatne konať pred súdom v rozsahu svojej pôsobnosti, pričom za neho pred súdom koná prednosta okresného úradu alebo ním poverený zamestnanec.

Dôvodová správa k druhému zákonu o miestnej štátnej správe k tomu uvádza: „Ustanovuje sa postavenie okresného úradu ako samostatného miestneho orgánu štátnej správy, ktorý z hľadiska právnej formy bude len preddavkovou organizáciou financovanou z rozpočtu ministerstva vnútra. Týmto sa zohľadňuje racionalizácia a efektivita vo verejnej správe tak, aby integrovaný okresný úrad zabezpečoval výkon štátnej správy na jednotlivých úsekoch vo svojom územnom obvode a nebol zaťažovaný inými najmä obslužnými činnosťami.

(...)

Vzhľadom na skutočnosť, že okresný úrad nemá postavenie právnickej osoby, z racionálnych dôvodov je potrebné upraviť, aby v rozsahu ustanovenej pôsobnosti mal postavenie účastníka súdneho a exekučného konania a zároveň aby mohol vlastnými úkonmi v týchto konaniach nadobúdať procesné práva a povinnosti.“

---

132 Organizačný poriadok Krajského úradu životného prostredia Prešov z 01. 01.2005

Preddavková organizácia je definovaná v ustanovení § 22 ods. 2 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.¹³³

Ustanovenie § 4 ods. 6 druhého zákona o miestnej štátnej správe, zároveň ustanovuje, že okresný úrad v sídle kraja spravuje majetok štátu v rozsahu ustanovenom v zákone o správe majetku štátu.

Na toto oprávnenie nadväzuje ustanovenie § 1 ods. 1 písm. d) zákona o správe majetku štátu, podľa ktorej správu majetku vo vlastníctve Slovenskej republiky (ďalej len „majetok štátu“) vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére, ktorú vykonáva správca majetku štátu, ktorým môže byť aj štátny orgán bez právnej subjektivity, ak podľa tohto zákona spravuje majetok štátu; práva a povinnosti správcu vykonáva len v rozsahu ustanovenom zákonom. Správca je v zmysle zákona o správe majetku štátu oprávnený a povinný majetok štátu užívať na plnenie úloh v rámci predmetu činnosti alebo v súvislosti s ním, nakladať s ním podľa tohto zákona, udržiavať ho v riadnom stave, využívať všetky právne prostriedky na jeho ochranu a dbať, aby nedošlo najmä k jeho poškodeniu, strate, zneužitiu alebo zmenšeniu.

Okresné úrady, mimo sídiel krajov, nemajú oprávnenie správcov majetku štátu. Majetok štátu, ktorý v rámci svojej pôsobnosti užívajú, je spravovaný v rámci centrálnej správy majetku štátu v zmysle ustanovenia § 3b zákona o správe majetku štátu, ktorú vykonáva zriaďovateľ, teda Ministerstvo vnútra SR¹³⁴.

Ako tiež vyplýva z prechodného ustanovenia § 9 ods. 10 druhého zákona o miestnej štátnej správe, majetok štátu, pohľadávky a záväzky, ktoré mali v správe obvodný úrad životného prostredia v sídle kraja prešli do správy ministerstva vnútra (okrem záväzkov nevyporiadaných v lehote splatnosti k 30. septembru 2013, ktoré prechádzajú do správy ústredného orgánu štátnej správy, ktorý riadil výkon štátnej správy uskutočňovaný zrušovaným miestnym orgánom štátnej správy).

Na rozdiel od okresného úradu **ostala inšpekcia v rovnakom postavení, ako v predchádzajúcom období.**

3. VNÚTORNÉ ČLENENIE JEDNOTLIVÝCH ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

■ OBDOBIE ROKOV 1989 — 1990

Národné výbory sa členili na odbory. Odbory kopírovali rozdelenie zložiek životného prostredia na ústredných orgánoch štátnej správy. Na krajskom národnom výbore a okresnom národnom výbore boli:

- odbor poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva, do kompetencie ktorého patrila okrem štátnej správy vodného hospodárstva a ochrany ovzdušia, štátna správa lesného hospodárstva, štátna správa ochrany poľnohospodárskeho pôdneho fondu, rybárstvo.
- odbor kultúry, do kompetencie ktorého patrila problematika ochrany prírody, ochrany pamiatok ako aj problematika knižníc, osvetovej činnosti, klubov mládeže.

133 § 22 ods. 2 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy znie „Zriaďovateľ určí, ktoré vnútorné organizačné jednotky v rámci rozpočtovej organizácie v jeho pôsobnosti budú hospodáriť iba so zvereným preddavkom ako preddavkové organizácie. Zriaďovateľ zároveň určí výšku preddavku a obdobie, na ktoré sa poskytuje, prípadne na to splnomocní rozpočtovú organizáciu, na ktorej rozpočet je preddavková organizácia hospodáriaca s preddavkom zapojená. Rozpočtová organizácia, z ktorej rozpočtu sa preddavok poskytuje, zúčtuje príjmy a výdavky týchto preddavkových organizácií najneskôr do konca rozpočtového roka. Preddavkové organizácie nie sú právnickými osobami. Preddavok preddavkovej organizácii v zahraničí, ktorej zriaďovateľom je Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky alebo Ministerstvo obrany Slovenskej republiky, sa poskytuje z rozpočtu zriaďovateľa prostredníctvom osobitného preddavkového účtu na iný účet preddavkovej organizácie v zahraničí alebo v hotovosti do pokladne preddavkovej organizácie v zahraničí. Zostatky prostriedkov na týchto účtoch koncom roka neprepadajú“.

134 § 3b ods. 1 zákona č. 523/2004 Z. z.: „Centrálna správa majetku štátu je správa nehnuteľného majetku štátu vykonávaná centrálnym správcom. Centrálnym správcom môže byť zriaďovateľ alebo ním určená štátna rozpočtová organizácia v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti. Centrálny správca vykonáva správu zvereného nehnuteľného majetku štátu v rozsahu všetkých práv a povinností správcu vrátane jeho opráv, údržby, zmien a nakladania s ním. Centrálny správca je povinný nehnuteľný majetok štátu udržiavať v stave spôsobilom na riadne užívanie. Centrálny správca spravovaný nehnuteľný majetok štátu prenecháva do užívania inému správcovi na základe zákonom ustanovených podmienok“.

Ďalšími odbormi boli napr.:

- odbor zdravotníctva,
- odbor všeobecnej vnútornej správy,
- odbor obrany štátu,
- odbor školstva,
- odbor sociálnych vecí,
- odbor požiarnej ochrany,
- odbor dopravy a cestného hospodárstva.

■ ÚSTREDNÝ ORGÁN (MŽP SR) OD ROKU 1990 DO SÚČASNOSTI

191

Zákon o organizácii ministerstiev a ani všeobecne záväzná právna úprava neupravovala organizačné členenie a štruktúru ústredného orgánu štátnej správy. Tá bola upravená organizačnými poriadkami ministerstva životného prostredia. Podľa ich znenia sa MŽP SR organizačne členilo na jednotlivé sekcie, odbory a oddelenia, pričom ich vecné zameranie kopírovalo vecnú agendu MŽP SR, popri čom fungovali aj organizačno-technické sekcie (napr. sekcia ekonomiky), resp. sekcie s prierezovou agendou (napr. sekcia legislatívy). Niektoré odbory neboli zaradené pod samostatnú sekciu, ale boli v priamom riadení ministra, resp. štátneho tajomníka.

Z legislatívneho hľadiska nastala zmena vo vnútornej organizácii MŽP SR schválením zákona o organizácii činnosti vlády, pretože v zmysle jeho ustanovenia § 5 ods. 1 sa každé ministerstvo člení na sekcie a odbory, prípadne na iné organizačné útvary (napr. oddelenia). Išlo však len o formálnu zmenu, ktorá do zákonného znenia premietla reálny stav.

Podľa organizačného poriadku, ktorý vydal minister životného prostredia rozhodnutím č. R-9/1992- org. zo dňa 7.12.1992 bola organizačná štruktúra k 01. 12. 1993 nasledovná:

VECNÉ SEKcie

SEKCIA OCHRANY PRÍRODY A KRAJINY, ktorá sa členila na:

- a) odbor štátnej stavebnej správy a územného rozvoja, ktorý mal
  - oddelenie štátnej stavebnej správy,
  - oddelenie technickej politiky,
  - oddelenie územného rozvoja,
- b) odbor ochrany prírody a krajiny, ktorý mal
  - oddelenie druhovej ochrany,
  - oddelenie územnej ochrany

Od 01. 09. 1994 rozhodnutím ministra č. 20/1994 boli uvedené oddelenia nahradené

- oddelením štátnej správy ochrany prírody a krajiny a
- oddelením rozvoja ochrany prírody a krajiny.

Vznikol tiež nový odbor informatiky a monitoringu, ktorý mal

- oddelenie informatiky,
- oddelenie monitoringu.

SEKCIA OCHRANY VÔD A OVZDUŠIA, ktorá sa členila na:

- a) odbor ochrany vôd, ktorý mal
  - oddelenie štátnej správy vôd,
  - oddelenie bilancie vôd,
  - oddelenie ochrany akosti vôd,
- b) odbor ochrany ovzdušia, ktorý mal
  - oddelenie emisií a imisií,
  - oddelenie štátnej správy ochrany ovzdušia.

SEKCIA TECHNIKY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA, ktorá sa členila na:

- a) odbor rizikových faktorov a priemyselných havárií, ktorý mal
  - oddelenie rizikových faktorov,
  - oddelenie priemyselných havárií,
- b) odbor odpadového hospodárstva, ktorý mal
  - oddelenie odpadového hospodárstva,
  - oddelenie štátnej správy odpadového hospodárstva,
- c) odbor hodnotenia vplyvov na životné prostredie, ktorý mal od 01. 09. 1994 na základe rozhodnutia ministra č. 20/1994
  - oddelenie posudzovania vplyvov stavieb, zariadení a činností,
  - oddelenie posudzovania vplyvov výrobkov.

SEKCIA GEOLOGICKÉHO VÝSKUMU A PRIESKUMU, ktorá sa členila na:

- a) odbor geológie, ktorý mal
  - oddelenie regionálnej a ložiskovej geológie,
  - oddelenie geologických metód,
- b) odbor geologických faktorov, ktorý mal
  - oddelenie hydrologických a inžinierskych faktorov,
  - oddelenie zmluvných vzťahov pre geologické práce,
- c) odbor geologickej štátnej správy, ktorý mal
  - oddelenie štátnej správy,
  - oddelenie kontroly,
- d) samostatné oddelenie Komisie pre klasifikáciu zásob.

OSTATNÉ SEKcie**SEKCIA EKOLOGICKEJ POLITIKY**, ktorá sa členila na:

- a) odbor ekologickej politiky,
- b) odbor legislatívy, ktorý mal

- oddelenie vnútornej legislatívy,
- oddelenie vonkajšej legislatívy,
- c) odbor ekonomických nástrojov,
  - odbor ekologických projektov, ktorý mal
  - oddelenie implementácie zahraničných projektov PIU,
  - oddelenie vedecko-technických projektov,
- d) odbor medzinárodných vzťahov bol k 01. 08. 1994 presunutý rozhodnutím ministra č.19/1994 do priamej riadiacej pôsobnosti ministra.

SAMOSTATNÉ ODDELENIA

V riadení vedúceho úradu:

- oddelenie personálne,
- oddelenie organizačné a právne,
- oddelenie ekonomické a finančné,
- oddelenie hospodárskej správy,
- oddelenie kontroly,
- oddelenie Enviroidinformácií.

V priebehu času prešlo vnútorné členenie MŽP SR rôznymi zmenami vo vzťahu k štruktúre, či zaradeniu jednotlivých odborov pod konkrétne sekcie z hľadiska ich vecného vymedzenia. Podstatou postupných zmien však bolo, že z obsahového hľadiska sa organizačná štruktúra menila a rozširovala najmä s pribúdajúcou vecnou agendou. Nie je však účelom tejto analýzy detailne opisovať jednotlivé zmeny v priebehu existencie MŽP SR. Z uvedeného dôvodu len ilustračne uvádzame už len aktuálne organizačné členenie MŽP SR.

Aktuálny organizačný poriadok MŽP SR, vydaný rozhodnutím ministra životného prostredia Slovenskej republiky z 18. októbra 2018 č. 25/2018 – 1.13 (ďalej len „organizačný poriadok MŽP“) ustanovuje nasledovné organizačné rozdelenie ministerstva:

VECNÉ SEKcie

SEKCIA ZMENY KLÍMY A OCHRANY OVZDUŠIA, ktorá sa ďalej člení na:

- a) odbor politiky zmeny klímy,
- b) odbor obchodovania s emisnými kvótami,
- c) odbor ochrany ovzdušia.

SEKCIA ENVIRONMENTÁLNEHO HODNOTENIA A ODPADOVÉHO HOSPODÁRSTVA, ktorá sa ďalej člení na:

- a) odbor posudzovania vplyvov na životné prostredie,
- b) odbor odpadového hospodárstva a integrovanej prevencie,
  - 1. oddelenie integrovanej prevencie,
  - 2. referát informačného systému odpadového hospodárstva,
- c) odbor environmentálnych rizík a biologickej bezpečnosti.

SEKCIA VÔD, ktorá sa ďalej člení na:

- a) odbor štátnej vodnej správy a rybárstva,
  - 1. oddelenie štátnej správy rybárstva,
- b) odbor strategického vodného plánovania,
- c) odbor manažmentu povodí a ochrany pred povodňami.

SEKCIA GEOLÓGIE A PRÍRODNÝCH ZDROJOV, ktorá sa ďalej člení na:

- a) odbor geológie,
- b) odbor environmentálnej geológie,
  - 1. oddelenie implementácie geologických projektov,
- c) odbor štátnej geologickej správy.

SEKCIA OCHRANY PRÍRODY, BIODIVERZITY A KRAJINY, ktorá sa ďalej člení na:

- a) odbor ochrany prírody,
- b) odbor regulácie obchodu s ohrozenými druhmi,
- c) odbor štátnej správy ochrany prírody a krajiny,
- d) odbor ochrany biodiverzity a krajiny.

OSTATNÉ SEKCIE:

- Sekcia environmentálnej politiky, EÚ a medzinárodných vzťahov
- Sekcia environmentálnych programov a projektov
- Sekcia informatiky
- Sekcia ekonomiky
- Sekcia legislatívy a práva

SAMOSTATNÉ ODBORY:

- Odbor krízového riadenia a bezpečnosti
- Odbor vnútorného auditu
- Odbor kontroly projektov posudzovania vplyvov na životné prostredie
- Odbor verejného obstarávania
- Inštitút environmentálnej politiky (má postavenie odboru)

Osobný úrad

- ORGANIZAČNÉ ČLENENIE ORGÁNOV MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY
- OBDOBIE ROKOV 1990 — 1996

Organizačné členenie okresných a obvodných úradov životného prostredia

Úrady životného prostredia nemali pri svojom vzniku jednotnú organizačnú štruktúru. Bolo to dôsledkom skutočností, že pri svojom vzniku nemali rovnaké materiálne aj personálne vybavenie.

K 01. 01. 1991 boli zákonom č. 472/1990 Zb. o miestnej štátnej správe zriadené okresné a obvodné úrady tzv. všeobecnej štátnej správy z doterajších národných výborov v sídlach okresných a obvodných úradov (§ 13 ods. 1 uvedeného zákona). Podľa § 13 ods. 2 písm. b) uvedeného zákona plnil úlohy súvisiace s likvidáciou a prevodom majetku národných výborov a s pracovnoprávnymi vzťahmi pracovníkov národných výborov likvidátor vymenovaný ministrom vnútra; v majetkovoprávných veciach týkajúcich sa likvidácie a prevodu majetku mal postavenie štatutárneho orgánu a v pracovnoprávných veciach pracovníkov postavenie vedúceho organizácie.

Podľa § 12 prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí dňom zriadenia úradov životného prostredia prechádzali pracovné miesta z doterajších orgánov národných výborov vykonávajúcich pôsobnosť na úseku životného prostredia na úrady životného prostredia. Do nadobudnutia účinnosti prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí (29. 12. 1990) uskutočnila SKŽP výberové konania na miesta prednostov okresných úradov životného prostredia, ktorí boli následne poverení rokovať s likvidátorom toho ktorého národného výboru o delimitácii majetku a zamestnancov, ktorí vykonávali na národných výboroch štátnu správu životného prostredia v tom rozsahu ako to bolo uvedené v prílohách A, B, C a D prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí. Išlo o kompetencie na úseku štátnej správy vodného hospodárstva, štátnej správy územného plánovania a stavebného poriadku, štátnej správy ochrany prírody a štátnej správy ochrany ovzdušia.

Množstvo delimitovaného majetku a počet zamestnancov sa na jednotlivých úradoch líšil v závislosti od konkrétnej miestnej situácie.

Okresné úrady životného prostredia sa podľa počtu zamestnancov členili na oddelenia a referáty, a to :

- oddelenie alebo referát štátnej stavebnej správy a územného rozvoja,
- oddelenie štátnej vodnej správy a ochrany ovzdušia (boli však len na 8 okresných úradoch životného prostredia),
- referát štátnej správy ochrany prírody.

Obvodné úrady životného prostredia sa podľa počtu zamestnancov členili na oddelenia a referáty

- oddelenie štátnej stavebnej správy a územného rozvoja,
- oddelenie štátnej vodnej správy a ochrany ovzdušia nebolo na všetkých 121 obvodných úradoch životného prostredia, ale len na obvodných úradoch životného prostredia v sídle okresu, teda na 38 obvodných úradoch životného prostredia,
- referát štátnej správy ochrany prírody.

Poznatok z praxe

Napríklad v dnešnom okrese Martin bývalý okresný úrad životného prostredia nemal kompetenciu na úseku ochrany vôd a ovzdušia a bývalý obvodný úrad životného prostredia v Martine mal kompetenciu v ochrane vôd a ovzdušia aj v územnej pôsobnosti obvodného úradu životného prostredia v Turčianskych Tepliciach.

Postupne, na základe novoprijatých zákonov, ako aj na základe politiky MŽP SR, pribúdali na úradoch životného prostredia zamestnanci, ako aj nové referáty:

- na základe zákona č. 494/1991 Zb. o štátnej správe v odpadovom hospodárstve vznikol referát štátnej správy odpadového hospodárstva,
- na základe zákona č. 134/1992 Zb. o štátnej správe ochrany ovzdušia sa posilnilo oddelenie štátnej správy ochrany vôd a ovzdušia,
- na základe zákona č. 287/1994 Zb. o ochrane prírody a krajiny sa posilnil referát štátnej správy ochrany prírody.

Organizačné členenie inšpekcie:

Podľa § 7 ods. 2 zákona o ŠSŽP sa inšpekcia členila na ústredie inšpekcie a jemu podriadené inšpektoráty. Ústredie inšpekcie životného prostredia sa organizačne členilo na:

- útvar riaditeľa,
- útvar inšpekcie ochrany ovzdušia,
- útvar inšpekcie ochrany vôd,
- útvar inšpekcie odpadového hospodárstva (vznikol 1.1.1992 na základe zákona o štátnej správe v odpadovom hospodárstve),
- útvar inšpekcie ochrany prírody vznikol 1.1.1995 na základe zákona o ochrane prírody a krajiny).

Útvary inšpekcie viedli hlavní inšpektori príslušnej inšpekcie.

Jednotlivé inšpektoráty životného prostredia sa organizačne členili na:

- Inšpektorát ochrany vôd
- Inšpektorát ochrany ovzdušia
- Inšpektorát odpadového hospodárstva (vznikol 01. 01. 1992)
- Inšpektorát ochrany prírody od (vznikol 01. 01. 1995).

V rámci Slovenskej republiky v uvedenom období pôsobili štyri inšpektoráty životného prostredia (Bratislava, Žilina, Banská Bystrica a Košice).

■ OBDOBIE ROKOV 1996 — 2003

Organizačné členenie krajských a okresných úradov

Krajské a okresné úrady v zmysle ustanovenia § 8 ods. 3 zákona o organizácii miestnej štátnej správy zriadili pre jednotlivé úseky štátnej správy odbory alebo ďalšie organizačné útvary. Odbory a ďalšie organizačné útvary sa mohli členiť na oddelenia. S prihliadnutím na rozsah svojich úloh mohli krajské úrady **so súhlasom ministerstva vnútra a príslušného ministerstva** a okresné úrady so súhlasom krajského úradu odbory zlúčiť alebo odbor rozdeliť.

V rokoch 1996 – 2003 upravovali organizačné členenie krajských a okresných úradov smernice ministerstva vnútra SR MV SVS – 202 – 97/02228 z 1. mája 1997 a MV SVS – 202 – 99/03537 z 18. mája 1999, ktorými sa upravili podrobnosti o vnútornej organizácii krajského a okresného úradu. Podľa ustanovenia § 3 ods. 1 zákona o organizácii miestnej štátnej správy vykonávali krajské a okresné úrady štátnu správu na 20 úsekoch štátnej správy, počet odborov však bol nižší a pohyboval sa od 13 do 16.

■ OBDOBIE ROKOV 2004 — 2013

Organizačné členenie krajských úradov životného prostredia a obvodných úradov životného prostredia

Rozhodnutím ministra životného prostredia č. 2/2007 – 7.2. z 22.1.2007 o vydaní vzorového organizačného poriadku krajského úradu životného prostredia a vzorového organizačného poriadku obvodného úradu životného prostredia bolo stanovené organizačné členenie úradov životného prostredia nasledovne:

Krajský úrad životného prostredia sa členil na:

- a) odbor štátnej vodnej správy,
- b) odbor kvality životného prostredia,

- c) odbor ochrany prírody a krajiny,
- d) kancelária prednostu,
- e) útvar kontroly,
- f) osobný úrad,
- g) odbor ekonomiky a prevádzky.

Obvodný úrad životného prostredia sa podľa počtu pracovníkov mohol členiť na:

Variant I.

- a) odbor štátnej vodnej správy,
- b) odbor kvality životného prostredia,
- c) odbor ochrany prírody a krajiny,
- d) kancelária prednostu.

197

Variant II.

- a) odbor štátnej vodnej správy,
- b) odbor kvality životného prostredia,
- c) oddelenie ochrany prírody a krajiny,
- d) kancelária prednostu.

Variant III.

- a) oddelenie štátnej vodnej správy,
- b) oddelenie kvality životného prostredia,
- c) oddelenie ochrany prírody a krajiny,
- d) kancelária prednostu.

Organizačné členenie inšpekcie

Ako vyplýva z ustanovenia § 9 ods. 2 zákona o štátnej správe v životnom prostredí, inšpekcia sa člení na ústredie inšpekcie a jemu podriadené inšpektoráty životného prostredia. Podrobnejšie organizačné rozdelenie je uvedené v štatúte Slovenskej inšpekcie životného prostredia zo 4. marca 2004 č. 15/2004.

Ústredie inšpekcie sa organizačne člení na:

- osobný úrad,
- útvar ekonomicko-prevádzkový,
- útvar inšpekcie ochrany vôd,
- útvar inšpekcie ochrany ovzdušia,
- útvar inšpekcie odpadového hospodárstva,

- útvár inšpekcie ochrany prírody a krajiny,
- útvár inšpekcie biologickej bezpečnosti,
- útvár integrovaného povoľovania a kontroly.

Inšpektorát sa organizačne člení na:

- odbor inšpekcie ochrany vôd,
- odbor inšpekcie ochrany ovzdušia,
- odbor inšpekcie odpadového hospodárstva,
- odbor inšpekcie ochrany prírody a krajiny,
- odbor inšpekcie biologickej bezpečnosti,
- odbor integrovaného povoľovania a kontroly.

Jednotlivé inšpektoráty boli/sú rozdelené aj na základe územnej pôsobnosti, v porovnaní s prechádzajúcim obdobím sa nezmenilo, že celkovo na Slovensku pôsobili štyri inšpektoráty.

■ OBDOBIE ROKOV 2013 — SÚČASNOSŤ

Organizačné členenie okresných úradov

Okresné úrady sa v zmysle ustanovenia § 2 ods. 3 druhého zákona o miestnej štátnej správe členia na odbory okresného úradu, alebo organizačné útvary odboru okresného úradu, pričom podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu upravuje ministerstvo vnútra smernicou **po dohode s ústredným orgánom štátnej správy**, do ktorého pôsobnosti patrí výkon štátnej správy uskutočňovaný odborom okresného úradu.

Osobitný útvár okresného úradu v sídle kraja vzniká na základe ustanovenia § 4 ods. 4 druhého zákona o miestnej štátnej správe, ktorý je zriadený najmä na vykonávanie štátnej správy v druhom stupni vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje okresný úrad, ktorý má sídlo v jeho územnom obvode, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Tento osobitný útvár v rámci okresného úradu v sídle kraja vykonáva tiež i druhostupňovú agendu i vo vzťahu k niektorým prvostupňovým rozhodnutiam, ktoré vydáva orgán štátnej správy starostlivosti o životné prostredie okresného úradu v sídle kraja.

Ide o druhostupňový orgán, ktorý vykonáva druhostupňovú agendu voči všetkým rozhodnutiam okresných úradov, nie len na úseku starostlivosti o životné prostredie. Pracovníci tohto odboru však personálne vôbec nie sú prepojení na odbor starostlivosti o životné prostredie v sídle kraja.

Poznatok z praxe

V praxi sú známe prípady, že žiadny z pracovníkov odboru opravných prostriedkov nemá potrebný kvalifikačný predpoklad na výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie (v zmysle nižšie uvedeného), napriek tomu, že vykonávajú druhostupňovú agendu na úseku starostlivosti o životné prostredie.

Zároveň, odbory opravných prostriedkov na iných úsekoch vykonávajú aj prvostupňovú agendu na iných úsekoch štátnej správy (napr. vykonávajú agendu prvostupňového orgánu štátnej správy lesného hospodárstva v zmysle zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v prípadoch ak ide o schvaľovanie programov starostlivosti o les v zmysle ustanovenia § 41 zákona o lesoch).

Poznatok z praxe

V praxi sa tiež objavil prípad, kedy pracovník odboru opravných prostriedkov, ktorý vykonával uvedenú prvostupňovú agendu podľa zákona o lesoch, vykonával zároveň druhostupňovú agendu vo vzťahu k štátnej správe na úseku ochrany prírody, kde posudzoval zákonnosť prvostupňového rozhodnutia na obmedzenie zásahov do lesných porastov v chránenom území, ktoré ako prvostupňový orgán podľa zákona o lesoch povoľoval (schválením programu starostlivosti o les). Takýto pracovník sa tak ocitol v zjavnom konflikte záujmov.¹³⁵

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), ustanovuje, že na okresnom úrade, ako jeden z jeho odborov, je zriadený aj odbor starostlivosti o životné prostredie, ktorý má jednotnú štruktúru pre všetky okresné úrady.

199

V prípade, ak ide o okresný úrad v sídle kraja, člení sa odbor starostlivosti o životné prostredie na:

- oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia kraja (jednotne označené ako OSZP1),
- oddelenie štátnej správy vôd a vybraných zložiek životného prostredia kraja (OSZP2),
- oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia (OSZP3).

V rámci okresného úradu v sídle kraja je zriadený aj odbor opravných prostriedkov, ako samostatne vymedzený útvar okresného úradu v sídle kraja v zmysle ustanovenia § 4 ods. 4 druhého zákona o miestnej štátnej správe. Tento odbor sa skladá z viacerých referátov. Jedným z nich je referát starostlivosti o životné prostredie, ktorý má pôsobnosť orgánu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie okresného úradu v sídle kraja a jeho základnou agendou je agenda druhostupňového orgánu štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie. V súlade s ustanovením § 4 ods. 4 v spojení s ustanovením § 4 ods. 2 písm. a) druhého zákona o miestnej štátnej správe môže tento orgán štátnej správy starostlivosti o ŽP riadiť, kontrolovať a koordinovať výkon štátnej správy uskutočňovaný okresnými úradmi, ktoré majú sídlo v jeho územnom obvode.

Povinnosť riadiť, kontrolovať a koordinovať výkon štátnej správy uskutočňovaný okresnými úradmi, ktoré majú sídlo v územnom obvode okresného úradu v sídle kraja však primárne, na úseku starostlivosti o životné prostredie prináleží odboru starostlivosti o životné prostredie okresného úradu v sídle kraja v zmysle § 4 od.2 písm.a) druhého zákona o miestnej štátnej správe.

Organizačné členenie inšpekcie

Ako vyplýva z ustanovenia § 9 ods. 2 druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí, inšpekcia sa člení na ústredie inšpekcie a jemu podriadené inšpektoráty životného prostredia. Podrobnejšie organizačné rozdelenie je uvedené v štatúte Slovenskej inšpekcie životného prostredia zo 4. marca 2004 č. 15/2004:

Ústredie inšpekcie sa organizačne člení na

- osobný úrad,
- útvar ekonomicko-prevádzkový,
- útvar inšpekcie ochrany vôd,

¹³⁵ Pozri opis činností odboru opravných prostriedkov okresného úradu, uvedený v časti 14, písm. f) operatívneho pokynu pre okresné úrady č. 5/2018 zo dňa 3. septembra 2018, kde je uvedený „Prehľad činností okresného úradu“.

- útvar inšpekcie ochrany ovzdušia,
- útvar inšpekcie odpadového hospodárstva,
- útvar inšpekcie ochrany prírody a krajiny,
- útvar inšpekcie biologickej bezpečnosti,
- útvar integrovaného povoľovania a kontroly.

Inšpektorát sa organizačne člení na

- odbor inšpekcie ochrany vôd,
- odbor inšpekcie ochrany ovzdušia,
- odbor inšpekcie odpadového hospodárstva,
- odbor inšpekcie ochrany prírody a krajiny,
- odbor inšpekcie biologickej bezpečnosti,
- odbor integrovaného povoľovania a kontroly.

Jednotlivé inšpektoráty sú rozdelené aj na základe územnej pôsobnosti, celkovo na Slovensku pôsobia štyri inšpektoráty.

4. VEDÚCI PREDSTAVITELIA ORGÁNOV MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY

■ OBDOBIE ROKOV 1989 — 1990

Počas fungovania národných výborov malo plenárne zasadnutie národného výboru, ktoré sa skladalo z volených poslancov podľa § 39 ods. 2 zákona o národných výboroch, vyhradené okrem iného

- voliť predsedu, podpredsedov a tajomníkov národného výboru a ďalších členov rady, ako aj predsedov, tajomníkov a ďalších členov komisií národného výboru, ako aj odvolať ich z funkcie
- ustanovovať vedúcich odborov národného výboru a hygienika a odvolávať ich z funkcie.

Podľa § 1 ods. 1 zákona o národných výboroch, národné výbory boli orgánmi socialistickej štátnej moci a správy v krajoch, okresoch a obciach. Vo svojej činnosti upevňovali pod vedením Komunistickej strany Československa socialistické spoločenské zriadenie. Vedúci predstavitelia národných výborov a vedúci odborov boli **politickými nominantmi** príslušných okresných a krajských výborov KSS.

■ OBDOBIE ROKOV 1990 — 1996

Podľa § 4 ods. 3 prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí **na čele okresného úradu životného prostredia** bol prednosta, ktorého vymenúval a odvolával minister životného prostredia (resp. predseda SKŽP). Pri vzniku úradov životného prostredia a menovaní prvých prednostov predstavitelia SKŽP dávali dôraz na odbornosť a prednostovia boli vyberaní cez výberové konanie. Postupne však aj tu prevládli politické nominácie v tom zmysle, že pri zmene vlády si jednotlivé posty delili politické strany pôsobiace v regióne na základe dohôd. Nominanta, ktorý bol odporučený politickými stranami v regióne, následne menoval minister.

Na čele **obvodného úradu životného prostredia** bol prednosta, ktorého vymenúval a odvolával prednosta okresného úradu životného prostredia. Pri menovaní prednostov obvodných úradov životného prostredia pri vzniku úradov nešlo o politické nominácie, postupne však aj tu prevládli politické nominácie ako pri prednostoch okresných úradov životného prostredia.

Spôsob výberu pracovníkov úradov životného prostredia bol vecou prednostu. Prví pracovníci sa stali pracovníkmi úradov životného prostredia delimitáciou z národných výborov. Ďalších pracovníkov vyberali prednostovia väčšinou výberovým konaním, nešlo o politické nominácie. Treba však poznamenať, že v uvedenom období (1989 – 1994) bol nedostatok odborníkov venujúcich sa životnému prostrediu.

Funkcia vedúceho služobného úradu neexistovala. Na pracovnoprávne vzťahy sa vzťahoval zákonník práce č. 65/1965 Zb. v znení neskorších predpisov. Na úradoch životného prostredia neboli špeciálne personálne referáty, pracovno-právne agendu zastrešoval prednosta, prípadne právnik, ak na úrade pracoval.

Na čele **inšpekcie** bol riaditeľ, ktorého vymenovával a odvolával predseda Slovenskej komisie pre životné prostredie, resp. neskôr minister životného prostredia (§ 7 ods. 3 prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí) .

Na čele inšpektorátu bol vedúci inšpektorátu, ktorého vymenovával a odvolával riaditeľ inšpekcie (§ 7 ods. 4 prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí).

■ OBDOBIE ROKOV 1996 — 2003

Z ustanovenia § 8 ods. 1 prvého zákona o miestnej štátnej správe vyplývalo, že *„Krajský úrad riadi a za jeho činnosť zodpovedá prednosta. Prednostu krajského úradu vymenúva a odvoláva vláda Slovenskej republiky na návrh ministra vnútra Slovenskej republiky.“*

Z ustanovenia § 8 ods. 2 prvého zákona o miestnej štátnej správe vyplývalo, že *„Okresný úrad riadi a za jeho činnosť zodpovedá prednosta. Prednostu okresného úradu vymenúva a odvoláva vláda Slovenskej republiky na návrh ministra vnútra Slovenskej republiky.“*

Z ustanovenia § 8 ods. 6 prvého zákona o miestnej štátnej správe vyplývalo, že *„Vedúceho odboru krajského úradu vymenúva a odvoláva prednosta krajského úradu po prerokovaní s príslušným ministrom alebo s vedúcim iného ústredného orgánu štátnej správy.“*

Z ustanovenia § 8 ods. 7 prvého zákona o miestnej štátnej správe vyplývalo, že *„Vedúceho odboru okresného úradu vymenúva a odvoláva prednosta okresného úradu po prerokovaní s prednostom krajského úradu.“*

V zmysle organizačného poriadku krajských úradov prednosta krajského úradu riadil krajský úrad a zodpovedá za jeho činnosť. Okrem iného tiež:

- vymenúval a odvolával svojich zástupcov,
- vymenúval a odvolával vedúcich odborov po prerokovaní s ministrom alebo vedúcim iného ústredného orgánu štátnej správy,
- podpisuje všeobecne záväzné vyhlášky krajského úradu,
- vyjadroval sa k vymenúvaniu a odvolávaní vedúcich odborov okresného úradu,
- bol štatutárnym orgánom v pracovno-právnych vzťahoch zamestnancov krajského úradu,
- vymenúval a dovoľával členov svojich poradných orgánov.

V zmysle organizačného poriadku okresných úradov prednosta okresného úradu riadil okresný úrad a zodpovedal za jeho činnosť. Okrem iného tiež:

- vymenúval a odvolával svojho zástupcu,
- vymenúval a odvolával vedúcich odborov po prerokovaní s prednostom krajského úradu,
- bol štatutárnym orgánom v pracovno-právnych vzťahoch zamestnancov okresného úradu,
- vymenúval a odvolával členov svojich poradných orgánov.

Vedúci odboru podľa organizačných poriadkov krajských a okresných úradov riadil odbor a zodpovedal za plnenie jeho úloh, pričom zároveň napr.:

- zodpovedal za výkon štátnej správy na úseku, ktorý riadil,
- podpisoval vydané rozhodnutia vo svojom úseku činností, okrem prípadov ak osobitný zákon ustanovuje inak alebo ak podpisovanie rozhodnutí nebolo zverené aj iným zamestnancom.

Od 01. 04. 2002 upravil právne vzťahy pri vykonávaní štátnej služby zákon č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o štátnej službe“). Podľa ustanovenia § 5 ods. 4 zákona o štátnej službe funkcie, do ktorých sa štátni zamestnanci volia alebo vymenúvajú boli na účely tohto zákona označené ako politické funkcie.

Podľa ustanovenia § 9 tohto zákona predstavený bol nadriadený štátny zamestnanec, ktorý bol oprávnený dávať podriadenému štátnemu zamestnancovi pokyny na vykonávanie štátnej služby a bol povinný plniť voči podriadenému štátnemu zamestnancovi úlohy služobného úradu pri vykonávaní štátnej služby v rozsahu určenom služobným predpisom. Predstavený mohol byť len štátny zamestnanec, ktorý bol vymenovaný do stálej štátnej služby (ak zákon neustanovoval inak) a spĺňal osobitné kvalifikačné predpoklady na vykonávanie riadiacich činností. Toto sa nevzťahovalo na predstaveného v politickej funkcii.

Prednosta krajského aj okresného úradu bol predstaveným v politickej funkcii.

Vedúceho odboru (predstaveného) vymenúval vedúci úradu na základe výberového konania. Na výberovom konaní sa okrem štátneho zamestnanca v stálej štátnej službe mohol zúčastniť aj uchádzač, ktorý nebol štátnym zamestnancom. Uchádzač, ktorý nebol štátnym zamestnancom, po úspešnom výberovom konaní sa zaradil do stálej štátnej služby, ak zložil sľub (§ 30 ods. 1 zákona o štátnej službe).

Odvolať z funkcie vedúceho odboru (predstaveného) mohol z dôvodov uvedených v ustanovení § 31 zákona o štátnej službe vedúci úradu.

Vo vzťahu k **postaveniu inšpekcie** došlo k zmene v roku 2003, kedy od 31. 07. 2003 stál na čele inšpekcie SIŽP generálny riaditeľ a na čele inšpektorátu riaditeľ, pričom však spôsob ich vymenúvania a odvolávania sa v porovnaní s predchádzajúcim obdobím nezmenil.

■ OBDOBIE ROKOV 2004 — 2013

Podľa ustanovenia § 6 zákona o štátnej správe v životnom prostredí, platilo, že:

- **krajský úrad životného prostredia riadil a za jeho činnosť zodpovedal prednosta, ktorého vymenúvala a odvolávala vláda Slovenskej republiky na návrh ministra životného prostredia,**
- **obvodný úrad životného prostredia riadil a za jeho činnosť zodpovedal prednosta, ktorého vymenúvala a odvolávala vláda na návrh ministra životného prostredia,**
- krajské úrady životného prostredia a obvodné úrady životného prostredia mohli zriadiť pre štátnu správu starostlivosti o životné prostredie odbory,
- podrobnosti o organizácii krajského úradu životného prostredia ustanovoval štatút krajského úradu životného prostredia, ktorý vydával minister životného prostredia,
- podrobnosti o organizácii obvodného úradu životného prostredia ustanovoval štatút obvodného úradu životného prostredia, ktorý vydával prednosta krajského úradu životného prostredia.

Na pracovnoprávne vzťahy prednostov, vedúcich odborov a zamestnancov krajských úradov životného prostredia a okresných úradov životného prostredia vykonávajúcich štátnu správu **platil do 01. 11. 2009 zákon o štátnej službe**. Podľa § 5 ods. 4 uvedeného zákona funkcie, do ktorých sa štátni zamestnanci volili alebo vymenúvali podľa odseku 3 sú na účely tohto zákona politické funkcie, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

Keďže prednostov okresných úradov životného prostredia a obvodných úradov životného prostredia vymenúvala a odvolávala vláda, išlo podľa § 5 ods. 4 zákona o štátnej službe o politické funkcie.

Krajský úrad životného prostredia bol podľa § 7 ods. 1 písm. c) zákona č. 312/2001 Z. z. v spojení s § 4 ods. 4 druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí služobným úradom štátnych zamestnancov, ktorí vykonávajú štátnu službu v krajskom úrade životného prostredia a v obvodných úradoch životného prostredia v jeho pôsobnosti; je zamestnávateľom zamestnancov, ktorí vykonávajú práce vo verejnom záujme v krajskom úrade životného prostredia a v obvodných úradoch životného prostredia v jeho pôsobnosti.

Na základe rozhodnutia ministra životného prostredia č. 51/2004 – 1.9, z 15. 10. 2004 o vydaní štatútov krajských úradov životného prostredia bol od 01. 11. 2004 prednosta krajského úradu životného prostredia zároveň vedúcim služobného úradu. Prednosta bol štatutárnym zástupcom krajského úradu životného prostredia.

Prednosta krajského úradu životného prostredia bol služobne najvyšší predstavený všetkým štátnym zamestnancom krajského úradu životného prostredia a obvodných úradov životného prostredia v jeho pôsobnosti. Plnil úlohy spojené s kontrolou vykonávania štátnej služby zamestnancami v služobnom úrade a s uplatňovaním štátnozamestnaneckých vzťahov. Za túto svoju činnosť sa zodpovedal vedúcemu služobného úradu Ministerstva životného prostredia SR.

Vedúcich odborov – predstavených krajského úradu životného prostredia a obvodných úradov životného prostredia v pôsobnosti krajského úradu životného prostredia vymenovával a odvolával prednosta krajského úradu životného prostredia ako vedúci služobného úradu na základe výsledkov výberového konania.

Prednosta krajského úradu životného prostredia riadil prednostov obvodných úradov životného prostredia v územnom obvode krajského úradu životného prostredia, zamestnancov kancelárie prednostu a vedúcich odborov.

Organizačné poriadky krajských úradov životného prostredia osobitne ustanovovali postavenie prednostu krajského úradu životného prostredia a postavenie prednostu krajského úradu životného prostredia ako vedúceho služobného úradu.

Prednosta krajského úradu životného prostredia ako vedúci služobného úradu priamo riadil vedúceho osobného úradu.

Vedúci osobného úradu riadil činnosť a zodpovedal prednostovi za zabezpečenie plnenia úloh, ktoré služobnému úradu vyplývali zo štátnozamestnaneckých vzťahov (podľa zákona o štátnej službe).

Vedúci odboru riadil a kontroloval jemu priamo podriadených štátnych zamestnancov a zamestnancov vykonávajúcich práce vo verejnom záujme. Riadil odbor a zodpovedal za jeho činnosť. Podpisoval rozhodnutia krajského úradu životného prostredia patriace do jeho pôsobnosti.

Prednosta obvodného úradu životného prostredia riadil a zodpovedal za činnosť obvodného úradu životného prostredia. Prednosta riadil vedúcich odborov a kanceláriu prednostu. Prednosta obvodného úradu rozhodoval v mene obvodného úradu ako správny orgán v administratívnoprávnych veciach a bol osobou oprávnenou na podpis rozhodnutia vydaného v správnom konaní. Podpisovaním rozhodnutí a iných písomných úkonov vo veciach patriacich do pôsobnosti odborov mohol prednosta obvodného úradu životného prostredia písomne poveriť vedúcich odborov.

Vedúci odboru na obvodnom úrade životného prostredia riadil a zodpovedal za činnosť odboru, ktorý riadil.

Totožný spôsob ustanovovanie do funkcií predstaviteľov orgánov miestnej štátnej správy bol aj vtedy, keď sa krajské úrady životného prostredia stali obvodnými úradmi životného prostredia v sídle kraja.

Slovenská inšpekcia životného prostredia

Inšpekciu riadi a za jej činnosť zodpovedá generálny riaditeľ – vedúci služobného úradu¹³⁶, ktorého vymenúva a odvoláva vedúci služobného úradu Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky.

Na čele inšpektorátu je riaditeľ, ktorého vymenúva a odvoláva generálny riaditeľ.

Na pracovníkov inšpekcie sa tiež vzťahoval zákon o štátnej službe.

■ OBDOBIE ROKOV 2013 — SÚČASNOSŤ

Z ustanovenia § 2 ods. 2 druhého zákona o miestnej štátnej správe vyplýva, že „Okresný úrad riadi a za jeho činnosť zodpovedá prednosta okresného úradu, ktorého vymenúva a odvoláva vláda Slovenskej republiky na návrh ministra vnútra Slovenskej republiky.“

Do 13. 05. 2017 zároveň bolo účinné ustanovenie § 2 ods. 4 zákona o miestnej štátnej správe, podľa ktorého „Vedúceho odboru okresného úradu vymenuje prednosta okresného úradu na návrh vedúceho ústredného orgánu štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí výkon štátnej správy uskutočňovaný odborom okresného úradu.“ **Toto ustanovenie však bolo novelou druhého zákona o miestnej štátnej správe č. 55/2017 Z. z. vypustené.**

V zmysle organizačného poriadku okresných úradov je prednosta okresného úradu vedúci štátny zamestnanec, ktorý riadi okresný úrad, zastupuje okresný úrad navonok a zodpovedá za jeho činnosť vrátane činnosti klientskeho centra. Okrem iného tiež:

- koná vo veciach štátnozamestnaneckých vzťahov v rozsahu poverenia generálnym tajomníkom služobného úradu ministerstva a vo veciach pracovnoprávných vzťahov v rozsahu poverenia ministrom,
- podieľa sa na utváraní podmienok pre odborný rast zamestnancov,
- určuje rozvrhnutie služobného času a pracovného času podľa usmernenia ministerstva,
- zabezpečuje kontrolu plnenia úloh okresného úradu a jej výsledky využíva na skvalitňovanie riadiacej činnosti.

Vedúci odboru je podľa organizačného poriadku okresných úradov vedúci štátny zamestnanec, ktorý riadi odbor a zodpovedá za plnenie jeho úloh, pričom zároveň napr.

- utvára podmienky na riadne vykonávanie štátnej služby podriadenými štátnymi zamestnancami a plnenie úloh zamestnancami pri výkone práce vo verejnom záujme,
- koná vo veciach štátnozamestnaneckých vzťahov v rozsahu poverenia generálnym tajomníkom služobného úradu a vo veciach pracovnoprávných vzťahov v rozsahu poverenia ministrom.

V zmysle ustanovenia § 20 zákona o štátnej službe vedúcim zamestnancom je nadriadený štátny zamestnanec, ktorý je okrem iného oprávnený organizovať, určovať a ukladať podriadenému štátnemu zamestnancovi úlohy na vykonávanie štátnej služby a dávať mu na tento účel pokyny a tiež riadiť, kontrolovať a hodnotiť vykonávanie štátnej služby podriadeného štátneho zamestnanca.

Vedúci odboru môže byť ustanovený do funkcie, len na základe výberového konania, ustanovuje to § 60 zákona o štátnej službe, s výnimkou, ak ide o vedúceho zamestnanca, ktorého je možné trvale preložiť vymenovaním do funkcie iného vedúceho zamestnanca, ak ide o vykonávanie štátnej služby v tom istom odbore štátnej služby a v tej istej funkcii alebo vo funkcii v nižšej platovej triede.

Odvolať z funkcie vedúceho odboru okresného úradu môže z dôvodov uvedených v ustanovení § 61 zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov generálny tajomník služobného úradu.

136 Vyplývalo to z ustanovenia § 10 ods. 7 zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 411/2002 Z. z.

Vo vzťahu k vedúcim predstaviteľom **inšpekcie** platí ustanovenie § 9 ods. 3 a 4 zákona o štátnej správe v životnom prostredí, podľa ktorých inšpekciu riadi a za jej činnosť zodpovedá generálny riaditeľ, ktorého vymenúva a odvoláva vedúci služobného úradu ministerstva. Na čele inšpektorátu je riaditeľ, ktorého vymenúva a odvoláva generálny riaditeľ.

5. SLUŽOBNÝ ÚRAD

Pojem služobný úrad bol do právneho poriadku SR zavedený zákonom o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

■ OBDOBIE ROKOV 1990 — 2001

Na úradoch životného prostredia neboli špeciálne personálne referáty, pracovno-právnu agendu zastrešoval prednosta, prípadne právnik ak na úrade pracoval. Pracovnoprávne vzťahy pracovníkov štátnej správy upravoval zákon č. 65/1965 Zb. Zákonník práce, v znení zákona č. 231/1992 Zb.¹³⁷

Platové pomery pracovníkov úradov životného prostredia upravovalo nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 249/1992 Zb. o platových pomeroch zamestnancov v rozpočtových a v niektorých ďalších organizáciách a orgánoch.

■ OBDOBIE ROKOV 2002 — 2004

Krajský úrad a okresný úrad boli samostatnými služobnými úradmi v zmysle ustanovenia § 7 zákona o štátnej službe.

Na účely uplatňovania štátnozamestnaneckých vzťahov bol najvyšší predstavený všetkým zamestnancom v štátnej službe **vedúci služobného úradu**.

Vedúceho služobného úradu vymenovával predseda Úradu pre štátnu službu. Vedúci služobného úradu bol služobne najvyšší všetkým zamestnancom okresného úradu na účely zákona o štátnej službe.

Vedúci služobného úradu vymenovával na základe výsledkov výberového konania štátnych zamestnancov na štátnozamestnanecké miesto v stálej štátnej službe, dočasnej štátnej službe a v prípravnej štátnej službe a zástupcu predstaveného, vykonával zmeny štátnozamestnaneckého pomeru v služobnom úrade, vydával rozhodnutia alebo potvrdenie o skončení štátnozamestnaneckého pomeru.

137 Išlo o ustanovenie § 73 ods. 2 až 5, ktoré znelo:

„Pracovníci orgánov štátnej správy, súdov a prokuratúr Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, Českej republiky a Slovenskej republiky, Kancelárie prezidenta Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, Kancelárie Federálneho zhromaždenia, Kancelárie Českej národnej rady, Kancelárie Slovenskej národnej rady, Úradu vlády Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, Úradu vlády Českej republiky, Úradu vlády Slovenskej republiky, Štátnej banky česko-slovenskej a štátnych fondov sú ďalej povinní:

a) konať a rozhodovať nestranne a zdržať sa pri výkone práce všetkého, čo by mohlo ohroziť dôveru v nestrannosť rozhodovania,

b) zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedeli pri výkone zamestnania a ktoré v záujme organizácie nemožno oznamovať iným osobám; to neplatí, pokiaľ ich tejto povinnosti zbavil vedúci organizácie alebo ním poverený vedúci pracovník, ak osobitný zákon neustanovuje inak,

c) v súvislosti s výkonom zamestnania **neprijímať dary alebo iné výhody, s výnimkou darov alebo výhod poskytovaných organizáciou, v ktorej sú zamestnaní, alebo na základe právnych predpisov a kolektívnych zmlúv,**

d) zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť k stretu verejného záujmu s osobnými záujmami, najmä **nezneužívať informácie nadobudnuté v súvislosti s výkonom zamestnania vo vlastný prospech alebo v prospech niekoho iného.**

(3) Pracovníci uvedení v odseku 2 nesmú byť členmi riadiacich alebo kontrolných orgánov právnických osôb prevádzkujúcich podnikateľskú činnosť; to neplatí, pokiaľ ich do takého orgánu vyslala organizácia, v ktorej sú zamestnaní, a v súvislosti s týmto členstvom nepoberajú odmenu od príslušnej právnickej osoby prevádzkujúcej podnikateľskú činnosť.

(4) **Pracovníci uvedení v odseku 2 môžu vykonávať podnikateľskú činnosť len s predchádzajúcim písomným súhlasom organizácie, v ktorej sú zamestnaní.**

(5) Obmedzenie ustanovené v predchádzajúcom odseku sa nevzťahuje na vedeckú, pedagogickú, publicistickú, literárnu alebo umeleckú činnosť a na správu vlastného majetku.“

Vedúci služobného úradu spolupracoval s prednostom, vedúcimi odborov a iných organizačných útvarov pri zabezpečovaní kvalitného personálneho obsadenia odborov štátnej služby na krajskom a okresnom úrade.¹³⁸

■ OBDOBIE ROKOV 2004 — 2013

Vytvorením špecializovanej štátnej správy pre životné prostredie sa k 01. 01. 2004 situácia nezmenila. Novelou zákona o štátnej službe č. 551/2003 Z. z. sa ustanovilo, že podľa § 7 ods. 1 písm. c) orgán miestnej štátnej správy je zároveň aj služobným úradom, ak osobitný predpis neustanovoval inak.

To sa zmenilo až od 01. 07. 2004, kedy novelou druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí č. 205/2004 Z. z. došlo k tomu, že krajský úrad životného prostredia aj obvodný úrad životného prostredia mali jeden spoločný služobný úrad.

Prednosta krajského úradu životného prostredia bol zároveň vedúcim služobného úradu. Úlohy služobného úradu zabezpečoval osobný úrad, ktorý ako osobitný útvar služobného úradu zabezpečoval plnenie úloh, ktoré krajskému úradu životného prostredia vyplývali zo štátnozamestnaneckých vzťahov uplatňovaných voči štátnym zamestnancom, ktorí vykonávali štátnu službu na krajskom aj obvodnom úrade životného prostredia. Osobný úrad ďalej zabezpečoval uplatňovanie právnych vzťahov zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme. Osobný úrad plnil úlohy osobného úradu pre prednostu krajského úradu životného prostredia a pre prednostov obvodných úradov životného prostredia.

Inšpekcia

Podľa § 7 ods. 2 prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí v znení zákona č. 245/2003 Z. z. bola inšpekcia služobným úradom (od 01. 04. 2002 ústredie inšpekcie).

Po roku 2004 naďalej platilo, že služobným úradom inšpekcie bolo ústredie inšpekcie, čo vyplýva z ustanovenia § 9 ods. 3 druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí, Generálnym tajomníkom služobného úradu bol generálny riaditeľ inšpekcie.

■ OBDOBIE ROKOV 2013 — SÚČASNOSŤ

Služobným úradom pre štátnych zamestnancov na okresnom úrade, bez ohľadu na ich vecné zaradenie, je **Ministerstvo vnútra SR**. Vyplýva to z ustanovenia § 15 ods. 3 zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Služobným úradom inšpekcie je naďalej ústredie inšpekcie v zmysle už uvedeného.

6. ÚLOHA A POSTAVENIE ÚSTREDNÉHO ORGÁNU VO VZŤAHU K ORGÁNOM MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY

■ OBDOBIE 1989 — 1990

V roku 1989 ministerstvá riadil a za ich činnosť zodpovedal minister. Podľa § 12 zákona č. 207/1968 Zb. o zriadení ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej socialistickej republiky podrobnejšie vymedzenie úloh ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej socialistickej republiky zásady ich činnosti a organizáciu upravovali štatúty, ktoré schvaľovala vláda Slovenskej socialistickej republiky. Okrem agendy životného prostredia, ktorá pozostávala zo starostlivosti o časť životného prostredia, prípadne o jednu zložku životného prostredia, malo každé z vyššie už uvedených ministerstiev aj samostatnú a vo vzťahu k agende ochrany životného prostredia prevažujúcu agendu. Ani v jednom prípade nešlo o ministerstvo, ktoré by sa venovalo len problematike životného prostredia prípadne niektorej jeho zložke.

138 Organizačný poriadok Okresného úradu Liptovský Mikuláš z 15. 09. 2002.

Podľa § 68 zákona o národných výboroch ministerstvá (ústredné orgány štátnej správy) riadili v rámci hmotnoprávných predpisov (zákonov) výkon štátnej správy v príslušnom odvetví vydávaním všeobecne záväzných právnych predpisov a smerníc, koordinovali výkon štátnej správy. Ministerstvá (ústredné orgány štátnej správy) do pôsobnosti ktorých patrili odvetvia (úseky) riadené a spravované národnými výbormi:

- a) riadili po odbornej stránke činnosť národných výborov na základe vládou schválených koncepcií rozvoja odvetví (úsekov);
- b) zabezpečovali odborné vedenie rozpočtových a príspevkových organizácií a zariadení národných výborov;
- c) podieľali sa na príprave návrhov strednodobých a vykonávacích hospodárskych plánov a rozpočtov krajských národných výborov;
- d) zabezpečovali jednotný postup pri používaní právnych predpisov v účinnosti národných výborov;
- e) pomáhali po odbornej stránke národným výborom a organizáciám nimi riadeným alebo spravovaným, zabezpečovať úlohy a zdokonaľovať metódy činnosti;
- f) usmerňovali vedecko-technický rozvoj a racionalizáciu riadiacich a správnych činností;
- g) starali sa o výchovu odborných kádrov národných výborov a organizácií a zariadení nimi riadených alebo spravovaných.

■ OBDOBIE ROKOV 1991 — 1996

SKŽP (§ 2 prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí) a následne MŽP SR ako ústredný orgán štátnej správy pre starostlivosť o životné prostredie:

- a) vypracúval koncepciu tvorby a ochrany životného prostredia,
- b) **riadil výkon štátnej správy vo veciach starostlivosti o životné prostredie,**
- c) vykonával štátnu správu v rozsahu uvedenom v osobitných predpisoch,
- d) **riadil okresné úrady životného prostredia a Slovenskú inšpekciu životného prostredia,**
- e) zabezpečoval jednotný informačný systém o životnom prostredí, vrátane plošného monitoringu na území Slovenskej republiky,
- f) vykonával hlavný štátny dozor vo veciach životného prostredia,

pre plnenie svojich úloh mohol zriadiť osobitné odborné organizácie,

zabezpečoval v spolupráci s ďalšími ministerstvami zvyšovanie odbornej prípravy pracovníkov okresných a obvodných úradov životného prostredia a Slovenskej inšpekcie životného prostredia, ako aj overovanie ich odbornej spôsobilosti.

Podľa § 6 ods. 2 zákona o organizácii ministerstiev v znení zákona SNR č. 459/1992 Zb.

„Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky sú podriadené

a) Slovenská inšpekcia životného prostredia, prostredníctvom ktorej Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky plní funkciu orgánu hlavného štátneho dozoru vo veciach životného prostredia,

b) Slovenský hydrometeorologický ústav.“

Uvedená riadiaca kompetencia MŽP SR vo vzťahu k úradom životného prostredia sa nachádzala aj vo všetkých zložkových zákonoch upravujúcich problematiku životného prostredia, ktoré nadobudli účinnosť po vzniku SKŽP (resp. MŽP SR). Ako príklad je možné uviesť:

- podľa § 2 zákona SNR č. 494/1991 Zb. o štátnej správe v odpadovom hospodárstve, SKŽP je ústredným orgánom štátnej správy odpadového hospodárstva a podľa § 2 ods. 2 písm. a) uvedeného zákona riadi výkon štátnej správy v odpadovom hospodárstve,
- podľa § 51 písm. a) zákona SNR č. 287/1994 Zb. o ochrane prírody a krajiny MŽP SR riadi výkon štátnej správy vo veciach ochrany prírody a krajiny a určuje hlavné smery tejto činnosti,
- podľa § 2 ods. 1 zákona SNR č. 134/1992 Zb. o štátnej správe v ochrane ovzdušia MŽP SR je ústredným orgánom štátnej správy vo veciach ochrany ovzdušia a podľa § 2 písm. a) uvedeného zákona riadi výkon štátnej správy vo veciach ochrany ovzdušia.

Podľa organizačného poriadku schváleného rozhodnutím ministra životného prostredia č. 542/95 z 30. 03. 1995 bola jedným z poradných a koordinačných orgánov ministra **Rada prednostov úradov a riaditeľov organizácií**, ktorá sa spravidla zaoberala všeobecnými otázkami činnosti úradov životného prostredia, Slovenskej inšpekcie životného prostredia a rozpočtových a príspevkových organizácií rezortu životného prostredia.

Radu prednostov úradov a riaditeľov organizácií zvolával z poverenia ministra vedúci úradu, spravidla raz za štvrt' roka. Jej členmi boli okrem vedúceho úradu a riaditeľov sekcií prednostovia okresných úradov životného prostredia, riaditeľ inšpekcie a riaditelia rozpočtových a príspevkových organizácií rezortu životného prostredia. Zasadnutie rady sa podľa rozhodnutia ministra mohli zúčastniť aj prednostovia obvodných úradov životného prostredia, zástupcovia riaditeľov a prednostov, hovorca, prípadne podľa obsahu prerokovanej problematiky aj iné osoby. Záznam vypracovaný sekciou environmentálnych koncepcií, práva a organizácie, schvaľoval z poverenia ministra vedúci úradu, ktorý vykonával aj priebežnú kontrolu plnenia prijatých uznesení.

Vedúci úradu riadil a kontroloval činnosti sekcií ministerstva, inšpekciu, Slovenskú agentúru životného prostredia a úrady životného prostredia.

Riaditeľ sekcie v rozsahu pôsobnosti sekcie prostredníctvom odborov odborno-metodicky riadili činnosť inšpekcie, Slovenskej agentúry životného prostredia a úradov životného prostredia.

Výkon štátnej správy vykonávanej úradmi životného prostredia zabezpečovali oddelenia príslušnej štátnej správy na jednotlivých vecných odboroch, ktoré zároveň zabezpečovali aj jednotnú aplikáciu právnych predpisov v konaní úradov životného prostredia.

■ OBDOBIE ROKOV 1996 — 2003

Podľa ustanovenia § 2 písm. b) prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí MŽP SR riadilo výkon štátnej správy vo veciach starostlivosti o životné prostredie. Zároveň podľa ustanovenia § 2 písm. h) tohto zákona zabezpečuje zvyšovanie odbornej prípravy pracovníkov inšpekcie aj overovanie ich odbornej spôsobilosti.

Vo vzťahu k inšpekcii vystupovalo MŽP SR aj v úlohe zriaďovateľa inšpekcie, ako štátnej rozpočtovej organizácie, pričom zároveň bola inšpekcia finančnými vzťahmi napojená na rozpočet ministerstva životného prostredia.

Zložkové zákony na ochranu životného prostredia ustanovovali pre MŽP SR obdobnú všeobecnú právomoc vo vzťahu k výkonu štátnej správy. Napr. zákon č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v ustanovení § 51 určuje, že MŽP SR riadi výkon štátnej správy vo veciach ochrany prírody a krajiny a určuje hlavné smery tejto činnosti a plní funkciu hlavného štátneho dozoru; obdobne zákon č. 184/2002 Z. z. o vodách a o zmene a doplnení niektorých zákonov vo svojom ustanovení § 55 ods. 1 písm. a) stanovuje, že MŽP SR vykonáva štátnu vodnú správu a riadi jej výkon, alebo zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v ustanovení § 68 určuje, že MŽP SR riadi a kontroluje výkon štátnej správy v odpadovom hospodárstve.

Obdobne aj ustanovenie § 11 ods. 2 prvého zákona o miestnej štátnej správe ustanovuje, že ministerstvá, do ktorých pôsobnosti patria úseky štátnej správy vykonávanej krajskými úradmi a okresnými úradmi, riadia výkon štátnej správy uskutočňovanej krajskými úradmi a okresnými úradmi na jednotlivých úsekoch štátnej správy.

Podľa § 11 ods. 2 prvého zákona o miestnej štátnej správe

Ministerstvá, do ktorých pôsobnosti patrili úseky štátnej správy vykonávanej krajskými úradmi a okresnými úradmi:

- a) **riadili výkon štátnej správy uskutočňovanej krajskými úradmi a okresnými úradmi na jednotlivých úsekoch štátnej správy vydávaním všeobecne záväzných právnych predpisov, smerníc a pokynov, zjednocovaním postupu pri ich používaní, vypracúvaním koncepcií rozvoja úseku štátnej správy a preskúmaním rozhodnutí podľa osobitných predpisov a kontrolovali tento výkon,**
- b) spolupracovali s Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky pri hodnotení činnosti krajských úradov a okresných úradov, pri príprave opatrení týkajúcich sa ich výstavby a činnosti, **pri odbornej príprave zamestnancov** krajských úradov a okresných úradov, pri **určovaní skladby pracovných funkcií** na krajských úradoch a okresných úradoch,
- c) **podieľali sa na zostavení návrhu súhrnu rozpočtov krajských úradov a vyjadrujú sa k zmene jeho záväzných úloh, záväzných limitov a záväzných ukazovateľov.**

209

Podľa § 11 ods. 3 prvého zákona o miestnej štátnej správe

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky:

- a) koordinovalo podľa rozhodnutí vlády činnosť ministerstiev pri riadení a kontrole výkonu štátnej správy uskutočňovanej krajskými úradmi a okresnými úradmi a pri budovaní a realizácii automatizovaného informačného systému miestnej štátnej správy,
- b) určovalo v spolupráci s Ministerstvom financií Slovenskej republiky, príslušnými ministerstvami a krajskými úradmi počty zamestnancov jednotlivých krajských úradov a okresných úradov v rámci limitov schválených vládou,
- c) usmerňovalo v spolupráci s príslušnými ministerstvami krajské úrady a okresné úrady pri utváraní odborov a ďalších organizačných útvarov,
- d) zabezpečovalo v spolupráci s príslušnými ministerstvami odbornú prípravu zamestnancov krajských úradov a okresných úradov a určovalo skladbu pracovných funkcií krajských úradov a okresných úradov,
- e) riadilo a kontrolovalo spisovú službu na krajských úradoch a okresných úradoch, ak osobitný zákon neustanovuje inak.

Organizačné poriadky MŽP SR v rokoch 1996 – 2003 stanovovali pôsobnosť jednotlivých sekcií, ako aj odborov vo vzťahu k okresným a obvodným úradom životného prostredia, resp. odborom starostlivosti o životné prostredie na krajských a okresných úradoch; platilo, že kompetenciu riadiť a usmerňovať štátnu správu mali buď riaditeľ/generálny riaditeľ sekcie ministerstva životného prostredia, ktorý „v rozsahu pôsobnosti sekcie prostredníctvom odborov odbornometodicky riadi činnosť Slovenskej inšpekcie životného prostredia, Slovenskej agentúry životného prostredia a úradov životného prostredia“¹³⁹, alebo riaditeľ odboru, ktorý „usmerňuje a kontroluje plnenie úloh odboru a oddelení, ako aj výkon štátnej správy krajských a okresných úradov na úseku starostlivosti o životné prostredie a výkon inšpekčnej činnosti SIŽP v rozsahu pôsobnosti odboru“¹⁴⁰.

Vecnú stránku výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie riadilo MŽP SR.

Riadiaca kompetencia MŽP SR vo vzťahu k úradom životného prostredia sa nachádza aj vo všetkých zložkových zákonoch upravujúcich problematiku životného prostredia, ktoré boli platné v roku 2003 napr.:

- podľa § 55 ods. 1a) zákona č. 184/2002 Z. z. o vodách MŽP SR ako ústredný orgán štátnej vodnej správy vykonáva štátnu vodnú správu podľa tohto zákona a riadi jej výkon,

139 Pozri rozhodnutie ministra životného prostredia č. 542/95-min. zo dňa 30. marca 1995.

140 Pozri rozhodnutie ministra životného prostredia č. 37/2001-5.3 z novembra 2001.

- podľa § 29 písm. a) zákona č. 478/2002 Z. z. o ochrane ovzdušia a ktorým sa dopĺňa zákon č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov (zákon o ovzduší) MŽP SR je ústredným orgánom štátnej správy ochrany ovzdušia, ktorý riadi výkon štátnej správy vo veciach ochrany ovzdušia,
- podľa § 68 ods. 1 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch je MŽP SR ústredný orgán štátnej správy odpadového hospodárstva a podľa § 2 pís. a) uvedeného zákona riadi a kontroluje výkon štátnej správy v odpadovom hospodárstve,
- podľa §28 ods. 2 písm. a) a b) zákona č. 237/2002 Z. z. o obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín a o zmene a doplnení niektorých zákonov je MŽP SR ústredný orgán štátnej správy vo veciach ochrany exemplárov a riadi výkon štátnej správy a vykonáva štátny dozor vo veciach ochrany exemplárov reguláciou obchodu s nimi a určuje hlavné smery tejto činnosti,
- podľa 65 ods. 1 písm. a) zákona SNR č.543/2002 Zb. o ochrane prírody a krajiny MŽP SR riadi a kontroluje výkon štátnej správy vo veciach ochrany prírody a krajiny a určuje hlavné smery tejto činnosti.

V roku 2003 existoval na MŽP SR v riadení vedúceho služobného úradu odbor organizácie a riadenia miestnej štátnej správy.¹⁴¹ Tento odbor bol následne premenovaný na organizačný odbor¹⁴².

Poznatok z praxe

V tomto období Ministerstvo životného prostredia SR (najmä odbor ochrany prírody a krajiny) plnilo úlohu danú zákonom – koordinovať, riadiť a usmerňovať výkon štátnej správy – iniciatívne, profesionálne a v reálnom čase a to prostredníctvom pravidelných pracovných porád, školení a usmerňovaní výkonu štátnej správy spracovaním mnohých usmernení a výkladov legislatívy.

■ OBDOBIE ROKOV 2004 — 2013

Podľa ustanovenia § 2 ods. 1 druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí **MŽP SR** od dňa účinnosti zákona, má ako ústredný orgán štátnej správy starostlivosti o životné prostredie definované nasledovné právomoci:

- a) vypracúva environmentálne koncepcie,
- b) **riadi a kontroluje výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, ktorú vykonávajú okresné úrady v sídle kraja a inšpekcia,**
- c) **vykonáva štátnu správu starostlivosti o životné prostredie v rozsahu ustanovenom osobitnými predpismi,**
- d) **rozhoduje o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu okresného úradu v sídle kraja vo veciach, ktoré sú zákonom ustanovené len okresnému úradu v sídle kraja,**
- e) vykonáva štátny dozor,
- f) zriaďuje osobitné odborné organizácie, ktorých generálnych riaditeľov alebo riaditeľov vymenúva a odvoláva minister životného prostredia a dáva súhlas okresným úradom v sídle kraja na zriadenie osobitných odborných organizácií,
- g) sprístupňuje informácie o životnom prostredí,
- h) podieľa sa na zabezpečovaní environmentálnej výchovy, vzdelávania a propagácie,

141 vznikol z odboru environmentálnej organizácie rozhodnutím ministra životného prostredia č. 12/2003 zo 06. 02. 2003 o zmene organizačného poriadku – doplnok č. 5.

142 Na základe rozhodnutia ministra životného prostredia č. 26/2003-01. 09. od 01. 07. 2003.

- i) zabezpečuje v spolupráci s príslušnými ministerstvami a ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy odbornú prípravu zamestnancov okresných úradov v sídle kraja, okresných úradov, inšpekcie a obcí, ako aj overovanie ich kvalifikačných predpokladov na výkon niektorých funkcií,
- j) riadi a kontroluje výkon štátnej správy vo veciach ochrany exemplárov, ktorú vykonávajú obvodné úrady životného prostredia.¹⁴³

Podľa organizačného poriadku vydaného rozhodnutím ministra životného prostredia č. 27/2005-1.9. z 27. 09. 2005 riadenie miestnej štátnej správy bolo zo strany MŽP SR zabezpečované nasledovne¹⁴⁴:

Environmentálna rada – poradný orgán ministra, bola zameraná na riešenie zásadných environmentálnych problémov v regiónoch a v riadení štátnej správy. Environmentálnu radu zvolával, viedol a uznesenia z nej schvaľoval minister. Okrem ministra boli členmi environmentálnej rady štátny tajomník, vedúci úradu, generálni riaditelia sekcií, prednostovia krajských úradov životného prostredia, riaditelia osobitných odborných organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti ministerstva, riaditelia štátnych podnikov v zriaďovateľskej pôsobnosti ministerstva a riaditeľ Environmentálneho fondu. Podľa obsahu prerokúvanej problematiky na zasadnutie environmentálnej rady minister môže prizvať aj vecne príslušného riaditeľa odboru ministerstva ako aj odborníkov z praxe.

Príslušné sekcie usmerňujú, metodicky riadia a kontrolujú krajské úrady životného prostredia a obvodné úrady životného prostredia pri výkone štátnej správy na príslušnom úseku štátnej správy v kompetencii sekcie.

Riaditeľ odboru metodicky usmerňuje a kontroluje plnenie úloh ako aj výkon štátnej správy zabezpečovaný krajskými úradmi životného prostredia, obvodnými úradmi životného prostredia a Slovenskou inšpekciou životného prostredia v rozsahu pôsobnosti odboru.

Organizačný odbor a osobný úrad boli v priamej riadiacej pôsobnosti vedúceho služobného úradu.

Organizačný odbor vo vzťahu k miestnej štátnej správe:

- pripravoval návrhy na optimalizáciu usporiadania organizačných štruktúr miestnej štátnej správy starostlivosti o životné prostredie a osobitných odborných organizácií a na ich zmeny podľa rozhodnutí vlády SR, Úradu pre štátnu službu,
- vpracovával návrhy štatútov krajských úradov životného prostredia a vzorových štatútov obvodného úradu životného prostredia,
- usmerňoval krajské úrady životného prostredia a osobitné odborné organizácie pri vypracovávaní organizačných poriadkov a iných interných právnych predpisov,
- zabezpečoval dokumentáciu interných právnych predpisov vydaných krajskými úradmi životného prostredia a osobitnými odbornými organizáciami,
- vypracovával stanoviská k materiálom z oblasti organizácie štátnej správy na ústrednej a miestnej úrovni a zabezpečoval úlohy vyplývajúce z decentralizácie štátnej správy,
- organizoval porady vedenia ministerstva s prednostami krajských úradov životného prostredia a obvodných úradov životného prostredia k aktuálnym problémom výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, vyhotovoval z nich zápisy, zabezpečoval sledovanie plnenia úloh,
- zabezpečoval rokovanie Environmentálnej rady vyhotovoval z nej zápisy, zabezpečoval sledovanie plnenia úloh,
- usmerňoval krajské úrady životného prostredia a obvodné úrady životného prostredia pri rozvíjaní spolupráce s orgánmi územnej samosprávy a ich združeniami,

143 Táto kompetencia vznikla od 01.04.2005 a to na základe zákona č. 15/2005 Z. z, ktorý novelizoval aj zákon o štátnej správe v životnom prostredí.

144 V zmysle organizačného poriadku vydaného rozhodnutím ministra životného prostredia č. 27/2005-1.9. z 27. 09. 2005.

- organizoval spracovanie podkladov pre vyhotovovanie činnosti krajských úradov životného prostredia a obvodných úradov životného prostredia.

Osobný úrad

- vypracovával návrhy na vymenovanie, odvolanie a stanovenie platových náležitostí prednostov krajských úradov životného prostredia a zabezpečoval ich predloženie vláde,
- vypracovával legislatívne opatrenia na zabezpečenie osobitných kvalifikačných predpokladov zamestnancov orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie.

Podľa ďalšieho organizačného poriadku z roku 2006¹⁴⁵ riadenie miestnej štátnej správy bolo naďalej zabezpečované prostredníctvom Environmentálnej rady a sekcií a odborov v rozsahu pôsobnosti jednotlivých sekcií a odborov.

Osobný úrad, ktorý bol v priamej riadiacej pôsobnosti vedúceho služobného úradu:

- usmerňoval, metodicky riadil a kontroloval vo svojej pôsobnosti inšpekciu, úrady životného prostredia a odborné organizácie rezortu,
- bol gestorom zákona o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
- zabezpečoval personálne úlohy ministerstva vyplývajúce z druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí.

Sekcia legislatívy a starostlivosti o životné prostredie – odbor koordinácie výkonu štátnej správy zabezpečovala:

- koordináciu výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie odborov ministerstva, inšpekcie, úradov životného prostredia, samosprávy krajov a obcí, vrátane prípravy vzorov správnych aktov,
- spracovanie analýz a podkladov pre riešenie súhrnných problémov organizácie štátnej správy starostlivosti o životné prostredie,
- prípravu návrhov zmien a optimalizácie usporiadania organizačných štruktúr orgánov miestnej štátnej správy starostlivosti o životné prostredie a odborných organizácií,
- spracovanie stanovísk k problematike usporiadania miestnej štátnej správy, k návrhom kompetencií a organizácie samosprávnych orgánov, k problematike decentralizácie verejnej správy a preneseného výkonu štátnej správy,
- spracovanie stanovísk k návrhom na zriadenie alebo zrušenie stálych a dočasných pracovísk úradov životného prostredia,
- spracovávanie podkladov týkajúcich sa činnosti úradov životného prostredia,
- vypracovanie návrhov a zabezpečovanie schvaľovania štatútov krajských úradov životného prostredia, inšpekcie, Environmentálneho fondu a vzorových štatútov obvodných úradov životného prostredia.

Podľa ďalšieho organizačného poriadku z roku 2008¹⁴⁶ riadenie miestnej štátnej správy bolo naďalej zabezpečované prostredníctvom Environmentálnej rady a sekcií a odborov v rozsahu pôsobnosti jednotlivých sekcií a odborov, osobným úradom a odborom organizácie a riadenia štátnej správy v obdobnom rozdelení ako je uvedené v organizačnom poriadku z roku 2006.

145 Rozhodnutie ministra životného prostredia č. 51/2006-1.6 z 31. 10. 2006.

146 Rozhodnutie ministra životného prostredia č. 33/2008-1.8 z 08. 04. 2008.

Obdobné rozdelenia kompetencií v riadení miestnej štátnej správy boli zachované aj v ďalších rokoch, menili sa názvy vecných odborov ako aj odboru do kompetencie ktorého patrila koordinácia výkonu štátnej správy.

- Odbor organizačných vzťahov a pôsobnosti¹⁴⁷,
- Odbor organizácie, riadenia a koordinácie štátnej správy¹⁴⁸,
- Odbor organizácie, riadenia a koordinácie štátnej správy.¹⁴⁹

■ OBDOBIE ROKOV 2013 — SÚČASNOSŤ

Ustanovenie § 2 ods. 1 písm. b) druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí určuje, že MŽP SR, ako ústredný orgán štátnej správy starostlivosti o životné prostredie riadi a kontroluje výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, ktorú vykonávajú **okresné úrady v sídle kraja a inšpekcia**.

213

Zároveň v zmysle ustanovenia § 2 ods. 1 písm. j) druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí, MŽP SR zabezpečuje v spolupráci s príslušnými ministerstvami a ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy odbornú prípravu zamestnancov okresných úradov v sídle kraja, okresných úradov, inšpekcie a obcí, ako aj overovanie ich kvalifikačných predpokladov na výkon niektorých funkcií. Povinnosť spolupráce s ostatnými ministerstvami vyplýva aj z ustanovenia § 2 ods. 2 písm. a), kde je uvedené, že MŽP SR pri zabezpečení svojich úloh spolupracuje s ústrednými orgánmi štátnej správy, ktoré sa podieľajú na plnení úloh vo veciach starostlivosti o životné prostredie.

Vo vzťahu k inšpekcii vystupuje MŽP SR v úlohe zriaďovateľa inšpekcie, ako štátnej rozpočtovej organizácie, pričom zároveň je inšpekcia finančnými vzťahmi napojená na rozpočet MŽP SR.

Zložkové zákony na ochranu životného prostredia ustanovujú pre MŽP SR obdobnú všeobecnú právomoc vo vzťahu k výkonu štátnej správy, napr. zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v ustanovení § 65 určuje, že MŽP SR riadi a kontroluje výkon štátnej správy vo veciach ochrany prírody a krajiny a určuje hlavné smery tejto činnosti; obdobne zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách v svojom ustanovení § 59 ods. 1 písm. a) stanovuje, že MŽP SR riadi výkon štátnej vodnej správy.

Obdobne aj ustanovenie § 4 ods. 7 druhého zákona o miestnej štátnej správe ustanovuje, že štátnu správu, ktorú vykonávajú okresné úrady, riadia a kontrolujú v rozsahu ustanovenom osobitnými zákonmi ústredné orgány štátnej správy, do ktorých pôsobnosti patria príslušné úseky štátnej správy.

Aktuálny organizačný poriadok¹⁵⁰ MŽP SR stanovuje pôsobnosť jednotlivých sekcií, ako aj odborov MŽP SR vo vzťahu k odborom starostlivosti o životné prostredie okresných úradov; platí, že generálny tajomník služobného úradu riadi a kontroluje odbory starostlivosti o životné prostredie okresných úradov v rozsahu pôsobnosti podľa zákona o miestnej štátnej správe prostredníctvom odborných organizačných útvarov MŽP SR (čl. 7 ods. 6 organizačného poriadku); resp. generálny riaditeľ sekcie MŽP SR „*riadi, usmerňuje a kontroluje výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, ktorú vykonávajú odbory starostlivosti o životné prostredie okresných úradov a inšpekcia*.“ (čl. 8 ods. 7 organizačného poriadku). Obdobnú právomoc majú v organizačnom poriadku stanovenú aj jednotliví riaditelia odborov, resp. iných útvarov MŽP SR.

Nijakým spôsobom však v organozačnom poriadku nie je vymedzený vzťah MŽP SR a odboru opravných prostriedkov okresného úradu v sídle kraja, ktorý vykonáva druhostupňovú agendu aj vo vzťahu k výkonu štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie.

V rámci Sekcie legislatívy a práva MŽP SR pôsobí aj referát koordinácie štátnej správy a rezortných záležitostí, ktorý je gestorom aj druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí, ako aj súčinnosti pri legislatíve a uplatňovaní druhého zákona o organizácii miestnej štátnej správy.

147 Rozhodnutie ministra Životného prostredia č. 49/2009-1.10 z 27. 10. 2009

148 Rozhodnutie ministra Životného prostredia č. 2/2010-1.10 z 25. 01. 2010

149 Rozhodnutie ministra Životného prostredia č. 21/2012-6 z 20. 07. 2012

150 Vydaný rozhodnutím ministra Životného prostredia Slovenskej republiky z 18. októbra 2018 č. 25/2018-1.13

Tento referát má v zmysle organizačného poriadku ministerstva životného prostredia na starosti okrem iného:

- vedenia evidencie výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie podľa osobitných zákonov,
- vedenia komplexnej evidencie konaní v oblasti štátnej správy starostlivosti o životné prostredie ministerstva a odborov starostlivosti o životné prostredie okresných úradov,
- formálno-právne posudzovanie smerníc, ktorými ministerstvo riadi výkon štátnej správy uskutočňovaný odbormi starostlivosti o životné prostredie okresných úradov,
- formálno-právne posudzovanie návrhov operatívnej povahy určených pre odbory starostlivosti o životné prostredie okresných úradov a zabezpečenie ich vydania v operatívnom pokyne Ministerstva vnútra Slovenskej republiky,
- koordinácie a usmerňovania odborov starostlivosti o životné prostredie okresných úradov pri vypracúvaní a vyhodnocovaní ich plánov hlavných a legislatívnych úloh,
- koordinácie činnosti odborov starostlivosti o životné prostredie okresných úradov v rozsahu pôsobnosti úloh podľa § 4 ods. 7 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov prostredníctvom odborných organizačných útvarov ministerstva,
- vypracúvania návrhov hlavnej činnosti a návrhov organizačnej štruktúry odborov starostlivosti o životné prostredie okresných úradov do organizačnej smernice Ministerstva vnútra Slovenskej republiky,
- prípravy návrhov a stanovísk k problematike odborov starostlivosti o životné prostredie v pôsobnosti odboru,
- spracovania analýz a štatistík týkajúcich sa výkonu štátnej správy ministerstva a ostatných orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie,
- spracovania analýz a podkladov pre riešenie súhrnných problémov organizácie štátnej správy starostlivosti o životné prostredie vo svojej pôsobnosti,
- spracovania stanovísk k problematike usporiadania miestnej štátnej správy a k návrhom kompetencií a organizácie samosprávnych orgánov,
- zabezpečovania vyjadrení pre Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky k obsadzovaniu štátno-zamestnaneckých miest na odboroch starostlivosti o životné prostredie okresných úradov.

Postavenie ministerstva vnútra

Ako už bolo uvedené, ministerstvo vnútra je vo vzťahu k všetkým štátnym zamestnancom okresných úradov v postavení služobného úradu. Vyplyva to aj z prechodných ustanovení uvedených v ustanovení § 9 zákona o miestnej štátnej správe¹⁵¹.

---

151 „§ 9

(5) Práva a povinnosti zo štátnozamestnaneckých vzťahov štátnych zamestnancov, ktorí k 30. septembru 2013 vykonávali štátnu službu v obvodnom úrade životného prostredia v sídle kraja, obvodnom pozemkovom úrade v sídle kraja, obvodnom lesnom úrade v sídle kraja, obvodnom úrade pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie v sídle kraja a správe katastra v sídle kraja, prechádzajú na ministerstvo.

(6) Práva a povinnosti zo štátnozamestnaneckých vzťahov štátnych zamestnancov, ktorí k 30. septembru 2013 vykonávali štátnu službu v obvodnom úrade životného prostredia, obvodnom pozemkovom úrade, obvodnom lesnom úrade, obvodnom úrade pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie a správe katastra, prechádzajú na ministerstvo.

(7) Práva a povinnosti z pracovnoprávných vzťahov zamestnancov, ktorí k 30. septembru 2013 vykonávali práce vo verejnom záujme v obvodnom úrade životného prostredia v sídle kraja, obvodnom pozemkovom úrade v sídle kraja, obvodnom lesnom úrade v sídle kraja, obvodnom úrade pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie v sídle kraja a správe katastra v sídle kraja, prechádzajú na ministerstvo. →

Ministerstvo vnútra má zásadný dosah na chod okresného úradu, vzhľadom k tomu, že minister vnútra navrhuje vláde SR na vymenovanie prednostov okresných úradov. Ministerstvo vnútra tiež schvaľuje organizačné poriadky okresných úradov (po dohode s ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy vo vzťahu k ich vecnej pôsobnosti). Tieto kompetencie ministerstva vnútra sú podrobnejšie rozpísané v jeho aktuálnom organizačnom poriadku.¹⁵²

Ministerstvo vnútra má zásadný vplyv aj na správu majetku štátu, ktorý využívajú okresné úrady, vzhľadom k tomu, že je v postavení centrálného správcu majetku štátu. Obdobne riadi okresné úrady po stránke materiálne – technickej¹⁵³, ekonomickej,¹⁵⁴ administratívnej¹⁵⁵ i personálnej¹⁵⁶.

(8) *Práva a povinnosti z pracovnoprávných vzťahov zamestnancov, ktorí k 30. septembru 2013 vykonávali práce vo verejnom záujme v obvodnom úrade životného prostredia, obvodnom pozemkovom úrade, obvodnom lesnom úrade, obvodnom úrade pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie a správe katastra, prechádzajú na ministerstvo.*

(9) *Nároky zamestnancov, ktoré vyplývajú z prechodu práv a povinností podľa odsekov 5 až 8, uspokojí ministerstvo; na týchto zamestnancov sa vzťahuje kolektívna zmluva ministerstva platná na rok 2013.“*

152 Organizačný poriadok Ministerstva Vnútra SR ustanovuje

Podľa čl. 19 ods. 2 písm. b) **Minister vnútra** určuje organizáciu okresného úradu.

Podľa čl. 19 ods. 2 písm. d) Minister vnútra vydáva 1. organizačný poriadok, 2. interné predpisy a 3. tabuľky zloženia a počtov okresných úradov formou organizačného opatrenia a schvaľuje v nich zmeny,

Podľa čl. 19 ods. 2 písm. f) Minister vnútra predkladá vláde návrhy na vymenovanie prednostov okresných úradov.

153 Organizačný poriadok Ministerstva vnútra SR ustanovuje

Podľa čl. 33 písm. e)

Sekcia hnuteľného a nehnuteľného majetku riadi po odbornej stránke, usmerňuje a kontroluje v rámci svojej pôsobnosti činnosť krajských centier podpory a jednotiek podpory,

Podľa čl. 47

(1) **Centrum podpory** ministerstva je koordinátorom výkonu činností na úseku personálnom, miezd, platov, rozpočtu mzdových prostriedkov, poisťného a príspevku do poisťovní, rozpočtovania, účtovníctva, materiálno-technického zabezpečenia, automobilovej služby, správy nehnuteľného majetku, telekomunikácií, informatiky a bezpečnosti (ďalej len „podporná činnosť“) realizovaných krajskými centrami podpory.

(2) Centrum podpory ministerstva plní najmä tieto úlohy:

a) plní úlohy uvedené v čl. 28,

b) riadi, koordinuje a kontroluje činnosť krajských centier podpory po organizačnej stránke, okrem podporných činností, ktoré metodicky a odborne riadia príslušné útvary ministerstva,

c) pripravuje na základe analýzy organizačnej štruktúry krajských centier podpory návrhy na vykonanie organizačných a systemizačných zmien v ich podmienkach po prerokovaní s príslušnými útvarmi ministerstva,

d) sumarizuje, analyzuje a vyhodnocuje efektívnosť a hospodárnosť činnosti krajských centier podpory a predkladá návrhy na riešenia, okrem tých podporných činností, ktoré metodicky a odborne riadia príslušné útvary ministerstva.

154 Organizačný poriadok Ministerstva vnútra SR ustanovuje

Podľa čl. 32

Sekcia ekonomiky plní úlohy v oblasti plánovania, sledovania a vyhodnocovania nákladov a výnosov organizácie, aj v rámci vládneho programu Efektívna, spoľahlivá a otvorená verejná správa (ESO), riadi a metodicky usmerňuje proces získavania, spracovania a používania týchto údajov.

155 Organizačný poriadok Ministerstva vnútra SR ustanovuje

Podľa čl. 31 ods. 2

Sekcia verejnej správy

b) na úseku miestnej štátnej správy, samosprávy a zahraničných vzťahov

1. plní úlohu odborného gestora pre oblasť organizácie miestnej štátnej správy, územnej samosprávy a územného a správneho usporiadania Slovenskej republiky,

2. vypracováva návrh vnútornej organizácie okresných úradov,

3. navrhuje pre okresné úrady optimalizáciu počtu funkčných miest a ich systemizáciu podľa jednotlivých úsekov činností; predkladá ministrovi návrhy na personálne obsadenie vedúcich odborov okresných úradov na úsekoch v pôsobnosti ministerstva,

4. spracováva materiály na rokovanie vlády súvisiace s vymenúvaním a odvolávaním prednostov okresných úradov.

(...)

8. zabezpečuje vydávanie Operatívnych pokynov pre okresné úrady a vydávanie Vestníka vlády.

156 Organizačný poriadok Ministerstva vnútra SR ustanovuje

Podľa čl. 34

Sekcia personálnych vecí a osobný úrad

b) na úseku personálnom

1. plní úlohy súvisiace s uplatňovaním právnych predpisov týkajúcich sa štátnych zamestnancov a zamestnancov v útvaroch v pôsobnosti ministerstva, odborne a metodicky usmerňuje v pracovnoprávnej oblasti organizácie v zriaďovateľskej pôsobnosti ministerstva, zabezpečuje podklady pre analytickú a hodnotiacu činnosť generálneho tajomníka služobného úradu v personálnej oblasti za organizácie v zriaďovateľskej pôsobnosti ministerstva, zabezpečuje činnosť rezortnej pracovnej skupiny na dopĺňanie katalógu pracovných činností za odborné činnosti v pôsobnosti ministerstva a predkladá návrhy na jeho doplnenie.

Poznatok z praxe

Centralizované riadenie a skutočnosť, že okresné úrady nemajú vlastné rozpočty, ako ani právnu subjektivitu, spôsobuje v praxi veľké problémy v bežnom fungovaní odborov starostlivosti o životné prostredie. Často aj banálne veci nie je možné vyriešiť operatívne a je nevyhnutné čakať na ich riešenie dlhé mesiace (výmena kľúčov, oprava kopírovacích zariadení a pod.). Problémom je aj skutočnosť, že rôzne sféry fungovania okresného úradu majú na starosti rôzne sekcie ministerstva vnútra, čo komunikáciu, v prípade potreby riešenia nejakého problému, ešte sťažuje a predlžuje.

Skutočnosť, že s výnimkou vecnej stránky, sa celé riadenie okresných úradov uskutočňuje z Ministerstva vnútra SR, nezohľadňuje špecifiká, ktoré chod odborov starostlivosti o životné prostredie okresných úradov, ako bývalých pracovísk špecializovanej štátnej správy, vyžaduje, čo spôsobuje nepochopenie a nezáujem riešiť problémy týchto odborov okresných úradov, resp. nemožnosť/problematickosť ich nastavenia na systém riadenia Ministerstva vnútra SR.

7. POŽIADAVKY NA ODBORNÚ KVALIFIKÁCIU ZAMESTNANCOV ORGÁNOV MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY NA ÚSEKU STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

■ OBDOBIE 1989 — 1990

V roku 1989 v období existencie **národných výborov** požiadavky na odbornú kvalifikáciu zamestnancov národných výborov boli upravené v Úprave Ministerstva vnútra Slovenskej socialistickej republiky z 30. októbra 1984 č. LP-175/1983 o osobitnej odbornej spôsobilosti pracovníkov národných výborov na výkon niektorých funkcií (reg. v čiaske 1/1985 Zb.).

■ OBDOBIE ROKOV 1990 — 2003

Všeobecné požiadavky na výkon štátnej správy ako takej boli upravené v prílohe č. 1 nariadení vlády SR č. 249/1992 Zb. o platových pomeroch zamestnancov v rozpočtových a v niektorých ďalších organizáciách a orgánoch, ktorá obsahuje katalóg pracovných činností pre spoločné činnosti a štátnu správu. Nešlo však o právny predpis špecificky vytvorený pre štátnu správu pre životné prostredie. V katalógu je uvedený požadovaný stupeň vzdelania pre tu ktorú pracovnú činnosť v štátnej správe.

Podľa § 2 písm. h) prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí, MŽP SR zabezpečuje v spolupráci s ďalšími ministerstvami zvyšovanie odbornej prípravy pracovníkov okresných a obvodných úradov životného prostredia a inšpekcie, ako aj overovanie ich odbornej spôsobilosti v rozsahu ustanovenom nariadením vlády SR č. 163/1992 Zb. ktorým sa ustanovujú predpoklady pre výkon funkcií v orgánoch štátnej správy pre životné prostredie, ktoré si vyžadujú osobitnú odbornú spôsobilosť.

Podľa § 1 uvedeného nariadenia vlády „*osobitná odborná spôsobilosť je predpokladom pre výkon funkcie na*

- a) *okresnom úrade a obvodnom úrade životného prostredia prednostu úradu, zástupcu prednostu úradu, vedúceho oddelenia, vedúceho referátu, vedúceho odborného referenta, samostatného odborného referenta a odborného referenta,*
- b) *Slovenskej inšpekcie životného prostredia vedúceho odborného referenta špecialistu, vedúceho odborného referenta, samostatného odborného referenta a odborného referenta.“*

Podľa § 2 uvedeného nariadenia vlády „*osobitnou odbornou spôsobilosťou je súhrn vedomostí a ovládanie praktických úradných postupov, ktoré sú nevyhnutné pre riadny výkon funkcie.*“

Podľa § 6 ods. 1 uvedeného nariadenia „*predmetom skúšky sú vedomosti a praktické aplikačné úradné postupy uvedené v prílohe uvedeného nariadenia.*“

Odborná spôsobilosť sa overovala skúškou pred komisiou.

Od 1. apríla 2001 všeobecné požiadavky na výkon štátnej služby v pozícii štátneho zamestnanca určoval zákon o štátnej službe, ktorý okrem iných náležitostí na prijatie na štátnozamestnanecké miesto, ustanovoval aj nasledovné požiadavky:

- a) vzdelanie,
- b) osobitné kvalifikačné predpoklady podľa osobitného predpisu, ak tento zákon neustanovuje inak,
- c) osobitné kvalifikačné predpoklady na vykonávanie riadiacich činností,
- d) odborná prax.

Na povinnosť splniť osobitný kvalifikačný predpoklad sa vzťahovala už uvedená úprava. Vo vzťahu k požiadavke na vzdelanie sa nevyžadovalo mať absolvovaný špecifický študijný obor, požiadavka bola naplnená dosiahnutím príslušného stupňa vzdelania vo všeobecnosti (§ 14 ods. 4 zákona č. 312/2001 Z. z.).

Vo vzťahu k požiadavke na odbornú prax platilo, že na jej naplnenie je potrebný **minimálny čas výkonu odbornej praxe** vyjadrený v rokoch, ktorý bol uvedený v prílohe č. 1 zákona (priradený k jednotlivým platovým triedam, ktoré zároveň zodpovedali náročnosti výkonu štátnozamestnaneckého miesta; napr. na zaradenie do najvyššej 9. platovej triedy bolo potrebné mať odbornú prax najmenej 9 rokov). Požiadavka na odbornú prax však bola v zákone o štátnej službe len veľmi krátko od 01. 04. 2002 do 01. 01. 2004, vtedy došlo k vypusteniu tejto požiadavky zo zákona o štátnej službe.

■ OBDOBIE ROKOV 2004 — 2013

Všeobecné požiadavky na výkon štátnej služby určoval už uvedený § 14 zákona o štátnej službe.

Od 01. 11. 2009 všeobecné požiadavky na výkon štátnej služby určoval **§ 19 zákona č. 400/2009 o štátnej službe.**¹⁵⁷

157 Ustanovenie § 19 zákona č. 400/2009 Z. z. znelo

(1) Do štátnej služby možno prijať občana, ktorý sa uchádza o štátnu službu, ak spĺňa tieto predpoklady:

- a) dosiahol vek 18 rokov,
- b) má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu,
- c) je bezúhonný,
- d) spĺňa kvalifikačné predpoklady,
- e) ovláda štátny jazyk,
- f) úspešne absolvoval výberové konanie alebo výber, ak tento zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak.

(2) Do štátnej služby na príslušné štátnozamestnanecké miesto možno prijať občana, ktorý sa uchádza o štátnu službu, ak okrem splnenia predpokladov podľa odseku 1 spĺňa tieto požiadavky:

- a) je zdravotne spôsobilý na vykonávanie štátnej služby, ak zdravotnú spôsobilosť vyžaduje osobitný predpis,
- b) ovláda cudzí jazyk, ak túto požiadavku na vykonávanie štátnej služby určí služobný úrad,
- c) spĺňa ďalšie požiadavky ustanovené osobitným predpisom²⁵⁾ alebo určené služobným úradom potrebné na riadne vykonávanie štátnej služby podľa opisu činností štátnozamestnaneckého miesta.

(3) Za bezúhonného na účely tohto zákona sa nepovažuje ten, kto bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené; bezúhonnosť sa preukazuje doloženým výpisom z registra trestov nie starším ako tri mesiace. Ak sa obsadzuje štátnozamestnanecké miesto uvedené v odseku 4, za bezúhonného na účely tohto zákona sa nepovažuje aj ten,

- a) kto ako obvinený uzavrel zmier²⁶⁾ v konaní o úmyselnom trestnom čine, ak od nadobudnutia právoplatnosti zmiernu neuplynuli viac ako dva roky,
- b) proti komu bolo trestné stíhanie pre úmyselný trestný čin podmiennečne zastavené, ak neuplynula skúšobná doba podľa osobitného predpisu,²⁷⁾
- c) kto bol právoplatne odsúdený za trestný čin prijímania úplatku, trestný čin podplácania a trestný čin nepriamej korupcie aj vtedy, ak bolo odsúdenie zahladené,²⁸⁾
- d) kto bol právoplatne odsúdený za nedbanlivostný trestný čin na nepodmienečný trest odňatia slobody, ak odsúdenie nebolo zahladené.

(4) Bezúhonnosť sa preukazuje odpisom registra trestov²⁹⁾ nie starším ako tri mesiace, ak sa obsadzuje štátnozamestnanecké miesto

- a) vedúceho zamestnanca, ktorého priamo riadi vedúci úradu,
- b) vedúceho zamestnanca, ktorého priamo riadi štatutárny orgán, ktorý nie je vedúcim úradu. →

Druhým zákonom o štátnej správe v životnom prostredí bolo s účinnosťou od 01. 01. 2004 zrušené nariadenie vlády SR č.163/1992 Zb. ktorým sa ustanovujú predpoklady pre výkon funkcií v orgánoch štátnej správy pre životné prostredie.

Osobitný kvalifikačný predpoklad pre výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie je ustanovený v ustanovení § 7 ods. 3 zákona o štátnej správe v životnom prostredí, 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 uvedené vo vyhláske 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 vo svojom ustanovení § 2 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.

■ OBDOBIE ROKOV 2013 — SÚČASNOSŤ

Všeobecné požiadavky na výkon štátnej služby v pozícii štátneho zamestnanca určuje naďalej zákon o štátnej službe (v súčasnosti však ide o zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nadobudol účinnosť 1.6.2017 a ktorý zrušil predchádzajúci zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Ten, ktorý okrem iných náležitostí v ustanovení § 38 ods. 1 písm. d) ustanovuje aj požiadavku na prijatie do štátnej služby spĺňať osobitný kvalifikačný predpoklad. Ten je definovaný v ustanovení § 38 ods. 11, kde je stanovené, že *kvalifikačný predpoklad na účely zákona o štátnej službe je*

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

(5) *Služobný úrad požiada o odpis registra trestov týkajúci sa len úspešného uchádzača zúčastneného na výberovom konaní. Služobný úrad požiada o odpis registra trestov týkajúci sa aj štátneho zamestnanca, ktorý sa trvale prekladá na štátnozamestnanecké miesto uvedené v odseku 4; to neplatí, ak ide o trvalé preloženie vedúceho zamestnanca zo štátnozamestnaneckého miesta uvedeného v odseku 4.*

(6) *Odsekmi 3 až 5 nie sú dotknuté ustanovenia o bezúhonnosti podľa osobitných predpisov.30)*

(7) *Kvalifikačný predpoklad na účely tohto zákona je*

a) *vzdelanie,31)*

b) *osobitný kvalifikačný predpoklad podľa osobitného predpisu.32)*

(8) *Vzdelanie na účely tohto zákona je*

a) *úplné stredné všeobecné vzdelanie alebo úplné stredné odborné vzdelanie (ďalej len „úplné stredné vzdelanie“),*

b) *vyššie odborné vzdelanie,*

c) *vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa,*

d) *vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa,*

e) *vysokoškolské vzdelanie tretieho stupňa.*

(9) *Kvalifikačné predpoklady sú uvedené v prílohe č. 1 alebo v osobitnom predpise.*

(10) *Osobitný kvalifikačný predpoklad podľa osobitného predpisu získava štátny zamestnanec v lehote ustanovenej osobitným predpisom; ak nie je lehota na získanie osobitného kvalifikačného predpokladu ustanovená osobitným predpisom, štátny zamestnanec získava osobitný kvalifikačný predpoklad v lehote určenej služobným úradom.*

(11) *Predpoklady podľa odseku 1 písm. b) až d), ako aj predpoklad občianstva podľa § 3 a požiadavku podľa odseku 2 písm. a) musí štátny zamestnanec spĺňať po celý čas vykonávania štátnej služby.*

Poznatok z praxe

V prípade okresných úradov neustanovilo ministerstvo vnútra v organizačnom poriadku potrebu študijného odboru na prijatie na konkrétne miesto štátneho zamestnanca na odbore starostlivosti o životné prostredie okresného úradu.

Na získanie osobitného kvalifikačného predpokladu v zmysle zákona o štátnej správe v životnom prostredí stále platí už uvedená právna úprava.

Povinnosť mať osobitný kvalifikačný predpoklad sa vzťahuje nielen na zamestnancov inšpekcie a odborov starostlivosti o životné prostredie okresných úradov, ale aj tých zamestnancov odborov opravných prostriedkov okresných úradov v sídle kraja, ktorí vykonávajú štátnu správu starostlivosti o životné prostredie v druhom stupni.

8. POPIS JEDNOTLIVÝCH INŠTANCIÍ SPRÁVNEHO KONANIA A VZÁJOMNÉ VZŤAHY PRI VÝKONE ŠTÁTNEJ SPRÁVY MEDZI JEJ JEDNOTLIVÝMI STUPŇAMI

■ OBDOBIE 1989 — 1990

Podľa § 4 ods. 3 prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí bol okresný úrad životného prostredia odvolacím orgánom vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhodoval obvodný úrad životného prostredia alebo obec.

Podľa § 2 písm. c) prvého zákona o štátnej správe v životnom prostredí, MŽP SR vykonávalo štátnu správu v rozsahu uvedenom v osobitných predpisoch. Osobitnými predpismi sú zákony, ktorými sú upravené jednotlivé zložky životného prostredia pre ktoré je MŽP SR ústredným orgánom štátnej správy.

Podľa § 54 písm. a) zákona č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny napr. na úseku štátnej správy ochrany prírody a krajiny platilo, že obvodný úrad životného prostredia vykonáva v prvom stupni štátnu správu vo veciach ochrany prírody a krajiny v rozsahu ustanovenom týmto zákonom.

Vo veciach ochrany prírody podľa § 53 písm. e), f) a h) zákona č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny rozhodoval v prvom stupni okresný úrad životného prostredia.

Vo veciach ochrany prírody podľa § 51 písm. f) a g) zákona č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny rozhodovalo v prvom stupni MŽP SR.

Rovnaký princíp bol zavedený aj na ostatných úsekoch štátnej správy starostlivosti o životné prostredie.

V prípade, že v prvom stupni rozhodoval obvodný úrad životného prostredia, odvolacím orgánom bol okresný úrad životného prostredia. V prípade, že v prvom stupni rozhodoval okresný úrad životného prostredia, odvolacím orgánom bolo ministerstvo.

V prípade, že v prvom stupni rozhodovalo ministerstvo, orgánom rozhodujúcim o rozklade bol minister, ktorý rozhodoval na základe návrhu ním zriadenej rozkladovej komisie.

■ OBDOBIE ROKOV 1996 — 2003

Od 4. júla 1996 (nadobudnutím účinnosti prvého zákona o miestnej štátnej správe) prešla prvostupňová agenda z obvodných úradov životného prostredia a okresných úradov životného prostredia mimo sídla kraja na okresné úrady, odbory životného prostredia. Odvolacími orgánmi sa stali príslušné krajské úrady, odbory životného prostredia.

Prvostupňová rozhodovacia agenda z okresných úradov životného prostredia v sídle kraja prešla na krajské úrady, odbory životného prostredia. O odvolaní voči rozhodnutiam krajských úradov, odborov životného prostredia rozhodovalo MŽP SR.

Postavenie MŽP SR a ministra ŽP ako prvostupňového, resp. odvolacieho orgánu sa nezmenilo.

MŽP SR ako prvostupňový orgán rozhodovalo napr. v zmysle ustanovenia § 20 ods. 2 zákona o ochrane prírody o výnimke z ochrany chránených druhov, alebo výnimkách zo zákazov ustanovených v územnej ochrane, voči jeho rozhodnutiu je možné podať rozklad.

■ OBDOBIE ROKOV 2004 — 2013

Základný rámec bol ustanovený v druhom zákone o štátnej správe v životnom prostredí.

Podľa § 2 druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí MŽP SR

- riadi a kontroluje výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, ktorú vykonávajú krajské úrady životného prostredia a inšpekcia,
- vykonáva štátnu správu starostlivosti o životné prostredie v rozsahu ustanovenom osobitnými predpismi,
- preskúmava rozhodnutia krajských úradov životného prostredia vydané v správnom konaní,
- riadi a kontroluje výkon štátnej správy vo veciach ochrany exemplárov, ktorú vykonávajú obvodné úrady životného prostredia.

Podľa § 4 druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí krajský úrad životného prostredia

- vykonával štátnu správu starostlivosti o životné prostredie podľa osobitných predpisov,
- vykonával v druhom stupni štátnu správu starostlivosti o životné prostredie vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni konajú obvodné úrady životného prostredia, ak osobitný predpis neustanovuje inak,
- riadil a kontroloval výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie uskutočňovanej obvodnými úradmi životného prostredia.

Podľa § 5 druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí obvodný úrad životného prostredia

- v prvom stupni vykonával štátnu správu starostlivosti o životné prostredie podľa osobitných predpisov,
- vykonával v druhom stupni štátnu správu starostlivosti o životné prostredie vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni koná obec,
- poskytoval obciam odbornú pomoc pri aplikácii právnych predpisov, podľa ktorých obec plní úlohy štátnej správy starostlivosti o životné prostredie,
- poskytoval obciam na požiadanie údaje o evidencii, ak ide o údaje, ktoré sa jej týkajú,
- kontroloval výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie uskutočňovanej obcami,
- upozorňoval obce na nedostatky, ktoré zistí v ich činnosti pri výkone štátnej správy starostlivosti o životné prostredie,
- kontroloval výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie v súlade s týmto zákonom.

Vzájomné vzťahy upravujúce výkon štátnej správy medzi jednotlivými stupňami boli upravené aj v osobitných zákonoch upravujúcich problematiku zložiek životného prostredia.

Napríklad MŽP SR podľa zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny rozhodovalo aj v prvom stupni napr. o vydaní súhlasu podľa § 12 písm. b) uvedeného zákona na rozšírenie nepôvodného druhu rastliny alebo živočícha za hranicami zastavaného územia. Odvolacím orgánom je v tomto prípade minister, ktorý rozhoduje na základe odporúčenia ním zriadenej rozkladovej komisie.

Krajský úrad životného prostredia podľa zákona č. 543/2002 Z. z. rozhodoval aj v prvom stupni, napr. vydával súhlas podľa § 56 ods. 1 uvedeného zákona na výskum a prieskum chránených častí prírody a krajiny. Odvolacím orgánom bolo v tomto prípade MŽP SR, resp. jeho príslušný vecný odbor, ktorý má v gescii zákon č. 543/2002 Z. z.

■ OBDOBIE ROKOV 2013 — SÚČASNOSŤ

Druhý zákon o štátnej správe v životnom prostredí vo svojom ustanovení § 2 stanovuje, že MŽP SR ako ústredný orgán štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, vykonáva štátnu správu starostlivosti o životné prostredie v rozsahu ustanovenom osobitnými predpismi a **rozhoduje o opravnom prostriedku** proti rozhodnutiu okresného úradu v sídle kraja vo veciach, ktoré sú zákonom ustanovené len okresnému úradu v sídle kraja.

MŽP SR ako prvostupňový orgán rozhoduje napr. v zmysle ustanovenia § 40 zákona o ochrane prírody o výnimke z ochrany chránených druhov. Proti jeho rozhodnutiu je možné podať rozklad.

Druhý zákon o štátnej správe v životnom prostredí vo svojom ustanovení § 4 ods. 1 stanovuje, že okresný úrad v sídle kraja vykonáva štátnu správu starostlivosti o životné prostredie podľa osobitných predpisov. Druhý zákon o štátnej správe v životnom prostredí však neustanovuje, že okresný úrad v sídle kraja je aj druhostupňovým orgánom v niektorom z konaní. Právomoc vykonávať druhostupňovú agendu vyplýva len z ustanovenia § 4 ods. 4 v spojení s jeho odsekom 2 písm. b) druhého zákona o miestnej štátnej správe.

Druhý zákon o štátnej správe v životnom prostredí vo svojom ustanovení § 5 stanovuje, že okresný úrad v prvom stupni vykonáva štátnu správu starostlivosti o životné prostredie podľa osobitných predpisov. Okresný úrad tiež vykonáva v druhom stupni štátnu správu starostlivosti o životné prostredie vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni koná obec.

Druhý zákon o miestnej štátnej správe ustanovuje jednotlivé inštalácie v správnom konaní nasledovne:

Podľa jeho ustanovenia § 2 ods. 3 vykonáva štátnu správu odbor okresného úradu alebo organizačný útvar odboru okresného úradu.

V ustanovení § 4 ods. 2 zákona o miestnej štátnej správe je stanovené, že **okresný úrad v sídle kraja** riadi, kontroluje a koordinuje výkon štátnej správy uskutočňovaný okresnými úradmi, ktoré majú sídlo v jeho územnom obvode, a zároveň vykonáva **v druhom stupni štátnu správu** vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje okresný úrad, ktorý má sídlo v jeho územnom obvode, ak osobitný zákon neustanovuje inak; ak v prvom stupni rozhoduje len okresný úrad v sídle kraja, vykonáva v druhom stupni štátnu správu okresný úrad v sídle kraja, ak tak ustanovuje osobitný zákon.

Na plnenie úloh druhostupňového orgánu je na každom okresnom úrade v sídle kraja zriadený **tzv. odbor opravných prostriedkov**, ktorý rozhoduje o odvolaniach voči rozhodnutiam všetkých okresných úradov v danom kraji. To sa teda týka aj okresného úradu v sídle kraja, ktorý vykonáva „okresnú“ agendu okresného úradu. Voči rozhodnutiam okresného úradu v sídle kraja, ktorý vykonáva „krajskú“ agendu rozhoduje v druhom stupni odbor opravných prostriedkov len v prípadoch, ak tak ustanoví osobitný zákon. Vo veciach patriacich do agendy starostlivosti o životné prostredie o tom rozhoduje MŽP SR, vzhľadom k už uvedenému ustanoveniu zákona o štátnej správe v životnom prostredí (s výnimkou jedného prípadu na úseku odpadového hospodárstva, kedy o odvolaní voči rozhodnutiu orgánu odpadového hospodárstva okresného úradu v sídle kraja (OSZP2), rozhoduje odbor opravných prostriedkov okresného úradu v sídle kraja).

V daných súvislostiach je potrebné opätovne pripomenúť ustanovenie § 4 ods. 7 druhého zákona o miestnej štátnej správe, podľa ktorého „*Štátnu správu, ktorú vykonávajú okresné úrady, riadia a kontrolujú v rozsahu ustanovenom osobitnými zákonmi ústredné orgány štátnej správy, do ktorých pôsobnosti patria príslušné úseky štátnej správy.*“ Zároveň je však tiež treba poukázať na ustanovenia § 2 ods. 1 písm. b) a j) druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí, ktorý upresňuje kompetencie MŽP SR práve vo veci riadenia a koordinovania orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie na okresných úradoch v sídle kraja a okresných úradov. V zmysle uvedených ustanovení môže MŽP SR vykonávať riadiacu a kontrolnú činnosť len vo vzťahu k okresným úradom v sídle kraja s výnimkou úseku ochrany exemplárov, kde má riadiacu a kontrolnú pôsobnosť i vo vzťahu k okresným úradom.

Zo strany MŽP SR je zároveň táto kompetencia naplnená (po formálnej stránke) len čiastočne, vzhľadom k tomu, že jeho organizačný poriadok neustanovuje žiadnemu zo svojich organizačných článkov dosah nad odbormi opravných prostriedkov, ktoré v druhom stupni rozhodujú o všetkých rozhodnutiach okresných úradov vydávaných v rámci „okresnej“ agendy. V organizačnom poriadku tak chýba základné prepojenie medzi odborom opravných prostriedkov okresných úradov v sídle kraja a MŽP SR, ktoré tak vôbec nemá dosah na túto agendu, ani v rámci metodického usmerňovania a riadenia.

Poznatok z praxe

Z praxe je známe, že MŽP SR nepovažuje odbory opravných prostriedkov okresných úradov za jemu podriadený subjekt a neriadi ich, ani nijak neusmerňuje.

9. VŠEOBECNÝ OPIS AGENDY

■ OBDOBIE 1989 — 1990

■ ÚSTREDNÝ ORGÁN ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Podľa § 6 zákona o organizácii ministerstiev bolo **MŽP SR** ústredným orgánom štátnej správy Slovenskej republiky pre tvorbu a ochranu životného prostredia, vrátane:

- a) ochrany prírody,
- b) ochrany akosti a množstva vôd a ich racionálneho využívania,
- c) ochrany ovzdušia,
- d) územného plánovania a stavebného poriadku,
- e) odpadového hospodárstva,
- f) zabezpečovania jednotného informačného systému o životnom prostredí a plošného monitoringu,
- g) geologického výskumu a prieskumu.

Od 01. 01. 2002 podľa ustanovenia § 16 zákona o organizácii činnosti vlády MŽP SR je ústredným orgánom štátnej správy pre tvorbu a ochranu životného prostredia vrátane

- ochrany prírody a krajiny,
- ochrany akosti a množstva vôd a ich racionálneho využívania,
- ochrany ovzdušia a ozónovej vrstvy Zeme,
- územného plánovania a stavebného poriadku,

- odpadového hospodárstva,
- posudzovania vplyvov na životné prostredie,
- zabezpečovania jednotného informačného systému o životnom prostredí a plošného monitoringu,
- geologického výskumu a prieskumu,
- ochrany a regulácie obchodu s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín a geneticky modifikovaných organizmov.

Zákonom 139/2003 Z. z. ktorý novelizoval zákon o organizácii činnosti vlády boli s účinnosťou od 01. 05. 2003 pridané MŽP SR kompetencie v oblastiach:

- vodného hospodárstva, ochrany akosti a množstva vôd a ich racionálneho využívania a rybárstva s výnimkou hospodárskeho chovu rýb a
- ekologických aspektov územného plánovania.

MŽP SR však prišlo o kompetencie na úseku územného plánovania a stavebného poriadku, ktoré prešli do kompetencie Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR.

Zákonom č. 78/2005 Z. z. ktorý novelizoval zákon o organizácii činnosti vlády boli s účinnosťou od 01. 04. 2005 pridané MŽP SR kompetencie v oblastiach:

- ochrany pred povodňami,
- ochrany ovzdušia, ozónovej vrstvy a klimatického systému Zeme.

Zákonom č. 37/2010 Z. z., ktorý novelizoval zákon o organizácii činnosti vlády s účinnosťou od 01. 07. 2010 sa na obdobie necelého polroka stalo ústredným orgánom štátnej správy pre životné prostredie **Ministerstvo pôdohospodárstva, životného prostredia a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, ktoré vzniklo zlúčením dovtedajšieho MŽP SR a Ministerstva pôdohospodárstva a regionálneho rozvoja SR**. Do jeho kompetencie patrilo:

- a) poľnohospodárstvo,
- b) lesné hospodárstvo,
- c) pozemkové úpravy a ochranu poľnohospodárskej pôdy,
- d) závlahové systémy a odvodňovacie systémy,
- e) veterinárna kontrola, veterinárna inšpekcia a veterinárny dozor,
- f) rastlinolekárska starostlivosť,
- g) plemenársky dozor,
- h) rybárstvo v oblasti akvakultúry a morského rybolovu,
- i) poľovníctvo,
- j) potravinárstvo a potravinový dozor,
- k) spracovanie dreva vrátane biotechnológií,
- l) ochrana prírody a krajiny,
- m) vodné hospodárstvo, ochrana pred povodňami, ochrana akosti a množstva vôd a ich racionálneho využívania a rybárstva okrem akvakultúry a morského rybolovu,

- n) ochrana ovzdušia, ozónovej vrstvy a klimatického systému Zeme,
- o) ekologické aspekty územného plánovania,
- p) odpadové hospodárstvo,
- q) posudzovanie vplyvov na životné prostredie,
- r) zabezpečovanie jednotného informačného systému o životnom prostredí a plošného monitoringu,
- s) geologický výskum a prieskum,
- t) ochrana a regulácia obchodu s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín,
- u) geneticky modifikované organizmy,
- v) egionálny rozvoj okrem koordinácie využívania finančných prostriedkov z fondov Európskej únie.

Zákonom č. 372/2010 Z. z., ktorý novelizoval zákon o organizácii činnosti vlády s účinnosťou od 01. 11. 2010 sa **ústredným orgánom štátnej správy pre životné prostredie stalo opäť MŽP SR**, ktoré do dnešného dňa má nasledovné kompetencie:

- ochranu prírody a krajiny,
- vodné hospodárstvo, ochranu pred povodňami, ochranu akosti a množstva vôd a ich racionálneho využívania a rybárstva okrem akvakultúry a morského rybolovu,
- ochranu 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,
- ochranu a reguláciu obchodu s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín,
- geneticky modifikované organizmy.

Zložky životného prostredia definuje zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí vo svojom ustanovení § 1 takto *„Životným prostredím je všetko, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov vrátane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja. Jeho zložkami sú najmä ovzdušie, voda, horniny, pôda, organizmy.“*

Agenda Ministerstva životného prostredia SR nepokrýva všetky uvedené zložky životného prostredia; časť z nich pokrýva Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR (pôda a lesy)¹⁵⁸ a časť Ministerstvo hospodárstva SR (horniny)¹⁵⁹.

158 Pozri ustanovenie § 9 ods. 1 písm. a), b) a c) zákona č. 575/2001 Z. z. organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v platnom a účinnom znení.

159 Pozri ustanovenie § 6 písm. d) zákona č. 575/2001 Z. z. organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v platnom a účinnom znení.

■ ORGÁNY MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY

■ OBDOBIE ROKOV 1990 — 1996

Úrady životného prostredia v vykonávali štátnu správu na úseku:

- a) ochrany prírody,
- b) ochrany akosti a množstva vôd a ich racionálneho využívania,
- c) ochrany ovzdušia,
- d) územného plánovania a stavebného poriadku,
- e) odpadového hospodárstva.

■ OBDOBIE ROKOV 1996 — 2003

Obvodné úrady životného prostredia, okresné úrady životného prostredia, resp. od 4. júla 1996 okresné úrady, odbory životného prostredia a krajské úrady, odbory životného prostredia vykonávali svoju agendu v rovnakých oblastiach ako MŽP SR s výnimkou zabezpečovania jednotného informačného systému o životnom prostredí a plošného monitoringu a geologického výskumu a prieskumu.

■ OBDOBIE ROKOV 2004 — 2013

Krajský úrad životného prostredia a obvodný úrad životného prostredia vykonávali štátnu správu starostlivosti o životné prostredie podľa osobitných predpisov, ktorými boli:

- a) zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov,
- b) zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch v znení neskorších predpisov,
- c) zákon č. 151/2002 Z. z. o používaní genetických technológií a geneticky modifikovaných organizmov, (v praxi však orgány miestnej štátnej správy nemali kompetencie na výkon štátnej správy podľa tohto predpisu),
- d) zákon č. 184/2002 Z. z. o vodách v znení zákona č. 245/2003 Z. z.,
- e) zákon č. 237/2002 Z. z. o obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- f) zákon č. 261/2002 Z. z. o prevencii závažných priemyselných havárií a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- g) zákon č. 529/2002 Z. z. o obaloch v znení zákona č. 245/2003 Z. z.,
- h) zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny,
- i) zákon č. 139/2002 Z. z. o rybárstve v znení zákona č. 246/2003 Z. z.,
- j) zákon č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach.

Krajský úrad životného prostredia aj obvodný úrad životného prostredia zabezpečovali k 01. 01. 2004 nasledovnú agendu životného prostredia:

- vodného hospodárstva, ochrany akosti a množstva vôd a ich racionálneho využívania,
- ochrany prírody a krajiny,
- ochranu a reguláciu obchodu s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín,

- rybárstva s výnimkou hospodárskeho chovu rýb,
- ochranu ovzdušia a ochrany ozónovej vrstvy Zeme,
- odpadového hospodárstva,
- obalov a odpadov z obalov,
- prevencie závažných priemyselných havárií.

V priebehu rokov, tak ako boli schvaľované nové právne predpisy na úseku starostlivosti o životné prostredie sa rozširovala aj agenda, ktorú vykonávali úrady životného prostredia, za predpokladu, že v novo prijatom právnom predpise bola úradom životného prostredia zverená kompetencia.

V roku 2005 mali **krajské úrady životného prostredia** nasledovnú agendu:

- úsek štátnej správy odpadového hospodárstva,
- úsek štátnej správy prevencie závažných priemyselných havárií,
- úsek štátnej správy ochrany ovzdušia,
- úsek štátnej vodnej správy, vrátane kompetencií ustanovených zákonom č. 364/2004 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a zákonom č. 666/2004 Z. z. o ochrane pred povodňami,
- úsek ochrany prírody a krajiny,
- úsek posudzovania vplyvov na životné prostredie pribudol na základe zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktorý nadobudol účinnosť dňa 01. 02. 2006.

V roku 2009 mali **obvodné úrady životného prostredia** nasledovnú agendu:

- úsek štátnej vodnej správy, vrátane kompetencií ustanovených zákonom č. 364/2004 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a zákonom č. 666/2004 Z. z. o ochrane pred povodňami,
- úsek štátnej správy ochrany ovzdušia a ozónovej vrstvy Zeme, vrátane kompetencií ustanovených zákonom č. 572/2004 Z. z. o obchodovaní s emisnými kvótami,
- úsek štátnej správy odpadového hospodárstva vrátane kompetencií vyplývajúcich zo zákona č. 529/2002 Z. z. o obaloch,
- úsek ochrany prírody a krajiny,
- ochranu a reguláciu obchodu s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín,
- úsek posudzovania vplyvov na životné prostredie,
- úsek prevencie závažných priemyselných havárií a integrovanej prevencie a kontrole znečisťovania životného prostredia.

Pred opätovným zrušením špecializovanej štátnej správy mali obvodné úrady životného prostredia v sídle kraja (bývalé krajské úrady životného prostredia) v roku 2013 nasledovnú agendu:

Úsek ochrany ovzdušia vykonával štátnu správu podľa:

- zákona č. 137/2010 Z. z. o ovzduší v znení neskorších predpisov,
- zákona č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečistenie ovzdušia v znení neskorších predpisov,

- zákona č. 414/2012 Z. z. o obchodovaní s emisnými kvótami a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- zákona č. 321/2012 Z. z. o ochrane ozónovej vrstvy Zeme a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Úsek štátnej vodnej správy vykonával štátnu správu podľa:

- zákona č. 364/2002 Z. z. o vodách a o zmene zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon),
- zákona č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami v znení neskorších predpisov,
- zákona č. 139/2002 Z. z. o rybárstve v znení neskorších predpisov.

Úsek environmentálnych záťaží vykonával štátnu správu podľa:

- zákona č. 409/2011 Z. z. o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaže.

227

Úsek ochrany prírody a krajiny vykonával štátnu správu podľa:

- zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny,
- zákona č. 15/2005 Z. z. o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín reguláciou obchodu s nimi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Úsek odpadového hospodárstva vykonával štátnu správu podľa:

- zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- zákona č. 119/2010 Z. z. o obaloch a o zmene zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- zákona č. 174/2004 Z. z. o poplatkoch za uloženie odpadov v znení zákona č. 587/2004 Z. z. o Environmentálnom fonde a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Úsek posudzovania vplyvov na životné prostredie vykonával štátnu správu podľa:

- zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Úsek závažných priemyselných havárií vykonával štátnu správu podľa:

- zákona č. 262/2002 Z. z. o prevencii závažných priemyselných havárií a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

■ OBDOBIE ROKOV 2013 — SÚČASNOSŤ

Okresné úrady, odbory starostlivosti o životné prostredie, vykonávajú svoju agendu v zmysle operatívneho pokynu ministerstva vnútra č. 5/2018 z 3. septembra 2018 určeného pre okresné úrady, kde je uvedený „Prehľad činností okresného úradu“ nasledovne:

- na úseku ochrany prírody a krajiny
- na úseku štátnej vodnej správy
- na úseku štátnej správy rybárstva
- na úseku štátnej správy verejných vodovodov a verejných kanalizácií
- na úseku štátnej správy ochrany pred povodňami
- na úseku ochrany ovzdušia a zmeny klímy

- na úseku odpadového hospodárstva
- na úseku posudzovania vplyvov na životné prostredie
- na úseku prevencie a nápravy environmentálnych škôd
- na úseku prevencie závažných priemyselných havárií
- na úseku environmentálnych záťaží
- na úseku environmentálneho manažérstva a auditu

Poznatok z praxe

Najmä menšie okresné úrady, ktoré nedisponujú dostatočným množstvom pracovníkov (v niektorých prípadoch len 4 zamestnancami, vrátane vedúceho odboru, na výkon celej agendy), majú často problém s kvalitným výkonom štátnej správy na celom úseku starostlivosti o životné prostredie vzhľadom k nedostatku personálnych kapacít. Problém býva ešte zvýraznený, ak niektorý z pracovníkov odíde na dovolenku alebo je dlhodobo práceneschopný.

Problémom, ktorý kvalifikovaný výkon agendy štátnej správy starostlivosti o životné prostredie ešte zvýrazňuje, je aj interná povinnosť pracovníkov odboru starostlivosti o životné prostredie okresných úradov byť k dispozícii na klientskom centre okresného úradu (tzv. KAMO). Tam si nemôžu plniť svoje iné odborné povinnosti, ale musia byť plne k dispozícii klientom (bez ohľadu na frekvenciu návštev). Účel uvedenej povinnosti je pritom negovaný tým, že na úseku štátnej správy starostlivosti o životné prostredie nie je možné takmer žiadnu vec vybaviť „na počkanie“, čo je proklamovaným účelom klientských centier. Vo väčšine prípadov je potrebná dlhšia lehota na vybavenie, vrátane terénnej obhliadky. Prítomnosť pracovníkov okresných úradov, odborov starostlivosti o životné prostredie na klientských centrách okresných úradov tak v skutočnosti plní len funkciu podateľne, čo by však nemala byť úloha odborných pracovníkov.

Podradenie bývalej špecializovanej štátnej správy pod všeobecnú štátnu správu za účelom racionalizácie spôsobilo aj to, že mnohé odbory starostlivosti o životné prostredie nemajú vlastný sekretariát, resp. administratívne sily. Dôsledkom toho musia odborní pracovníci venovať svoje kapacity aj administratívnym a často časovo náročným úkonom ako je napr. prijímanie, evidenciu a expedícia pošty, či asistencia vedúcemu odboru. Samostatnou agendou, ktorá tiež zaťažuje odborných pracovníkov a v žiadnom prípade nepatrí do výkonu odboru, je agenda „financovania preneseného výkonu štátnej správy“, ktorú v celom rozsahu zabezpečuje odbor starostlivosti o životné prostredie okresného úradu v sídle kraja a ktorú za existencie špecializovanej štátnej správy vykonával ekonomický odbor úradu.



III.

OSOBITOSTI ŠTÁTNEJ SPRÁVA STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE NA ÚSEKU OCHRANY PRÍRODY A KRAJINY

1. OPIS ODLIŠNOSTÍ ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY OCHRANY PRÍRODY V POROVNANÍ SO VŠEOBECNÝM NASTAVENÍM

Orgány štátnej správy ochrany prírody a krajiny upravuje zákon o ochrane prírody. Ten vo svojom ustanovení § 64 ustanovuje, že štátnu správu vo veciach ochrany prírody a krajiny podľa tohto zákona vykonáva:

- 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 ustanovuje, že štátnu správu vo veciach ochrany prírody vykonáva aj Štátna veterinárna a potravinová správa.

(Poznámka autorov: Ďalší text sa bude týkať len tých orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny, ktoré nemajú špecifické postavenie a zákonné úlohy v porovnaní s bežným výkonom štátnej správy ochrany prírody; nebude sa týkať obcí: ktoré vykonávajú prenesený výkon štátnej správy; inšpekcie: ktorá je primárne orgánom štátneho dozoru a Štátnej veterinárnej a potravinovej správy: ktorá plní veľmi špecifické úlohy vo vzťahu k zoológickým záhradám, či chovným a rehabilitačným staniciam).

Aj pre orgány štátnej správy ochrany prírody a krajiny platí všeobecný popis týkajúci sa všeobecne orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie. Ústredným orgánom štátnej správy je Ministerstvo životného prostredia SR. V rámci jeho organizačnej štruktúry ide o Sekciu ochrany prírody, biodiverzity a krajiny.

Na okresných úradoch ide o agendu vykonávanú v rámci odboru starostlivosti o životné prostredie. V zmysle aktuálneho organizačného poriadku okresných úradov neexistujú samostatné oddelenia, resp. referáty ochrany prírody a krajiny na odboroch starostlivosti o životné prostredie okresných úradov s územnou pôsobnosťou v rámci okresu.

Na odboroch starostlivosti okresných úradov v sídle kraja pôsobia v zmysle čl. 1 ods. 8 organizačného poriadku tri oddelenia. Ide o

- oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia kraja (jednotne v rámci Slovenska označené ako OSZP1),
- oddelenie štátnej správy vôd a vybraných zložiek životného prostredia kraja (OSZP2),
- oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia (OSZP3).

Ani na okresných úradoch v sídle kraja tak nie je zriadené špecializované oddelenie, resp. referát odboru starostlivosti o životné prostredie, ktorý by mal v gescii agendu týkajúcu sa výlučne ochrany prírody a krajiny (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 ani prioritnú náplň agendy oddelenia).

Z uvedeného je tiež zrejmé, že vedúci odboru starostlivosti o životné prostredie okresného úradu s pôsobnosťou v rámci okresu, ako ani vedúci oddelení odborov starostlivosti o životné prostredie okresných úradov v sídle kraja s pôsobnosťou v rámci celého kraja, ktoré majú ako jednu zo svojich agend ochranu prírody a krajiny, nemusia byť špecializovanými odborníkmi práve pre agendu výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny.

Vo vzťahu k jednotlivým inštanciam správneho konania platia pri výkone štátnej správy ochrany prírody a krajiny nasledovné vzťahy:

- prvostupňovým orgánom je okresný úrad v agende určenej v ustanovení § 68 zákona o ochrane prírody,
- okresný úrad je zároveň v zmysle ustanovenia § 5 ods. 2 písm. a) druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí druhostupňovým orgánom, ak v prvom stupni rozhoduje obec, ak vykonáva štátnu správu ochrany prírody a krajiny v zmysle § 69 zákona o ochrane prírody,
- ak pri výkone štátnej správy ochrany prírody a krajiny v prvom stupni rozhoduje okresný úrad, druhostupňovým orgánom je odbor opravných prostriedkov v sídle kraja, referát starostlivosti o životné prostredie,
- prvostupňovým orgánom je aj okresný úrad v sídle kraja, ktorý vykonáva štátnu správu ochrany prírody a krajiny podľa ustanovenia § 67 zákona o ochrane prírody (ide o agendu oddelenia ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia kraja (OSZP1), odboru starostlivosti o životné prostredie okresného úradu v sídle kraja),
- MŽP SR je v zmysle § 2 ods. 1 písm. d) druhého zákona o štátnej správe v životnom prostredí druhostupňovým orgánom v prípadoch, ak v prvom stupni rozhoduje okresný úrad v sídle kraja,
- MŽP SR je zároveň v niektorých konaniach uvedených v § 65 zákona o ochrane prírody prvostupňovým orgánom.

Zároveň platí kumulácia konaní pod kompetenčne najvyšším orgánom štátnej správy, ak sa týkajú rozhodovania o jednej činnosti, vyjadruje to ustanovenie § 83 ods. 1 zákona o ochrane prírody, podľa ktorého (s jednou výnimkou) platí, že ak sa na vykonanie činnosti vyžaduje viac súhlasov, povolení alebo rozhodnutí podľa zákona o ochrane prírody, o veci rozhoduje v jednom konaní vecne príslušný, kompetenčne najvyšší orgán ochrany prírody.

Na druhej strane tiež platí, že MŽP SR môže určiť, že jeho kompetenciu na udelenie výnimky z druhej ochrany podľa § 40 zákona o ochrane prírody, môže udeliť okresný úrad v sídle kraja, ak ide o udelenie výnimky v spojitosti s rozhodovaním o udelení výnimky z územnej ochrany (ustanovuje to § 67 písm. h) zákona o ochrane prírody.

V spojitosti s osobitosťami výkonu štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny je potrebné poukázať aj na skutočnosť, že **výkon štátnej správy v oblasti ochrany prírody a krajiny nie je v rámci Slovenskej republiky realizovaný rovnomerne, ale množstvo ako aj dôležitosť realizovanej/vykonávanej agendy z hľadiska naplňania účelu zákona o ochrane prírody stúpa úmerne s počtom a rozlohou vyhlásených chránených území nachádzajúcich sa v jednotlivých okresoch.** Náročnosť a dôležitosť agendy 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, frekvenciu, šírku a náročnosť vykonávanej agendy na jednotlivých okresných úradoch/okresných úradoch v sídle kraja. Chránené územia na seba zároveň viažu aj výkon iných kompetencií (napr. revízie chránených území, schvaľovanie návštevného poriadku národných parkov, schvaľovanie programov starostlivosti 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 príslušného okresného úradu/okresného úradu v sídle kraja podstatne a násobne rozsiahlejšia a náročnejšia.

Ďalšou osobitosťou výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny je nevyhnutnosť **zisťovania skutočného stavu vecí 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 spôsobenej chránenými živočíchmi, revízie chránených území, ako aj ďalšie kompetencie orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny sú 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 problematicky/obtiažne dostupné lokality.

Uvedené priamo súvisí s tým, že na kvalitný výkon štátnej správy v oblasti ochrany prírody vzhľadom k uvedenému, je nevyhnutná a priam až žiadajúca sa spolupráca medzi orgánom štátnej správy ochrany prírody a Štátnou ochranou prírody SR (ich vzájomným vzťahom sa bližšie venuje text nižšie).

2. OPIS AGENDY ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY OCHRANY PRÍRODY A KRAJINY

■ MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR

Agenda MŽP SR pri výkone štátnej správy ochrany prírody a krajiny je určená v ustanovení § 65 zákona o ochrane prírody.

MŽP SR vykonáva pôsobnosť ústredného orgánu štátnej správy, ktorý stojí na jej vrchole a koncepčne ju riadi a je zodpovedným za medzirezortnú a medzinárodnú spoluprácu. V danom zmysle

- riadi a kontroluje výkon štátnej správy vo veciach ochrany prírody a krajiny a určuje hlavné smery tejto činnosti,
- plní funkciu hlavného štátneho dozoru vo veciach ochrany prírody a krajiny podľa § 71 (ďalej len „štátny dozor“) a vykonáva ústredné revízie stavu osobitne chránených častí prírody a krajiny,
- zúčastňuje sa na medzinárodnej spolupráci, na uskutočňovaní medzinárodných programov, projektov a dohovorov vo veciach ochrany prírody a krajiny,
- spolupracuje s Európskou komisiou v stanovených oblastiach,
- pri plnení úloh podľa zákona o ochrane prírody spolupracuje s ministerstvami a ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy,
- vydáva vyjadrenie ku Koncepcii územného rozvoja Slovenska a k Národnému plánu regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, regionálnemu operačnému programu, sektorovému operačnému programu.

MŽP SR plní zásadné úlohy pri obstarávaní a schvaľovaní koncepčných dokumentov a politík celoštátneho významu, ktoré sa týkajú ochrany prírody a krajiny. V danom zmysle

obstaráva:

1. koncepciu ochrany prírody a krajiny,
2. program starostlivosti o chránenú krajinnú oblasť, národný park a chránené vtáčie územie a programy záchrany o chránené územia patriace do európskej sústavy chránených území,
3. Generel nadregionálneho územného systému ekologickej stability Slovenskej republiky,

4. projekt ochrany chránenej krajinnej oblasti, národného parku, národnej prírodnej rezervácie, národnej prírodnej pamiatky a ich ochranného pásma, projekt ochrany chráneného vtáčieho územia,
5. návrh chráneného vtáčieho územia a návrh územia európskeho významu;

obstaráva a schvaľuje:

1. program starostlivosti o územia medzinárodného významu a program starostlivosti o druhy rastlín a živočíchov,
2. programy zachrany chránených druhov rastlín a živočíchov a programy zachrany zón a častí zón chránenej krajinnej oblasti a národného parku,
3. národný červený zoznam vzácných, zriedkavých a ohrozených druhov rastlín a živočíchov.

MŽP SR je orgánom štátnej správy, resp. plní úlohy ktoré sa týkajú výkonu štátnej správy iných štátnych orgánov. V zmysle uvedeného:

- v stanovených konaniach vykonáva štátnu správu ochrany prírody a krajiny ako prvostupňový orgán,
- v súčinnosti s okresným úradom, obcou a inšpekciou vedie pre potreby orgánov ochrany prírody evidenciu fyzických osôb, podnikateľov a iných právnických osôb, ktorým bola uložená sankcia za protiprávne konanie podľa tohto zákona,
- vykonáva pôsobnosť orgánu štátnej správy ochrany prírody v konaniach o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

MŽP SR tiež zriaďuje a riadi organizácie ochrany prírody, ktorých prostredníctvom zabezpečuje výkon štátnej ochrany prírody a krajiny, ide najmä o Štátnu ochranu prírody SR v zmysle ustanovenia § 65a zákona o ochrane prírody.

Okrem toho MŽP SR plní úlohy v legislatívnej oblasti, ide najmä o gesciu nad legislatívnymi prácami týkajúcimi sa zákona o ochrane prírody a krajiny a s ním súvisiacich zákonov a na ne nadväzujúcich a príslušných vykonávacích predpisov, ako aj o legislatívne zabezpečenie vyhlasovania chránených území, ktoré vyhlasuje vláda SR svojimi nariadeniami.

MŽP SR nemá v kompetencii vyhlasovanie žiadneho z chránených území, resp. zón chránených území. Táto kompetencia mu bola odobratá novelou zákona o ochrane prírody a krajiny č. 506/2013 Z. z., ktorá nadobudla účinnosť dňa 1. januára 2014. Do účinnosti danej novely vyhlasovalo MŽP SR všeobecne záväzným právnym predpisom chránené krajinné oblasti, chránené vtáčie územia a zóny chránenej krajinnej oblasti. Vláda svojím nariadením vyhlasovala za chránené územie národného parku, resp. jeho zóny. K vyhlasovaniu chránených území, ktoré mali v kompetencii vyhlasovať miestne orgány štátnej správy (do 01. 01. 2014) dávalo ministerstvo svoje vyjadrenie z legislatívneho hľadiska.

■ OKRESNÝ ÚRAD V SÍDLE KRAJA

Agenda okresného úradu v sídle kraja pri výkone štátnej správy ochrany prírody a krajiny je určená v ustanovení § 67 zákona o ochrane prírody.

Okresný úrad v sídle kraja je v prvom rade orgánom štátnej správy a to jednak v konaniach, ktoré vedie ako prvostupňový orgán a v konaniach iných orgánov štátnej správy, kde vystupuje ako dotknutý orgán štátnej správy. V zmysle uvedeného:

- rozhoduje a vydáva súhlas podľa stanovených ustanovení zákona o ochrane prírody
- môže v odôvodnených prípadoch povoliť výnimku zo zakázaných činností v územiach s druhým, tretím, štvrtým alebo piatym stupňom ochrany, v chránených vtáčích územiach a ak ide o prírodné pamiatky a národné prírodné pamiatky a ich ochranné pásma podľa § 24 a ak ide o chránené druhy v súvislosti s povoľovaním výnimky z územnej ochrany, ak tak určí ministerstvo

- vydáva v stanovených prípadoch vyjadrenie ako dotknutý orgán štátnej správy,
- vydáva odborné stanovisko k vplyvu navrhovaných činností na územia európskej siete chránených území podľa § 28 ods. 4.

Okresný úrad v sídle kraja plní úlohy pri obstarávaní a schvaľovaní dokumentácie ochrany prírody, ktoré sa týkajú ochrany prírody a krajiny. V danom zmysle

obstaráva

1. projekt ochrany chráneného areálu, prírodnej rezervácie, prírodnej pamiatky, chráneného stromu a ich ochranného pásma,
2. projekt ochrany ochranného pásma jaskyne a prírodného vodopádu;

obstaráva a schvaľuje:

1. program starostlivosti o chránený areál, prírodnú rezerváciu, prírodnú pamiatku, národnú prírodnú rezerváciu, národnú prírodnú pamiatku a chránený strom,
2. program záchrany chráneného areálu, prírodnej rezervácie, prírodnej pamiatky, národnej prírodnej rezervácie, národnej prírodnej pamiatky a chráneného stromu,
3. na základe žiadosti vlastníka pozemku v súkromnom chránenom území program záchrany súkromného chráneného územia.

Aj vo vzťahu k ochrane a využívaniu chránených území má okresný úrad v sídle kraja pomerne významné kompetencie:

- vyhlasuje, mení a zrušuje ochranu súkromného chráneného územia,
- vykonáva krajské revízie stavu ochrany osobitne chránených častí prírody a krajiny,
- vydáva návštevny poriadok národného parku a jeho ochranného pásma a jaskyne,
- vyhlasuje verejne prístupné jaskyne.

Okresný úrad v sídle kraja tiež plní úlohy vo vzťahu k stráži prírody:

- vedie zoznam členov stráže prírody,
- bezprostredne riadi a koordinuje činnosť členov stráže prírody v obvode svojej pôsobnosti, ak touto činnosťou nepoverí organizáciu ochrany prírody alebo okresný úrad,
- spolu s organizáciou ochrany prírody sa stará o udržiavanie a zvyšovanie odbornej úrovne členov stráže prírody vrátane ich oboznamovania sa so všeobecne záväznými právnymi predpismi,
- v súvislosti s plnením úloh podľa tohto zákona môže poskytnúť členovi stráže prírody právne predpisy, donucovacie prostriedky, mapy, prípadne ďalšie potrebné pomôcky súvisiace s výkonom funkcie člena stráže prírody.

Významnú rolu plní okresný úrad v sídle kraja aj vo vzťahu k finančným možnostiam, ktoré zákon o ochrane prírody a krajiny poskytuje:

- môže uzatvoriť dohodu o finančnom príspevku,
- koná a rozhoduje vo veciach finančnej náhrady za obmedzenie bežného obhospodarovania pozemkov z titulu ochrany prírody.

Okrem toho je okresný úrad v sídle kraja aj orgánom štátneho dozoru a plní aj ďalšie úlohy stanovené zákonom o ochrane prírody.

■ OKRESNÝ ÚRAD

Agenda okresného úradu pri výkone štátnej správy ochrany prírody a krajiny je určená v ustanovení § 68 zákona o ochrane prírody.

Okresný úrad je predovšetkým orgánom štátnej správy na okresnej úrovni a to jednak v konaniach, ktoré vedie ako prvostupňový orgán a v konaniach, ktorým vedú iné orgány štátnej správy, kde vystupuje ako dotknutý orgán štátnej správy. V zmysle uvedeného:

- vydáva súhlas s realizáciou činnosti podľa stanovených ustanovení zákona o ochrane prírody,
- rozhoduje z úradnej povinnosti v stanovených prípadoch, okrem iného má aj veľmi významnú právomoc obmedziť alebo zakázať bližšie nešpecifikovanú činnosť, bez ohľadu na stupeň ochrany, ktorej následkom môže hroziť poškodenie alebo zničenie chránených častí prírody (konanie podľa § 4 ods. 2, resp. § 8 ods. 1),
- vydáva v stanovených prípadoch vyjadrenie ako dotknutý orgán štátnej správy,
- môže si vyhradiť pôsobnosť obce ako orgánu ochrany prírody (najmä vo vzťahu ku konaniu, týkajúceho sa súhlasu na výrub drevín), ak sú na to závažné dôvody, najmä ak sa má činnosť vykonávať na pozemkoch vo vlastníctve obcí, v územiach s druhým alebo tretím stupňom ochrany,
- vydáva odborné stanovisko k vplyvu navrhovaných činností na územia európskej siete chránených území podľa § 28 ods. 4,
- upozorňuje tiež stavebné úrady na výskyt chránených živočíchov na stavbách v rámci konaní podľa stavebného zákona.

Okresný úrad plní aj úlohy pri obstarávaní a schvaľovaní dokumentácie ochrany prírody, ktoré sa týkajú ochrany prírody a krajiny:

- obstaráva projekt ochrany chráneného krajinného prvku,
- obstaráva a schvaľuje dokument regionálneho územného systému ekologickej stability.

Vo vzťahu k ochrane a využívaniu chránených území vykonáva okresný úrad okresné revízie stavu osobitne chránených častí prírody a krajiny.

Vo vzťahu k strážu prírody okresný úrad uhrádza výdavky súvisiace s výkonom funkcie člena stráže prírody.

Okresný úrad je tiež orgánom štátneho dozoru, v rámci čoho tiež ukladá fyzickým osobám, podnikateľom a iným právnickým osobám sankcie podľa tohto zákona a informuje ministerstvo o ich uložení.

Dôležitou kompetenciou okresného úradu vo vzťahu k priznávaniu nároku na náhradu škody za škody spôsobené určenými druhmi živočíchov je to, že okresný úrad je príslušný na priznanie nároku na náhradu danej škody príslušnému subjektu, ako aj na posúdenie jej vyčíslenia.

Okrem toho okresný úrad plní aj ďalšie úlohy stanovené zákonom o ochrane prírody a krajiny.

3. POSTAVENIE ODBORNEJ ORGANIZÁCIE OCHRANY PRÍRODY (VÝVOJ V PRIEBEHU ČASU, ORGANIZAČNÁ ŠTRUKTÚRA, OPIS AGENDY, PRÁVNA SUBJEKTIVITA, VNÚTORNÉ ČLENENIE)

■ ODBORNÉ ORGANIZÁCIE OCHRANY PRÍRODY V ROKOCH 1989 — 1993

V rokoch 1989 až do 31.12.1994 upravoval problematiku ochrany prírody a kompetencie orgánov ochrany prírody zákon SNR č. 1/1955 Zb. o štátnej ochrane prírody (ďalej len „zákon o štátnej ochrane prírody“).

V uvedenom období zákon o štátnej ochrane prírody nerozlišoval medzi odbornou organizáciou ochrany prírody a orgánom štátnej správy ochrany prírody. Podľa uvedeného zákona štátnu ochranu prírody vykonávalo **Ministerstvo kultúry SSR** (ďalej len "MK SSR") **priamo alebo svojimi organizáciami a odbory kultúry krajských a okresných národných výborov**. Pre veci jaskýň a krasových javov bol pri MK SSR zriadený poradný zbor. O výrube drevín rastúcich mimo les rozhodovali miestne národné výbory, okresné národné výbory si mohli rozhodovanie vyhradiť.

MK SSR vykonávalo riadenie a dozor vo veciach štátnej ochrany prírody. Zásahy do prírodných pomerov, ktoré by mohli podstatne zmeniť prírodu ako celok alebo niektoré jej zložky, sa mohli vykonať len v súčinnosti s MK SSR a inými orgánmi štátnej ochrany prírody. V kompetencii MK SSR bolo povoľovanie výnimiek z podmienok ochrany chránených území. Výnimku mohlo MK SSR udeliť v odôvodnených prípadoch, pri národných parkoch len keď to neodporovalo štatútu národného parku.

K 30. 03. 1990 bola zriadená **SKŽP** ako ústredný orgán štátnej správy pre tvorbu a ochranu životného prostredia, pričom jej úlohou bolo vypracovávať koncepcie tvorby a ochrany životného prostredia a vykonávať štátnu správu vo veciach tvorby a ochrany životného prostredia vrátane ochrany prírody, ochrany akosti a množstva vôd a ich racionálneho využívania, ochrany ovzdušia, územného plánovania a stavebného poriadku, koncepčných otázok nakladania s tuhým komunálnym odpadom a zabezpečovania jednotného informačného systému o životnom prostredí a plošného monitoringu na území Slovenskej republiky. Na SKŽP uvedeným zákonom prešli aj kompetencie MK SR v oblasti ochrany prírody a krajiny. SKŽP v roku 1992 nahradilo Ministerstvo životného prostredia SR (k tomu viď bližšie príslušné časti tejto analýzy).

SKŽP/MŽP SR vykonávalo štátnu ochranu prírody priamo alebo prostredníctvom svojich organizácií.

Ďalšie kompetencie orgánov štátnej ochrany prírody boli uvedené v právnych predpisoch, ktorými sa jednotlivé chránené územia (národné parky a chránené krajinné oblasti) vyhlasovali. V týchto právnych predpisoch boli uvádzané aj podmienky ochrany za dodržania ktorých sa mohla tá ktorá činnosť v území uskutočňovať.¹⁶⁰

160 Podľa vyhlášky MK SSR Č. 124/1979 Zb. ktorou sa vyhlasuje Chránená krajinná oblasť Štiavnické vrchy.

§ 2

(1) Na území oblasti možno **len po dohode s orgánmi štátnej ochrany prírody**:

- a) vykonávať zber vzácnych nerastov na povrchu;
- b) vykonávať archeologické výkopy alebo iné výkopy spojené najmä s výskumom a prieskumom v prírode;
- c) zavádzať nepôvodné druhy rastlín a živočíchov do voľnej prírody zásadne len pri vykonávaní výskumov v rámci experimentálnej činnosti. Toto ustanovenie sa netýka poľnohospodárskeho pôdneho fondu obhospodarovaného podľa schválených plánov rozvoja poľnohospodárskej výroby;
- d) meniť a vytvárať systémy prívodových a odtokových kanálov, štôlní a pamiatok vývoja techniky pôvodných banských vodných nádrží;
- e) používať lesné a poľnohospodárske pozemky na iné ciele;
- f) mimo intravilánu obcí budovať stavby všetkého druhu (banské, priemyselné, inžinierske, rekreačné, obytné, garáže atď.) okrem prevádzkových zariadení štátnych lesov a poľnohospodárskych podnikov;
- g) mimo intravilánu obcí, s výnimkou priestorov, ktoré boli už skôr určené na tieto ciele, umiestňovať skládky, skladovať odpady, tvoriť banské haldy a odkaliská;
- h) mimo intravilánu obcí umiestňovať reklamné, informačné a iné podobné zariadenia;
- i) veľkoplošne používať pesticídy s výnimkou lesných škôlok a poľnohospodárskeho pôdneho fondu.

(2) Na území oblasti možno **len po prerokovaní s orgánmi štátnej ochrany prírody**:

- a) vykonávať geologické práce vrátane technických prác v rozsahu určenom osobitnými predpismi (okrem prieskumu nadväzujúceho na existujúce banské diela a okrem prieskumu hydrogeologických prác spojených s ochranou a rozvojom prírodných liečebných kúpeľov a prírodných liečivých zdrojov);
- b) dobývať ložiská nerastov, okrem určených dobývacích priestorov.

(3) Rozsah vykonávania ostatných činností v oblasti sa vymedzuje takto:

- a) obhospodarovanie lesného fondu sa spravuje schválenými lesnými hospodárskymi plánmi, v ktorých hospodárske opatrenia pre časti lesov chránené z dôvodu ochrany prírody sa určujú po dohode s orgánmi štátnej ochrany prírody;
- b) rozvoj poľnohospodárskej výroby v oblasti sa uskutočňuje na základe komplexných plánov rozvoja poľnohospodárstva vrátane úprav pozemkov so stromami a krovitou vegetáciou pre jednotlivé územnosprávne celky vypracovaných za spolupráce s orgánmi štátnej ochrany prírody s osobitným zreteľom na zachovanie biologických a estetických hodnôt oblasti a záujmy ochrany a racionálneho využitia poľnohospodárskeho pôdneho fondu;
- c) pri všetkých zámeroch a zásahoch sa musí rešpektovať vodohospodársky význam územia;
- d) výstavba sa realizuje podľa schválenej územnoplánovacej dokumentácie so zreteľom na optimálne zachovanie neurbanizovaných priestorov pôvodného prírodného prostredia. Pri projektovaní a výstavbe treba prihliadať na charakter krajiny a používaný materiál. Výstavba chat na individuálnu rekreáciu, stavieb na dočasné ubytovanie vrátane →

V rokoch 1981 – 1992 existovala samostatná odborná organizácia ochrany prírody **Ústredie štátnej ochrana prírody si 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 06. 04. 1981 s termínom od 01. 07. 1981. Štatút ÚŠOP vydalo Ministerstvo kultúry SSR pod č. MK 3731/1981-32 zo dňa 30.6.1981 Uverejnený vo Zvestiach MŠ SSR a MK SSR, zošit 8 zo dňa 31. 08. 1981.

ÚŠOP bolo centrálnou odbornou organizáciou štátnej ochrana prírody SSR a vedeckovýskumné, metodické, koordinačné, prevádzkové, zbierkotvorné, prezentačné, dokumentačné, informačné a kultúrno-výchovné pracovisko. Sídlom ÚŠOP bol Liptovský Mikuláš, organizačné zložky boli aj mimo sídla. ÚŠOP vykonával, organizoval a koordinoval odborné činnosti na úseku ochrany prírody.

Podľa zriaďovacej listiny ÚŠOP:

- a) vykonávalo a organizovalo výskum a prieskum v oblasti ochrany prírody,
- b) riešilo otázky teórie ochrany prírody; zhromažďovalo, spracovávalo a využívalo výsledky výskumu a najnovšie poznatky z príslušných vedných odborov pre potreby praxe a rozvoja štátnej ochrany prírody,
- c) riešilo odborné otázky týkajúce sa vyhlásených a potenciálnych chránených častí prírody, ich vzťahy k okolitej krajine a využívaniu prírodných zdrojov,
- d) vypracovávalo návrhy plánu budovania siete chránených častí prírody a ich vedecko-výskumného a kultúrneho využívania,
- e) vypracovávalo návrhy na vyhlásenie národných parkov, chránených krajinných oblastí a maloplošných chránených území v týchto územiach, chránených prírodných výtvorov – krasových javov, druhov, rastlín živočíchov, nerastov a skamenelín,
- f) odborne posudzovalo návrhy na vyhlásenie chránených častí prírody odbornými organizáciami štátnej ochrany prírody v správe národných výborov,

podnikových zotavovní, chatových táborov, priestorov vyhradených na stanovanie, autocampingov, parkovísk a iných funkčných zariadení sa dovoľuje len v priestoroch vymedzených orgánmi územného plánovania so súhlasom orgánov štátnej ochrany prírody a ostatných orgánov štátnej správy, ktorých sa to týka, na podklade schválenej územnoplánovacej dokumentácie, ako aj uznesením rady príslušného okresného národného výboru o schválení rekreačnej oblasti; individuálna výstavba rekreačných chat a objektov a výstavba rekreačných objektov socialistických organizácií na lesnom pôdnom fonde sa môže realizovať len so súhlasom Ministerstva lesného a vodného hospodárstva SSR;

e) poľovníctvo a rybárstvo sa vykonáva podľa schválených plánov chovu a lovu zveri a rýb so zreteľom na zachovanie a zveľaďovanie prírodných súborov spoločenstiev, a ak ide o ochranu voľne žijúcich živočíchov, za spolupráce orgánov štátnej ochrany prírody;

f) komunikácie sa budujú na základe schválenej územnoplánovacej dokumentácie. Turistické chodníky sa rozširujú a značujú a náučné trasy sa budujú v súlade s koncepciou ochrany prírody v oblasti po vzájomnej dohode s orgánmi turistiky v Slovenskej socialistickej republike. Prieskum lesnej dopravnej siete sa vykonáva za spolupráce orgánov štátnej ochrany prírody a odsúhlasuje sa za ich účasti pri záverečnom protokole k lesnému hospodárskemu plánu;

g) výskum a prieskum, ktorý sa dotýka prírodných pomerov, možno vykonávať len s vedomím Slovenského ústavu pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody, ktorý vedie ich evidenciu. Prítom treba dbať na to, aby sa v čase a v mieste nestretávali záujmy rôznych organizácií, alebo aby sa nepoškodzovali chránené prírodné hodnoty.

§ 3

(1) Na území oblasti sa venuje osobitná starostlivosť pamiatkam vývoja techniky v odbore baníctva, hutníctva a lesníctva podľa osobitných predpisov.

(2) Spôsob a rozsah ochrany pamiatok vývoja techniky určí príslušný okresný národný výbor osobitným štatútom.

§ 4

*(1) Vo veciach, ktoré sa dotýkajú oblastí, rozhodujú orgány štátnej správy, najmä orgány územného plánovania, stavebné úrady, banské úrady, orgány štátnej správy lesného hospodárstva, orgány ochrany ovzdušia, vodohospodárske, poľnohospodárske, dopravné, orgány cestovného ruchu, zdravotníctva a hygieny, ako aj orgány telesnej výchovy s ohľadom na poslanie oblasti, a to v **spolupráci s príslušnými orgánmi štátnej ochrany prírody**.*

(2) Obdobne postupujú orgány a organizácie, ktoré v oblasti vykonávajú opatrenia na ochranu ovzdušia, vody, pôdy, vegetačného krytu, zveri a rýb a iných voľne žijúcich živočíchov.

- g) vypracovávalo odborné vyjadrenia a podklady k plánovaným, projektovaným a vykonávaným zásahom podstatne zasahujúcim do prírodných pomerov krajiny alebo týkajúcich sa chránených častí prírody,
- h) zabezpečovalo ústredný odborný dozor štátnej ochrany prírody,
- i) sledovalo a odborne usmerňovalo starostlivosť o chránené časti prírody a ich spoločenské využívanie,
- j) zabezpečovalo koordináciu plnenia odborných úloh štátnej ochrany prírody; odbornovo-metodicky usmerňovalo krajské organizácie ochrany prírody a vyjadrovalo sa k plánom ich činnosti; odbornovo-metodicky usmerňovalo Slovenskú speleologickú spoločnosť, utváralo podmienky pre jej rozvoj a prácu a vyjadrovalo sa k plánom jej činnosti,
- k) vyjadrovalo sa a poskytovalo podklady k udeľovaniu výnimiek z podmienok ochrany chránených častí prírody ministerstvom,
- l) zabezpečovalo činnosť súvisiacu so zachovaním genofondu chránených, ako aj ojedinelých druhov rastlín a živočíchov,
- m) zabezpečovalo starostlivosť o veľkoplošné chránené územia a jednotné riadenie ich správ,
- n) zabezpečovalo výstavbu, prevádzku a údržbu zariadení ÚŠOP, poskytovanie služieb ich návštevníkom a jednotné riadenie správ týchto zariadení,
- o) zabezpečovalo potrebné geodetické, kartografické, projektové a stavebné práce a meračskú dokumentáciu jaskýň,
- p) viedlo štátny zoznam ochrany prírody a ďalšiu dokumentáciu štátnej ochrany prírody, sledovalo a vyhodnocovalo štatistické ukazovatele štátnej ochrany prírody a bolo ústredným odborným informačným strediskom s informačnou gesciou v odbore ochrany prírody,
- q) zabezpečovalo výchovnú, zbierkotvornú, prezentačnú, publikačnú a propagačnú činnosť v odbore ochrany prírody,
- r) zabezpečovalo starostlivosť o zvyšovanie odbornej kvalifikácie pracovníkov štátnej ochrany prírody a právnu výchovu a propagáciu v oblasti ochrany prírody,
- s) zostavovalo návrhy ročných, strednodobých a dlhodobých plánov a rozpočtov a plnilo iné ekonomické úlohy vyplývajúce z príslušných predpisov a pokynov.

ÚŠOP pri riešení odborných otázok spolupracovalo s partnerskými organizáciami v zahraničí, ústavmi akadémie vied, vysokými školami, Slovenským národným múzeom a inými inštitúciami.

V oblasti výchovy spolupracovalo so školami, spoločenskými organizáciami; hromadnými informačnými prostriedkami, zabezpečovalo činnosť Školy ochrany prírody.

Pre posudzovanie závažných otázok činnosti riaditeľ ÚŠOP mohol zriaďovať riaditeľskú radu a poradné orgány, menovať ich členov a vydať ich rokovacie poriadky.

Na čele ÚŠOP bol riaditeľ, ktorého vymenovával a odvolával minister kultúry. Riaditeľ zodpovedal za ideovo-politickú, odbornú a hospodársku činnosť a zastupoval ÚŠOP navonok.

Riaditeľ ÚŠOP 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.

Na ÚŠOP v Liptovskom Mikuláši bol útvar riaditeľa, odbornovo-metodický úsek, technicko-prevádzkový úsek a ekonomický úsek na čele ktorých boli námestníci riaditeľa.

Organizačnými zložkami ÚŠOP (v čase jeho zriadenia k 01. 07. 1981) bez právnej subjektivity boli nasledovné subjekty:

Škola ochrana prírody v Gbeľanoch,
 Múzeum slovenského krasu a ochrany prírody v Liptovský Mikuláš,
 Stredisko rozvoja ochrana prírody v Bratislave,
 Správa Národného parku Malá Fatra,
 Správa Národného parku Slovenský raj,
 Správa Národného parku Nízke Tatry,
 Správa Chránenej krajinej oblasti Štiavnické vrchy,
 Správa Chránenej krajinej oblasti Muránska planina,
 Správa Chránenej krajinej oblasti Slovenský kras,
 Správa Chránenej krajinej oblasti Veľká Fatra,
 Správa Chránenej krajinej oblasti Východné Karpaty a Vihorlat,
 Správa Chránenej krajinej oblasti Malé Karpaty,
 Správa Chránenej krajinej oblasti Poľana,
 Správa Chránenej krajinej oblasti Biele Karpaty,
 Správa Chránenej krajinej 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).

ÚŠOP pracoval na základe plánu hlavných úloh na príslušný rok, ktorý bol schvaľovaný na MK SSR, neskôr na SKŽP a MŽP SR.

Vzhľadom k tomu, že išlo o príspevkovú organizáciu, časť finančných prostriedkov na svoju činnosť získavalo z vlastnej, činnosti ktorou bolo vyberanie vstupného do sprístupnených jaskýň. Obsah plánu hlavných úloh bol veľmi podobný súčasnému plánu hlavných úloh súčasnej Štátnej ochrany prírody Slovenskej republiky. Plán hlavných úloh ÚŠOP na rok 1989 obsahoval štyri hlavné oblasti:

- Budovanie a spresňovanie chránených území a výtvorov.
- Starostlivosť o národné parky a chránené krajinné oblasti.
- Rekonštrukciu terénnych objektov.
- Ochrana prírodných pomerov krajiny, výchova a aktivita.

Škola ochrany prírody v Gbeľanoch – bola detašovaných pracoviskom ÚŠOP, plnila poslanie školiaceho strediska štátnej ochrany prírody. Riadila sa štatútom, organizačným a študijným poriadkom. Organizovala školenia, semináre, jednorazové kurzy, inštruktáže a cyklické formy vzdelávania pre pracovníkov štátnej ochrany prírody a štátnej správy. Organizovala podujatia pre pedagogických pracovníkov, členov komisií životného prostredia v okresoch a zástupcov spoločenských organizácií, ktorým táto potreba vyplynula z náplne práce.

Múzeum slovenského krasu a ochrany prírody v Liptovskom Mikuláš – vzniklo z bývalého Múzea slovenského krasu s cieľom prebudovania ho na ústredné múzejné pracovisko štátnej ochrany prírody. V roku 1987 sa zmenil názov na Múzeum vývoja ochrany prírody a múzeum sa stalo výchovným, múzejným a dokumentačným strediskom ÚŠOP. Dnes nesie názov Slovenské múzeum ochrany prírody a jaskyniarstva a je samostatným právnym subjektom – príspevkovou organizáciou MŽP SR.

Stredisko rozvoja ochrana prírody v Bratislave – bolo organizačnou zložkou ÚŠOP, zastrešovalo základný výskum v chránených územiach, vypracovávalo projekty ochrany veľkoplošných chránených

území, koordinovalo výskum v Slovenskom krase v rámci programu UNESCO Človek a biosféra. Zamestnancami pracoviska boli aj geodetky, ktoré zabezpečovali geodetické práce – zameriavanie hraníc chránených území a vyhotovovanie podkladov pre zápis hraníc chránených území do katastra nehnuteľností.

Správa Národného parku Malá Fatra – podľa § 4 ods. 1 nariadenia vlády č. 24/1988 Zb. o Národnom parku Malá Fatra v roku 1989 výkon štátnej ochrany prírody v národnom parku a jeho ochrannom pásme zabezpečovalo MK SSR a príslušné národné výbory. Odbornou organizáciou pre starostlivosť o národný park bolo ÚŠOP. Správa národného parku bola jeho organizačnou zložkou.

Správa Národného parku Slovenský raj – Podľa § 4 ods. 1 nariadenia vlády č. 23/1988 Zb. o Národnom parku Slovenský raj v roku 1989 výkon štátnej ochrany prírody v národnom parku a jeho ochrannom pásme zabezpečovalo MK SSR a príslušné národné výbory. Odbornou organizáciou pre starostlivosť o národný park bolo ÚŠOP. Správa národného parku bola jeho organizačnou zložkou.

Správa Národného parku Nízke Tatry – Podľa § 5 ods. 1 nariadenia vlády č. 119/1978 o Národnom parku Nízke Tatry správu národného parku podľa tohto nariadenia a odborné úlohy štátnej ochrany prírody na území národného parku a jeho ochranného pásma vykonával Slovenský ústav pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody v Bratislave (predchodca ÚŠOP, v roku 1989 ÚŠOP, ktorého organizačnou zložkou bola správa národného parku).

Správa Chránenej krajinej oblasti Štiavnické vrchy – Podľa § 6 ods. 14 vyhlášky MK SSR č. 124/1979 Zb. ktorou sa vyhlasuje chránená krajinná oblasť Štiavnické vrchy úlohy orgánov štátnej ochrany prírody na území oblasti podľa tejto vyhlášky vykonáva v rámci svojej pôsobnosti Slovenský ústav pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody v Bratislave (predchodca ÚŠOP, v roku 1989 ÚŠOP, ktorého organizačnou zložkou bola správa chránenej krajinej oblasti).

Správa Chránenej krajinej oblasti Muránska planina – Podľa § 6 ods. 1 vyhlášky MK SSR č. 9/1977 Z. z. ktorou sa vyhlasuje chránená krajinná oblasť Muránska planina úlohy orgánov štátnej ochrany prírody na území oblasti a ochranného pásma podľa tejto vyhlášky vykonáva v rámci svojej pôsobnosti Slovenský ústav pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody v Bratislave (predchodca ÚŠOP, v roku 1989 ÚŠOP, ktorého organizačnou zložkou bola správa chránenej krajinej oblasti); starostlivosť o jaskyne a krasové javy zabezpečovala Správa slovenských jaskýň v Liptovskom Mikuláši. (od roku 1981 súčasť ÚŠOP). Od 01. 10. 1997 je Muránska planina národný park (nariadenie vlády SR č. 259/1997 o národnom parku Muránska planina).

Správa Chránenej krajinej oblasti Slovenský kras – Podľa § 6 ods. 1 vyhlášky MK SSR č. 110/1973 Zb. ktorou sa vyhlasuje chránená krajinná oblasť Slovenský kras štátnu ochranu prírody na území oblasti a ochranného pásma v zmysle tejto vyhlášky vykonáva v rámci svojej pôsobnosti Slovenský ústav pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody v Bratislave (predchodca ÚŠOP, v roku 1989 ÚŠOP, ktorého organizačnou zložkou bola správa chránenej krajinej oblasti); starostlivosť o jaskyne a krasové javy zabezpečovala Správa slovenských jaskýň v Liptovskom Mikuláši (od roku 1981 súčasť ÚŠOP). Od 01. 03. 2002 je Slovenský kras národným parkom (nariadenie vlády SR č. 101/2002 Z. z. o národnom parku Slovenský kras).

Správa Chránenej krajinej oblasti Veľká Fatra – Podľa § 6 ods. 1 vyhlášky MK SSR č. 8/1974 Zb. ktorou sa vyhlasuje chránená krajinná oblasť Veľká Fatra štátnu ochranu prírody na území oblasti a ochranného pásma v zmysle tejto vyhlášky vykonával v rámci svojej pôsobnosti Slovenský ústav pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody v Bratislave (predchodca ÚŠOP, v roku 1989 ÚŠOP, ktorého organizačnou zložkou bola správa chránenej krajinej oblasti); starostlivosť o jaskyne a krasové javy zabezpečovala Správa slovenských jaskýň v Liptovskom Mikuláši (od roku 1981 súčasť ÚŠOP). Od 01. 04. 2002 je Veľká Fatra národným parkom (nariadenie vlády SR č. 140/2002 Z. z. o národnom parku Veľká Fatra).

Správa Chránenej krajinej oblasti Vihorlat – Podľa § 6 ods. 1 vyhlášky MK SSR č. 9/1974 Zb. ktorou sa vyhlasuje chránená krajinná oblasť Vihorlat štátnu ochranu prírody na území oblasti a ochranného pásma v zmysle tejto vyhlášky vykonával v rámci svojej pôsobnosti Slovenský ústav pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody v Bratislave (predchodca ÚŠOP, v roku 1989 ÚŠOP, ktorého organizačnou zložkou bola správa chránenej krajinej oblasti).

Správa Chránenej krajinej oblasti Malé Karpaty – Podľa § 6 ods. 1 vyhlášky MK SSR č. 64/1976 Zb. ktorou sa vyhlasuje chránená krajinná oblasť Malé Karpaty úlohy orgánov štátnej ochrany prírody na území oblasti a ochranného pásma v zmysle tejto vyhlášky vykonával v rámci svojej pôsobnosti Slovenský ústav pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody v Bratislave (predchodca ÚŠOP, v roku 1989 ÚŠOP, ktorého organizačnou zložkou bola správa chránenej krajinej oblasti); starostlivosť o jaskyne a krasové javy zabezpečovala Správa slovenských jaskýň v Liptovskom Mikuláši (od roku 1981 súčasť ÚŠOP) v spolupráci so správou chránenej krajinej oblasti.

Správa Chránenej krajinej oblasti Poľana – Podľa § 5 ods. 1 vyhlášky MK SSR č. 97/1981 Zb. ktorou sa vyhlasuje chránená krajinná oblasť Poľana úlohy orgánov štátnej ochrany prírody na území oblasti podľa tejto vyhlášky vykonával v rámci svojej pôsobnosti ÚŠOP, ktorého organizačnou zložkou bola správa chránenej krajinej oblasti.

Správa Chránenej krajinej oblasti Východné Karpaty – Podľa § 6 ods. 1 vyhlášky MK SSR č. 70/1977 Zb. ktorou sa vyhlasuje chránená krajinná oblasť Východné Karpaty úlohy orgánov štátnej ochrany prírody na území oblasti a ochranného pásma podľa tejto vyhlášky vykonával v rámci svojej pôsobnosti⁴⁾ Slovenský ústav pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody v Bratislave (predchodca ÚŠOP, v roku 1989 ÚŠOP, ktorého organizačnou zložkou bola správa chránenej krajinej oblasti).

Správa Chránenej krajinej oblasti Biele Karpaty – Podľa § 5 ods. 1 vyhlášky MK SSR č. 111/1979 Zb. ktorou sa vyhlasuje chránená krajinná oblasť Biele Karpaty úlohy orgánov štátnej ochrany prírody na území oblasti podľa tejto vyhlášky vykonával v rámci svojej pôsobnosti Slovenský ústav pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody v Bratislave (predchodca ÚŠOP, v roku 1989 ÚŠOP, ktorého organizačnou zložkou bola správa chránenej krajinej oblasti); starostlivosť o jaskyne a krasové javy vykonávala Správa slovenských jaskýň v Liptovskom Mikuláši (od roku 1981 súčasť ÚŠOP).

Správa Chránenej krajinej oblasti Horná Orava – Podľa § 8 ods. 1 vyhlášky MK SSR č. 110/1979 Zb. ktorou sa vyhlasuje chránená krajinná oblasť Horná Orava úlohy orgánov štátnej ochrany prírody na území oblasti podľa tejto vyhlášky vykonáva v rámci svojej pôsobnosti Slovenský ústav pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody v Bratislave (predchodca ÚŠOP, v roku 1989 ÚŠOP, ktorého organizačnou zložkou bola správa chránenej krajinej oblasti);

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

Správa Tatranského národného parku

Najstarší a najznámejší národný park na Slovensku mal v rámci štátnej ochrany prírody ojedinelé a špecifické postavenie. 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 parku (ďalej len „nariadenie“).

Podľa § 3 nariadenia:

- najvyšším orgánom pre veci Tatranského národného parku bol Poradný zbor (ďalej len „zbor“);
- 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,
- pri rozhodovaní o otázkach celoštátneho významu mohli sa práce v zbore zúčastniť zástupcovia príslušných ministerstiev s právom riadneho člena.

Členov zboru menoval a odvolával povereník 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.

Podľa § 4 nariadenia:

- výkonným orgánom pre veci Tatranského národného parku bola Správa Tatranského národného parku (ďalej len „správa“),
- správu, ako svoju organizačnú zložku zriadi Povereníctvo lesov a drevárskeho priemyslu (neskôr Ministerstvo lesného a vodného hospodárstva a drevospracujúceho priemyslu SSR) po dohode s Povereníctvom školstva, vied a umení (neskôr Ministerstvo kultúry SSR),
- činnosť správy v zásadných veciach usmerňoval zbor.

Vedúceho Správy menoval a odvolával povereník lesov a drevárskeho priemyslu (neskôr minister lesného a vodného hospodárstva a drevospracujúceho priemyslu) po dohode s povereníkom školstva, vied a umení (neskôr minister kultúry). Kompetencie správy podľa nariadenia boli nasledovné. Správa:

- dbala, aby sa hospodárska činnosť na území Tatranského národného parku rozvíjala tak, aby nespôsobila narušenie typického rázu tohto zemepisného pásma,
- v spolupráci s ľudovou správou (neskôr národné výbory) usmerňovala činnosť stavieb pozemných, komunikačných, telekomunikačných, vodných, dobývanie zemín a pod. tak, aby bola v súlade s požiadavkami zachovania pôvodného typického vzhľadu kraja,
- vypracovávala opatrenia s cieľom obnoviť a rozmnožiť čo najskôr pôvodný stav rastlínstva a živočíšstva, po ich schválení zborom zabezpečovala ich uskutočnenie,
- povoľovala výnimky zo zákazu trhania, lámania, ničenia rastlín a chytania, plašenia a zabíjania živočíchov v rezerváciách, výnimky mohla povoliť iba na vedecké účely,
- určovala a vyhlasovala chránené druhy rastlín a živočíchov aj mimo rezervácií,
- vyznačovala a udržiavala cestičky a chodníčky prístupné návštevníkom,
- značkovala turistické cesty, označovala ich orientačnými tabuľkami, vykonávala úpravu prameňov pitnej vody a pod.
- zriaďovala a určovala primeraný počet táborísk, v súlade s územným plánom oblasti Tatranského národného parku,
- povoľovala a viedla študijné a vedecké exkurzie do úplných rezervácií mimo vyznačených ciest,
- úzko spolupracovala s orgánmi a zložkami Slovenského výboru pre telovýchovu a šport,
- pred každou sezónou určovala, ktoré rezervácie budú v zimnom období uzavreté,
- v nevyhnutných a odôvodnených prípadoch určovala miesta pre ťažbu stavebných hmôt, najmä kameňa a piesku, po skončení ťažby zemín a kameňa určovala ťažiteľovi povrchovú úpravu terénu, prípadne zalesnenie tak, aby sa tieto miesta nerušene spojili s okolitým prostredím,
- vo výnimočných prípadoch, po súhlase zboru mohla nariadiť ochranné a pestebné zásahy do lesov v úplných rezerváciách, ktoré na území parku mohli byť zaradené len v kategórii lesov zvláštneho významu,
- obhospodarovala a spravovala lesy vo vlastníctve štátu,
- regulovala zber lesných plodín,
- dávala pokyny na nevyhnutnú reguláciu stavu zveriny odstrelom alebo odchytom,
- mala prednostné právo pri prenajímaní poľovných revírov na území ochranného pásma,
- bola súčinná pri plánovaní poľnohospodárskej výroby na území Tatranského národného parku.

Pri správe bola zriadená **Výskumná stanica Tatranského národného parku**.

Vedecký výskum sa zaoberal predovšetkým otázkou zachovania a rozmnoženia zanikajúceho rastlínstva a živočíšstva a možnosťami obohatenia pôvodného rastlínstva a živočíšstva novými druhmi. Vedecká a výskumná práca sa zamerala na vypracovanie opatrení na postupné zlepšenie prírodných pomerov v devastovaných častiach Tatranského národného parku a ochranného územia.

Pri výskumnej stanici bolo zriadené **múzeum Tatranského národného parku a botanická záhrada**.

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.

Správy chránených území v riadení národných výborov.

Podľa § 20 ods. 1 **zákona č. 69/1967 Zb. o národných výboroch** národné výbory spravovali organizácie a zariadenia aj v odvetviach (úsekoch) kultúry a ochrany prírody a kultúrnych pamiatok. Takými organizáciami boli 4 správy chránených krajinných oblastí a Krajské ústavy štátnej pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody (ďalej len „KÚŠPSOP“) zriaďované pri krajských národných výboroch. KÚŠPSOP sa zameriavali predovšetkým na územie mimo chránených území, ktoré mali svoju správu. Spolupráca, najmä na báze odbornej pomoci, fungovala medzi všetkými organizáciami ochrany prírody.

Správa chránenej krajinej oblasti Ponitrie – Podľa § 5 ods. 1 vyhlášky MK SSR č. 58/1985 Zb. ktorou sa vyhlasuje chránená krajinná oblasť Ponitrie odborné úlohy príslušných orgánov štátnej ochrany prírody na území oblasti podľa tejto vyhlášky vykonávala **Správa chránenej krajinej oblasti Ponitrie, ktorú riadil Okresný národný výbor v Nitre**. Správu CHKO odborne a metodicky usmerňovalo ÚŠOP.

Správa CHKO Ponitrie sa stala organizačnou zložkou ÚŠOP v roku 1991 a bola súčasťou ÚŠOP až do jeho zrušenia 31. 03. 1992.

Správa chránenej krajinej oblasti Kysuce – Podľa ustanovenia § 5 ods. 1 vyhlášky MK SSR č. 68/1984 Zb. ktorou sa vyhlasuje chránená krajinná oblasť Kysuce úlohy štátnej ochrany prírody na území oblasti podľa tejto vyhlášky vykonávala **Správa chránenej krajinej oblasti Kysuce, ktorá bola v riadení Okresného národného výboru v Čadci**. Túto organizáciu odborne a metodicky usmerňovalo ÚŠOP. Správa CHKO Kysuce sa stala organizačnou zložkou ÚŠOP od 01. 12. 1990 a bola súčasťou ÚŠOP až do jeho zrušenia 31. 03. 1992.

Správa chránenej krajinej oblasti Strážovské vrchy – Podľa § 4 ods. 1 vyhlášky MK SSR č. 14/1989 Zb. ktorou sa vyhlasuje chránená krajinná oblasť Strážovské vrchy výkon štátnej ochrany prírody v oblasti zabezpečoval Stredoslovenský krajský národný výbor a príslušné národné výbory. Odbornou organizáciou pre starostlivosť o oblasť bola Správa Chránenej krajinej oblasti Strážovské vrchy v Považskej Bystrici. Správa CHKO Strážovské vrchy sa stala organizačnou zložkou ÚŠOP od 01. 09. 1990 a bola súčasťou ÚŠOP až do jeho zrušenia 31. 03. 1992.

Správa chránenej krajinej oblasti Cerová vrchovina – Podľa § 4 ods. 1 vyhlášky MK SSR č. 113/1989 Zb. ktorou sa vyhlasuje chránená krajinná oblasť Cerová vrchovina výkon štátnej ochrany prírody v oblasti zabezpečovali príslušné národné výbory. Odbornou organizáciou pre starostlivosť o oblasť bola Správa Chránenej krajinej oblasti Cerová vrchovina v Rimavskej Sobote, ktorá bola riadená ONV v Rimavskej Sobote. Správa CHKO Cerová vrchovina sa stala organizačnou zložkou ÚŠOP od 01. 09. 1990 a bola súčasťou ÚŠOP až do jeho zrušenia 31. 03. 1992.

Správa chránenej krajinej oblasti Záhorie – Podľa § 4 ods. 1 vyhlášky MK SSR č. 220/1988 Zb. o chránenej krajinej oblasti Záhorie výkon štátnej ochrany prírody v oblasti zabezpečoval Západoslovenský krajský národný výbor a príslušné národné výbory. Odbornou organizáciou pre starostlivosť o oblasť bola krajská organizácia štátnej ochrany prírody, ktorou bol Krajský úrad štátnej pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody v Bratislave.

Krajské ústavy štátnej pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody

Krajské ústavy štátnej pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody (ďalej aj „KÚŠPSOP“)

- odborne usmerňovali činnosť pracovníkov ONV a KNV – inšpektorov ochrany prírody vykonávajúcich štátnu ochranu prírody,
- zúčastňovali sa na výskume v chránených územiach,
- spolupracovali s dobrovoľnými konzervátormi a spravodajcami ochrany prírody,
- vypracovávali odborné a metodické materiály v ochrane prírody,
- spracovávali projekty ochrany pre vyhlasovanie chránených území,
- koordinovali inventarizáciu a dokumentáciu zelene a vyhlasovanie chránených stromov,
- zabezpečovali označovanie chránených území,
- viedli štátny zoznam osobitne chránených častí prírody podľa krajov,
- odborne pripomienkovali zásahy do území ako podklady pre rozhodnutie orgánov štátnej správy,
- venovali sa výchove k ochrane prírody, prednáškovej činnosti ako aj propagácii ochrany prírody,
- venovali sa edičnej činnosti, budovaniu náučných chodníkov.

243

KÚŠPSOP v Bratislave

bol odbornou organizáciou, ktorá zabezpečovala napr. starostlivosť o Chránenú krajinnú oblasť Záhorie a územie vtedajšieho Západoslovenského kraja.

KÚŠPSOP v Banskej Bystrici

bol odbornou organizáciou pre územie vtedajšieho Stredoslovenského kraja mimo veľkoplošných chránených území.

KÚŠPSOP v Prešove

bol odbornou organizáciou pre územie vtedajšieho Východoslovenského kraja mimo veľkoplošných chránených území.

Pre územie Bratislavy bola zriadená **Mestská správa pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody**, ktorá mala kompetencie pre územie Bratislavy, hl. mesta.

V roku 1990 boli na krátku dobu delimitované od KNV úseky ochrany prírody KÚŠPSOP v Bratislave, Banskej Bystrici a Prešove a MSPSOP Bratislava k ÚŠOP a zároveň boli k ÚŠOP delimitované aj správy CHKO, ktoré boli v riadení národných výborov (CHKO Kysuce, CHKO Ponitrie, CHKO Cerová vrchovina a CHKO Strážovské vrchy).

Prvýkrát v histórii boli všetky vtedajšie odborné organizácie ochrany prírody v jednej spoločnej organizácii, ktorou bolo ÚŠOP (s výnimkou Správy TANAPu, ktorého organizačnou zložkou bola aj Správa PIENAP).

Rozhodnutím ministra – predsedu Slovenskej komisie pre životné prostredie č. 348/92-1 zo dňa 02. 03. 1992 však bolo ÚŠOP rozdelené k 1.4.1992 na deväť rozpočtových organizácií s právnou samostatnosťou (subjektivitou):

Slovenský ústav ochrany prírody so sídlom v Bratislave ktorý mal celoslovenskú pôsobnosť. Vo vzťahu k iným organizačným zložkám nemal riadiacu funkciu, ale ich činnosť odborno–metodicky usmerňoval.

Ústav zabezpečoval nasledovné činnosti:

- vypracovával odborné podklady pre tvorbu právnych predpisov,

- vypracovával koncepčné, odborné a metodické podklady pre rozvoj ochrany prírody, najmä budovanie a spresňovanie siete chránených území, programov starostlivosti a regulatív využívania chránených území, akčné plány pre biosférické rezervácie, územné priemety ochrany prírody, osobitné režimy chránených druhov rastlín živočíchov, podieľal sa na monitoringu zmien prírodného a životného prostredia vo väzbe na monitorovaciu sieť a integrovaný systém informácií o prírodnom a životnom prostredí SR,
- vykonával a organizoval výskum a jeho výsledky uplatňoval v ochrane prírody,
- viedol štátny zoznam ochrany prírody a ďalšiu dokumentáciu ochrany prírody,
- budoval a prevádzkoval ústredný automatizovaný informačný systém a poskytoval informácie pre integrovaný informačný systém životného prostredia,
- koordinoval kultúrno–výchovnú činnosť (informačné strediská, náučné chodníky, edičnú činnosť, propagáciu, informatiku a výchovnú činnosť),
- zúčastňoval sa na medzinárodnej spolupráci a spracovával podklady pre účasť a podiel SR na medzinárodných dohodách, projektoch, programoch a podujatiach,
- nahlasoval ústredne vyhlásené chránené územia do evidencie štátnej geodetickej správy.

Na čele ústavu bol riaditeľ, ktorého vymenovával minister – predseda SKŽP, neskôr len minister životného prostredia. Riaditeľ ústavu menoval a odvolával vedúcich oddelení.

Správy národných parkov, ktoré mali právnu subjektivitu a kompetencie na území toho ktorého parku. Išlo o tri národné parky:

Správu Národného parku Malá Fatra

Správu Národného parku Slovenský raj

Správu Národného parku Nízke Tatry

Strediská štátnej ochrany prírody, ktorých organizačnou zložkou bez právnej subjektivity boli správy chránených krajinných oblastí (ďalej len „CHKO“). Strediská mali kompetencie v území vymedzenom okresmi.

Stredisko štátnej ochrany prírody Nitra malo kompetencie na území okresu Nitra, Topoľčany, Levice, Komárno, Nové Zámky. Galanta, Trnava, Trenčín. Organizačnou zložkou strediska bola Správa CHKO Ponitrie a Správa CHKO Biele Karpaty.

Stredisko štátnej ochrany prírody Banská Bystrica malo kompetencie na území okresu Banská Bystrica, Zvolen, Žiar nad Hronom, Žilina, Martin, Lučenec, Rimavská Sobota, Veľký Krtíš, Prievidza. Organizačnou zložkou strediska bola správa CHKO Veľká Fatra, CHKO Cerová vrchovina, CHKO Poľana, CHKO Štiavnické vrchy, CHKO Muránska planina.

Stredisko štátnej ochrany prírody Liptovský Mikuláš malo kompetencie na území okresu Dolný Kubín, Liptovský Mikuláš, Poprad, Čadca, Žilina. Organizačnou zložkou bola správa CHKO Horná Orava, CHKO Strážovské vrchy, CHKO Kysuce.

Stredisko štátnej ochrany prírody Prešov malo kompetencie na území okresu Prešov, Bardejov, Svidník, Vranov, Humenné, Michalovce, Trebišov, Košice, Košice-vidiek, Spišská Nová Ves, Stará Ľubovňa, Rožňava. Organizačnou zložkou bola správa CHKO Východné Karpaty, CHKO Vihorlat, CHKO Slovenský kras a CHKO Latorica.

Stredisko štátnej ochrany prírody Bratislava malo kompetencie na území okresu Bratislava – mesto, Bratislava-vidiek, Dunajská Streda, Senica. Organizačnou zložkou bola správa CHKO Záhorie a CHKO Malé Karpaty.

Slovenský ústav ochrany prírody v Bratislave a 5 stredísk štátnej ochrany prírody sa stalo rozhodnutím ministra životného prostredia č. 8/1993 zo 17. 05. 1993 k 01. 07. 1993 **súčasťou novovzniknutej organizácie Slovenskej agentúry životného prostredia.**

Správa NP Malá Fatra, Správa NP Nízke Tatry a Správa NP Slovenský raj ostali rozpočtovými organizáciami s právnou subjektivitou v priamej riadiacej pôsobnosti MŽP SR.

Správa TANAPu (vrátane Správy PIENAPu) boli naďalej samostatné, pričom kompetenčne patrili pod Ministerstvo pôdohospodárstva SR.

■ ODBORNÉ ORGANIZÁCIE OCHRANY PRÍRODY V ROKOCH 1993 — 2000

Štátom zabezpečované odborné činnosti na úseku ochrany prírody boli od r. 1993 realizované prostredníctvom **Slovenskej agentúry životného prostredia (ďalej len „SAŽP“)**, ktorá vznikla rozhodnutím ministra životného prostredia č. 8/1993 zo 17. 05. 1993 k 01. 07. 1993. Bola vytvorená zlúčením viacerých odborných organizácií v oblasti územného plánovania, architektúry, diaľkového prieskumu Zeme, nakladania s odpadmi a ochrany prírody. Súčasťou SAŽP sa stal aj Slovenský ústav ochrany prírody Bratislava, 5 stredísk štátnej ochrany prírody (Bratislava, Nitra, Banská Bystrica, Liptovský Mikuláš a Prešov), ktorých súčasťou bolo aj 14 správ CHKO. V rokoch 1993 až 1996 bola SAŽP organizačne členená na centrum SAŽP v Banskej Bystrici a 7 pobočiek v Bratislave, Nitre, Trnave, Banskej Bystrici, Žiline, Košiciach a Prešove. Napriek tomu, že väčšinu pracovníkov na jednotlivých pobočkách tvorili pracovníci predchádzajúcich organizácií štátnej ochrany prírody, ani jedna pozícia riaditeľa pobočky nebola obsadená pracovníkom z oblasti ochrany prírody. Pravdepodobnou príčinou bol odpor riaditeľov bývalých stredísk Štátnej ochrany prírody proti ich začleneniu do vznikajúcej SAŽP.

Riaditeľa agentúry vymenúval a odvolával minister životného prostredia, riaditeľ agentúry mal v zmysle organizačného poriadku právomoc vymenúvať a odvolávať riaditeľov pobočiek a vedúcich odborov centra agentúry.

Vedúcich stredísk a vedúcich odborov pobočky vymenúval a odvolával riaditeľ pobočky. Na centre SAŽP v Banskej Bystrici vznikol a postupne sa budoval odbor štátnej ochrany prírody, ktorý plnil úlohu metodického a koordinačného centra SAŽP pre oblasť ochrany prírody.

V roku 1996 došlo k vnútornej reorganizácii SAŽP vydaním nového organizačného poriadku (č. 500/1995-min. z 22. marca 1995) jej rozčleneniu na centrum, oblastné pobočky (Bratislava, Nitra, Trnava, Banská Bystrica, Žilina, Košice a Prešov) a im podriadené strediská.

Ďalší organizačný poriadok vydaný rozhodnutím ministra ŽP č. 1384/1996-min. zo dňa 10. septembra 1996 organizačne členil agentúru na úseky s odbormi a 5 centier s im podriadenými strediskami.

Jedným z centier bolo Centrum ochrany prírody a krajiny Banská Bystrica, ktoré zastrešovalo 6 stredísk (Bratislava, Trnava, Nitra, Liptovský Mikuláš, Prešov a Košice) so 14 správami CHKO. Riaditeľa agentúry vymenúval a odvolával minister ŽP, ten mal právomoc vymenúvať a odvolávať námestníkov riaditeľa, riaditeľov centier a vedúceho útvaru riaditeľa.

V roku 1999 došlo k nelogickému presunu Správy CHKO Slovenský kras a Správy CHKO Štiavnické vrchy z Centra ochrany prírody do Centra ochrany kultúrnej krajiny a prírodného dedičstva Banská Štiavnica.

Do náplne Centra ochrany prírody Banská Bystrica patrili nasledovné kompetencie:

- 1) vypracúva koncepčné, metodické a právne podklady pre rozvoj ochrany prírody a krajiny, osobitne pre vyhlasovanie, zmenu a zrušenie osobitne chránených častí prírody a krajiny,
- 2) vypracúva alebo obstaráva dokumentáciu ochrany prírody a krajiny,
- 3) vypracúva odborné analýzy týkajúce sa významných alebo ohrozených častí prírody a krajiny, vrátane chránených území a ohrozených, zriedkavých, vzácnych alebo inak významných druhov rastlín, živočíchov, nerastov a skamenelín, vrátane chránených druhov,
- 4) koordinuje a zabezpečuje výskum a prieskum pre potreby ochrany prírody a krajiny, ako aj opatrenia súvisiace s prevádzkou, vstupom a vstupným do chránených území,

- 5) vypracúva odborné podklady a stanoviská k žiadostiam o vyjadrenie a súhlasy orgánov ochrany prírody a odborne im pomáha pri výkone štátnej správy vo veciach ochrany prírody a krajiny, vrátane odborného dohľadu nad dodržiavaním podmienok všeobecnej i osobitnej ochrany prírody a krajiny,
- 6) vykonáva odbornú starostlivosť o osobitne chránené časti prírody a krajiny, vrátane ich označovania,
- 7) sleduje a zbiera údaje o stave prírody a krajiny, jej zložiek a prvkov, napomáha orgánom ochrany prírody pri vykonávaní revízií stavu osobitne chránených častí prírody a krajiny, dohliada na realizáciu závažných zásahov dotýkajúcich sa prírody a krajiny, ekologickej stability a biodiverzity,
- 8) realizuje opatrenia na zavedenie rovnošaty a označenia pracovníkov ochrany prírody,
- 9) vedie Štátny zoznam osobitne chránených častí prírody a krajiny a vydáva z neho výpisy, predkladá podklady o chránených územiach a ich ochranných pásmach a o pozemkoch s chránenými stromami v rozsahu ich ochranných pásiem, vyhlásených orgánmi ochrany prírody, na ich vyznačenie v katastri nehnuteľností,
- 10) plní úlohu vedeckého orgánu Dohovoru o medzinárodnom obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a rastlín (CITES).

Správy Národných parkov Nízke Tatry, Slovenský raj a Malá Fatra boli v tomto období rozpočtové organizácie s právnou subjektivitou priamo riadené Ministerstvom životného prostredia SR.

Dôležité je tiež uviesť, že od 1.1.1995 nadobudol účinnosť nový zákon č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny (ďalej len „zákon č. 287/1994 Z. z.“), **ktorý striktne odlišoval kompetencie orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny a úlohy odborných organizácií ochrany prírody a krajiny.**

Podľa ustanovenia § 50 zákona č. 287/1994 Z. z. štátnu správu vo veciach ochrany prírody a krajiny podľa tohto zákona 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. malo MŽP SR kompetenciu zriaďovať a riadiť organizácie ochrany prírody, najmä správy národných parkov. **Úlohy odborných organizácií ochrany prírody zákon č. 287/1994 Z. z. nikde osobitne neuvádzal.**

Pre upravenie kompetencií a zabezpečenie spolupráce medzi orgánmi ochrany prírody a krajiny a odbornými organizáciami ochrany prírody a krajiny pri vykonávaní zákona č. 287/1994 Z. z. bola ministrom životného prostredia vydaná smernica MŽP SR č. 2/1995 zo dňa 3.4.1995 ktorá upravovala podmienky právneho vzťahu orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny a organizácií ochrany prírody a krajiny.

Na základe uvedeného ustanovenia sa predpokladalo, že sa do zriaďovacej a riadiacej kompetencie MŽP SR dostanú všetky chránené územia, teda aj Tatranský národný park a Pieninský národný park aj preto, že v § 69 ods. 1 body 4 až 6 zákona č. 287/1994 Z. z. boli zrušené:

- § 2 až 6 zákona Slovenskej národnej rady č. 11/1949 Zb. SNR o Tatranskom národnom parku,
- § 1 ods. 2, § 4 až 10 nariadenia Predsedníctva Slovenskej národnej rady č. 5/1967 Zb. o zriadení Pieninského národného parku,
- nariadenie Zboru povereníkov č. 5/1952 Zb. SNR o Tatranskom národnom parku, ktorým bola ustanovená Správa TANAP ako výkonný orgán pre veci Tatranského národného parku.

Rozhodnutím Ministerstva pôdohospodárstva SR č. 3610/187/1994-100 zo dňa 22. 12. 1994 bola s účinnosťou od 01. 01. 1995 zriadená nová príspevková organizácia Ministerstva pôdohospodárstva SR – Štátne lesy Tatranského národného parku v Tatranskej Lomnici, ktorá vykonávala aj úlohy Správy TANAPu až do vzniku Správy TANAPu zriadenú MŽP SR.

Rozhodnutím ministra životného prostredia SR č. 23/95 z 27. 12. 1995 vznikla s účinnosťou od 01. 03. 1996 **Správa národných parkov SR v Liptovskom Mikuláši** ako rozpočtová organizácia, ktorej organizačnou zložkou sa stali doterajšie samostatné právne subjekty Správa NP Malá Fatra, Správa NP Nízke Tatry a Správa 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.

Pôsobnosť jednotlivých správ národných parkov¹⁶¹ pred vznikom spoločnej Správy národných parkov zahŕňala tieto kompetencie:

- a) územná a druhová ochrana prírody, starostlivosť o ekosystémy, biologickú diverzitu, ekologickú stabilitu, únosný rozvoj územia, kde najmä:
  - vykonáva odbornú starostlivosť o územie národného parku, jeho ochranné pásmo a osobitne chránených častí prírody a krajiny v ňom vrátane ich označovania,
  - vykonáva, koordinuje a zabezpečuje výskum, prieskum a monitorovanie pre potreby ochrany prírody a krajiny zameraný na poznanie, zachovanie alebo zlepšenie stavu prírody a využívanie územia národného parku a ochranného pásma, jeho limity a regulatívy,
  - vypracúva odborné podklady a stanoviská k žiadostiam a stanoviská k žiadostiam o vyjadrenie, súhlasy a výnimky z podmienok ochrany pre orgány ochrany prírody a krajiny,
  - v súčinnosti s orgánmi ochrany prírody a krajiny sa zúčastňuje na konaniach a pomáha im vo veciach ochrany prírody a krajiny,
  - vypracúva odborné analýzy týkajúce sa významných alebo ohrozených častí prírody a krajiny národného parku a jeho ochranného pásma, ohrozených, zriedkavých, vzácných alebo inak významných druhov rastlín, živočíchov, nerastov a skamenelín,
  - vypracúva a poskytuje odborné podklady pre tvorbu dokumentov, plánov a projektov, ku schváleniu ktorých sa vyžaduje vyjadrenie orgánu ochrany prírody a krajiny,
  - vykonáva odborný dohľad nad realizáciou zámerov, plánov, projektov, opatrení a činností dotýkajúcich sa územia národného parku a ochranného pásma v súlade s podmienkami ochrany;
- b) dokumentácia a informačný systém ochrany prírody a krajiny
  - vypracúva návrhy projektov na vyhlasovanie chránených areálov, prírodných rezervácií, prírodných pamiatok na území národného parku a jeho ochranného pásma, návrhov na spresnenie ich vymedzenia alebo vymedzenia územia národného parku a jeho ochranného pásma,
  - vypracúva návrhy programov starostlivosti, programov záchrany osobitne chránených častí prírody a krajiny, územných priemetov ochrany prírody a krajiny a zabezpečuje realizáciu prijatých opatrení,
  - vedie a dopĺňa rezervačné knihy o chránených územiach a chránených stromoch a dokumentáciu ochrany prírody a krajiny z územia národného parku a jeho ochranného pásma,

161 Štatút Správy Národného parku Nízke Tatry z 10. 10. 1995 č. 1993/95-min, Štatút Správy Národného parku Malá Fatra z 10. októbra 1995 č. 1993/95-min a Štatút Správy Národného parku Slovenský raj z 10. 10. 1995 č. 1993/95-min.

- buduje geografický informačný systém územia národného parku a jeho ochranného pásma pre potreby ochrany prírody a krajiny, získava, buduje a uchováva domáce i zahraničné literárne a iné informačné zdroje dokumentografického charakteru zamerané na problematiku národných parkov,

c) výchova, vzdelávanie a propagácia ochrany prírody a krajiny

- vykonáva kultúrno-výchovnú činnosť zameranú najmä na ekologickú výchovu miestnych obyvateľov a návštevníkov národného parku a jeho ochranného pásma, zriaďuje a prevádzkuje informačné strediská, náučné chodníky a lokality,
- zabezpečuje edično-propagačnú a publikačnú činnosť zameranú najmä na starostlivosť o územie národného parku, jeho ochranu, poznanie a poslanie,
- zabezpečuje prezentáciu výsledkov činnosti správy národného parku.

Rovnaké kompetencie boli pre Správy národných parkov zadefinované v štatúte spoločnej Správy Národných parkov Slovenskej republiky z 12. marca 1996 č. 437/1996-min.

■ ODBORNÉ ORGANIZÁCIE OCHRANY PRÍRODY V ROKOCH 2000 AŽ DO SÚČASNOSTI

K 1. júlu 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 centrá ochrany prírody (ďalej aj „RCOPK“), Útvar riaditeľa, Útvar ekonomiky a prevádzky, z ktorých niektoré mali zriadené vysunuté pracoviská. Riaditeľov jednotlivých správ NP, CHKO, RCOPK a Centra ochrany prírody a krajiny menuje a odvoláva 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 určený riaditeľom ŠOP SR.

Od 21. 02. 2003 vstupuje do platnosti nový organizačný poriadok ŠOP SR, ktorý zveril kompetenciu menovania a odvolávania riaditeľov jednotlivých správ NP, CHKO, RCOPK a Centra ochrany a krajiny riaditeľovi ŠOP SR bez predchádzajúceho vyjadrenia ministra.

Dňa 01. 01. 2003 nadobudol účinnosť nový zákon o ochrane prírody (už citovaný). Ten prvýkrát v zákonnej rovine komplexne definuje úlohy odbornej organizácie ochrany prírody a krajiny. Ako vyplývalo z ustanovenia § 65 ods. 1 písm. k) zákona č. 543/2002 Z. z. MŽP SR malo uvedenú výslovnú kompetenciu zriaďovať a riadiť organizácie ochrany prírody, najmä riaditeľstvá národných parkov, správy jaskýň alebo riaditeľstvá iných chránených častí krajiny, ktorých prostredníctvom malo zabezpečovať výkon štátnej ochrany prírody a krajiny. Úlohy týchto organizácií boli zadefinované nasledovne:

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 pestovného 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).

Rozsah úloh sa v priebehu času menil až do podoby, ktorá je v zákone č. 543/2002 uvedená v súčasnosti (pozri nižšie).

Dňa 24. 01. 2006 bol vydaný organizačný poriadok ŠOP SR s účinnosťou od 01. 03. 2006, podľa ktorého naďalej riaditeľov jednotlivých správ NP, CHKO a RCOPK vymenúva a odvoláva generálny riaditeľ ŠOP SR.

Od 01. 04. 2007 vstúpil do platnosti nový organizačný poriadok ŠOP SR, ktorý člení organizáciu na Ústredie Štátnej ochrany prírody v Banskej Bystrici a 11 regionálnych centier ochrany prírody (Bratislava, Varín, Námestovo, Tatranská Štrba, Modra, Nitra, Banská Bystrica, Zvolen, Spišská Nová Ves, Prešov a Stakčín). Pod ne patrili jedna až maximálne 4 správy CHKO a NP, výnimkou bolo Regionálne centrum ochrany prírody v Prešove, ktoré zahrňovalo len pracovisko ochrany prírody v Prešove. Niektoré organizačné útvary mali vysunuté pracoviská, napr. Správa NAPANT až 3 (Ružomberok, Brezno, Liptovský Hrádok). Riaditeľa centra po prerokovaní s ministrom životného prostredia vymenúval a odvolával generálny riaditeľ. Kto vymenúval a odvolával riaditeľov jednotlivých správ NP a CHKO nebolo z tohto organizačného poriadku zrejmé.

Od tejto organizačnej zmeny nemajú jednotlivé organizačné jednotky (správy NP a CHKO, RCOPK) vlastný rozpočet a všetky finančné toky sú smerované cez jedno centrum – Ústredie ŠOP SR.

Správu jaskýň zabezpečovala od roku 1990 Správa slovenských jaskýň so sídlom v Liptovskom Mikuláši (ďalej len „SSJ“) ako samostatná organizácia riadená priamo ústredným orgánom (SKŽP, MŽP SR) ako rozpočtová organizácia s právnou subjektivitou.

Rozhodnutím ministra životného prostredia SR z 5. decembra 2007 č. 75/2007-1.8 s účinnosťou od 01. 01. 2008 bola vydaná nová zriaďovacia listina ŠOP SR, ktorou došlo k zlúčeniu SSJ so ŠOP SR, kde je organizačne začlenená dodnes 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.

Organizačný poriadok s účinnosťou od 1. augusta 2014 zrušil všetky regionálne centrá ochrany prírody s výnimkou Regionálneho centra ochrany prírody v Bratislave a Prešove. Riaditeľov správ národných parkov, chránených krajinných oblastí a regionálnych centier po predchádzajúcom prerokovaní s ministrom vymenúva a odvoláva generálny riaditeľ ŠOP SR.

Nadobudnutím účinnosti novely zákona NR SR č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny bola s účinnosťou od 01. 01. 2014 existencia Štátnej ochrany prírody SR a jej poslanie zadefinované priamo v zákone v novom ustanovení § 65a.¹⁶²

162 § 65a zákona č. 543/2002 znie: „§ 65a Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky

(1) Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky je odborná organizácia ochrany prírody a krajiny s celoslovenskou pôsobnosťou zriadená ministerstvom ako príspevková organizácia, 98a) ktorá zabezpečuje úlohy na úseku ochrany prírody a krajiny podľa tohto zákona a osobitných predpisov.

(2) Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky

a) obstaráva a zabezpečuje starostlivosť o osobitne chránené časti prírody a krajiny vrátane vykonávania ich revízií,
b) plní funkciu chovnej stanice a rehabilitačnej stanice a uhrádza výdavky spojené so starostlivosťou o choré, zranené alebo poškodené chránené živočíchy,

c) prijíma oznámenia o nájdených chránených živočíchoch podľa § 35 ods. 6, určuje nakladanie s nimi a vedie o nich evidenciu,

d) vedie evidenciu chránených živočíchov a chránených rastlín, ktoré sú v držbe právnických osôb a fyzických osôb mimo prirodzeného výskytu v biotopoch,

e) určuje držiteľom chránených živočíchov a chránených rastlín evidenčné číslo,

f) vedie evidenciu o nájdených chorých, zranených, poškodených, uhynutých a náhodne odchytených, zranených a usmrtených celoročne chránených živočíchoch,

g) vedie evidenciu škôd spôsobených určenými živočíchmi,

h) vyhotovuje, obstaráva a vedie vybranú dokumentáciu ochrany prírody a krajiny a iné odborné podklady s ňou súvisiace, poskytuje informácie z nej a realizuje vybrané opatrenia z nej vyplývajúce,

i) vypracúva programy starostlivosti o územia medzinárodného významu,

j) vypracúva návrhy kompenzačných opatrení podľa § 28 ods. 9,

k) poskytuje potrebné podklady a súčinnosť pri komplexnom zisťovaní stavu lesa a rámcovom plánovaní,

l) zabezpečuje označovanie osobitne chránených častí prírody a krajiny,

m) vykonáva výskum osobitne chránených častí prírody a krajiny a vedie evidenciu správ o výsledkoch ich výskumu a na svojom webovom sídle zverejňuje výsledky výskumu financovaného z verejných zdrojov (§ 56 ods. 4),

n) vykonáva sprievodcovskú činnosť v chránených územiach,

o) vyberá vstupné do chránených území,

p) vedie evidenciu zmlúv, ktoré uzavrela podľa § 61a až 61d,

q) spravuje jaskyne a pozemky v chránených územiach a ich ochranných pásmach, ktoré nadobudla ako opatrenie podľa § 28 alebo ktoré vykúpila podľa § 61c alebo podľa § 63,

r) užíva pozemky v chránených územiach a ich ochranných pásmach, ktoré sú predmetom nájmu podľa § 61b, ako aj iné pozemky v chránených územiach a ich ochranných pásmach, ktoré má v nájme alebo výpožičke,

s) poskytuje vlastníčkovi alebo nájomcovi pozemku súčinnosť pri zabezpečení starostlivosti o pozemok podľa § 61d,

t) vykonáva monitoring stavu a zmien prírodných ekosystémov v meniacich sa ekologických podmienkach a zabezpečuje opatrenia na udržanie a zlepšenie ich ekologickej stability,

u) riadi a koordinuje činnosť členov stráže prírody na základe poverenia orgánu ochrany prírody,

v) spracúva odborné stanoviská pre rozhodovaciu a inú činnosť orgánov ochrany prírody,

w) vykonáva kultúrno-výchovnú, propagačnú a edičnú činnosť v oblasti ochrany prírody a krajiny, zabezpečuje činnosť informačných stredísk a iných zariadení ochrany prírody a krajiny,

x) zúčastňuje sa na medzinárodnej spolupráci a na uskutočňovaní medzinárodných projektov programov a dohovorov v oblasti ochrany prírody a krajiny a zabezpečuje a koordinuje starostlivosť o územia medzinárodného významu,

y) poskytuje súčinnosť pri vedení štátneho zoznamu,

z) plní ďalšie úlohy vo veciach ochrany prírody a krajiny ustanovené v druhej až štvrtjej časti tohto zákona alebo uvedené v jej štatúte.

(3) Evidencia podľa odseku 2 písm. d) obsahuje najmä meno, priezvisko a trvalý pobyt držiteľa jedinca, alebo názov, alebo obchodné meno a sídlo alebo miesto podnikania držiteľa jedinca, evidenčné číslo držiteľa jedinca, ak sa vyžaduje podľa tohto zákona, názov druhu a opis jedinca a spôsob jeho označenia; ďalšie podrobnosti o obsahových náležitostiach evidencie ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá ministerstvo.

(4) Na činnosti, ktoré vykonáva alebo obstaráva Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky v súvislosti so zabezpečovaním starostlivosti o osobitne chránené časti prírody a krajiny, sa:

a) nevzťahujú zákazy podľa →

Dňa 01. 04. 2017 nadobudol účinnosť nový organizačný poriadok ŠOP SR, ktorý premenoval Ústredie ŠOP SR na Riaditeľstvo ŠOP SR. Na čele ŠOP SR stál generálny riaditeľ, ktorého menuje a odvoľáva minister životného prostredia. Generálny riaditeľ ŠOP SR po prerokovaní s ministrom menoval riaditeľov Správ chránených území ako aj Správy slovenských jaskýň. Títo riaditelia, v hierarchii ŠOP SR, boli na 3. stupni riadenia. Správy chránených území ani v zmysle tohto organizačného poriadku nemajú vlastný rozpočet.

Dňa 01. 06. 2018 nadobudol účinnosť nový organizačný poriadok ŠOP SR, ktorý v porovnaní s vyššie uvedeným 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 kras a Muránska planina), 14 správ chránených krajinných oblastí (CHKO Cero-vá vrchovina, Strážovské vrchy, Dunajské luhy¹⁶³, 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.

4. VZÁJOMNÉ VZŤAHY MEDZI ORGANIZÁCIOU OCHRANY PRÍRODY A ORGÁNOM ŠTÁTNEJ SPRÁVY OCHRANY PRÍRODY V SÚČASNOSTI

Štátna ochrana prírody SR je ako odborná organizácia ochrany prírody a krajiny v mnohých ohľadoch nezastupiteľným partnerom orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny. Pripravuje odborné podklady a stanoviská k takmer každému druhu činnosti orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny. Štátna ochrana prírody SR okrem iného

- spracúva odborné stanoviská pre rozhodovacie a inú činnosť orgánov ochrany prírody,
- obstaráva a zabezpečuje starostlivosť o osobitne chránené časti prírody a krajiny vrátane vykonávania ich revízií,
- vyhotovuje, obstaráva a vedie vybranú dokumentáciu ochrany prírody a krajiny a iné odborné podklady s ňou súvisiace, poskytuje informácie z nej a realizuje vybrané opatrenia z nej vyplývajúce,
- vypracúva programy starostlivosti o územia medzinárodného významu,
- vypracúva návrhy kompenzačných opatrení podľa § 28 ods. 9, ktoré schvaľuje ministerstvo životného prostredia,
- poskytuje potrebné podklady a súčinnosť pri komplexnom zisťovaní stavu lesa a rámcovom plánovaní vo vzťahu k schvaľovaniu programov starostlivosti o les,
- zabezpečuje označovanie osobitne chránených častí prírody a krajiny,
- vykonáva výskum osobitne chránených častí prírody a krajiny a vedie evidenciu správ o výsledkoch ich výskumu a na svojom webovom sídle zverejňuje výsledky výskumu financovaného z verejných zdrojov.

1. § 13 ods. 1,

2. § 14 ods. 1 písm. a), b), c) a h),

3. § 15 ods. 1 písm. a), ak ide o činnosti uvedené v § 14 ods. 1 písm. a), b), c) a h),

4. § 15 ods. 1 písm. c) a f),

5. § 16 ods. 1 písm. a), ak ide o činnosti uvedené v § 14 ods. 1 písm. a), b), c) a h) a § 15 ods. 1 písm. c) a f),
b) nevyžadujú súhlasy podľa

1. § 13 ods. 2 písm. a), b), d), g) a i),

2. § 14 ods. 2 písm. a), ak ide o činnosti podľa § 13 ods. 2 písm. a), b), d) a i),

3. § 14 ods. 2 písm. b),

4. § 15 ods. 2 písm. a), ak ide o činnosti podľa § 13 ods. 2 písm. a) a i).

163 Rozhodnutím ministra životného prostredia z 15.1.2019 však bola zrušená Správa CHKO Dunajské luhy a pôsobnosť dovtedajšej Správy CHKO Dunajské luhy v Dunajskej Strede prešla na Správu CHKO Ponitrie so sídlom v Nitre a názov správy sa zmenil na Správa CHKO Ponitrie a CHKO Dunajské luhy.

Štátna ochrana prírody SR tiež vykonáva monitoring stavu a zmien prírodných ekosystémov v meniacich sa ekologických podmienkach a zabezpečuje opatrenia na udržanie a zlepšenie ich ekologickej stability. Rovnako riadi a koordinuje činnosť členov stráže prírody na základe poverenia orgánu ochrany prírody.

Porovnaním zoznamu právomocí orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny uvedených vyššie, a uvedených úloh a činností Štátnej ochrany prírody SR, je možné konštatovať, že výstupy a podklady spracované Štátnou ochranou prírody SR v rámci jej zákonných úloh, sú nevyhnutným predpokladom a podkladom na vykonanie takmer všetkých kompetencií orgánov ochrany prírody (na všetkých úrovniach) a to vzhľadom k tomu, že na kvalitné rozhodovanie v oblasti štátnej správy ochrany prírody a krajiny je potrebná dôkladná a aktuálna terénna znalosť prírodných podmienok konkrétneho územia. Bez organizácie, ktorá tieto terénne poznatky má, by kvalitný výkon štátnej správy v oblasti ochrany prírody nebol možný.

Poznatok z praxe

V praxi sa uvedené naplňuje tým, že takmer ku každému konaniu, resp. inej konkrétnej činnosti, ktorú vykonáva orgán štátnej správy ochrany prírody si tento žiada od príslušného pracoviska Štátnej ochrany prírody SR stanovisko, ktoré tvorí podklad pre jeho rozhodnutie/úkon. Pracovníci Štátnej ochrany prírody SR sa tiež zúčastňujú väčšiny úkonov vykonávaných v konkrétnych správnych konaniach (napr. vypracovanie odborného stanoviska, účasť na ústnom pojednávaní, miestnom zisťovaní, terénnej obhliadke atď.)

Podľa súčasnej praxe je navyše zrejmé, že ŠOP SR, jej pracovníci, resp. jednotlivé organizačné zložky predstavujú ideologické, koncepčné, resp. strategické zázemie smerovania ochrany prírody na Slovensku a to jednak z pohľadu celoslovenského smerovania ochrany prírody, ale aj z pohľadu konkrétnych problémov resp. ochrany jednotlivých chránených území. ŠOP SR „určuje“ akým spôsobom sa budú rozširovať, meniť, či rušiť chránené územia, aký postoj zaujme ochrana prírody pri ochrane jednotlivých druhov rastlín a živočíchov, ktoré prírodné hodnoty je potrebné chrániť, resp. ktorých ochrana nie je nevyhnutná atď. Z tohto pohľadu sa orgány štátnej správy ochrany prírody a krajiny (a do veľkej miery vrátane MŽP SR) stali len akýmisi vykonávateľmi názorov, predstáv a vôle ŠOP SR, pričom však v mnohých prípadoch, najmä pri vydávaní rozhodnutí a vyjadrení ako záväzných stanovísk sú to orgány štátnej správy ochrany prírody a krajiny, ktoré nesú zodpovednosť za obsah týchto aktov. Uvedené je zvýraznené aj pohľadom na personálne obsadenie Štátnej ochrany prírody SR, ktorá v súčasnosti zamestnáva cca 500 zamestnancov, v porovnaní s personálnym obsadením jednotlivých orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny.



IV.

ZÁVERY, ZISTENIA A NÁMETY NA VYPRACOVANIE NÁVRHOV RIEŠENIA

Z uvedeného textu vyplynuli nasledovné závery a zistenia:

■ 1.

NEDOSTATOČNÉ POKRYTIE AGENDY OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA REZORTOM ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

ZISTENIE:

Napriek tomu, že štátna správa starostlivosti o životné prostredie má vo svojom názve „starostlivosť o životné prostredie“, počas celého 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 a ochrany pôdy (vrátane poľnohospodárskej pôdy a lesov), 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 ťažbu a dobývanie nerastov má v gescii Ministerstvo hospodárstva SR a jemu podriadené zložky.

NÁMET NA RIEŠENIE:

Bolo by vhodné sa zamyslieť nad takým prerozdelením kompetencií jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy, aby MŽP SR mala v gescii ochranu všetkých zložiek životného prostredia.

■ 2.

OSAMOTENOSŤ MINISTERSTVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR

ZISTENIE:

Jediným orgánom štátnej správy, ktorý v súčasnosti reálne má vo svojej pôsobnosti výlučne otázky ochrany životného prostredia, je ústredný orgán štátnej správy – Ministerstvo životného prostredia SR a ním zriadené organizácie (napr. Slovenská inšpekcia životného prostredia, Štátna ochrana prírody SR, Slovenská agentúra životného prostredia). Orgány miestnej štátnej správy (okresné úrady) nemajú vo svojej pôsobnosti výlučne otázky ochrany a tvorby životného prostredia. Táto pôsobnosť predstavuje len zlomok ich činnosti.

NÁMET NA RIEŠENIE:

Uvedené zistenie by bolo riešiteľné opätovným návratom k špecializovanej štátnej správe na úseku starostlivosti o životné prostredie, alebo vytvorením zmiešaného modelu, kde by aspoň časť miestnej štátnej správy na najdôležitejších úsekoch štátnej správy starostlivosti o životné prostredie bola v plnej gescii rezortu životného prostredia.

CENTRÁLNE RIADENIE OKRESNÝCH ÚRADOV ZO STRANY MINISTERSTVA VNÚTRA, NEVHODNÁ UNIFORMITA ICH VNÚTORNÉHO ČLENENIA A MINIMÁLNY VPLYV MŽP SR NA CHOD OKRESNÝCH ÚRADOV

ZISTENIE:

Aktuálna organizačná štruktúra všetkých orgánov miestnej štátnej správy v oblasti starostlivosti o životné prostredie (okresné úrady) 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). V porovnaní s minulosťou, takéto usporiadanie 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 orgánov miestnej štátnej správy nie je zohľadnená.

Z analýzy je tiež zrejmé, že pri aktuálnom nastavení je 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 materiálne technické zabezpečenie. Ministerstvo vnútra SR jednotne vydáva aj 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 zvyrazňuje 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.

Z hľadiska personálneho má Ministerstvo vnútra SR (resp. minister vnútra) zásadný vplyv aj na personálne obsadenie vedúcich predstaviteľov okresných úradov. Minister vnútra má zásadný vplyv na menovanie prednostov okresných úradov, a prostredníctvom nich aj na vedúcich odborov. Ministerstvo životného prostredia SR, ako vecný garant odboru starostlivosti o životné prostredie, nemá aktuálne dosah ani na výber vedúceho odboru starostlivosti o životné prostredie. 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.).

Centrálne riadenie okresných úradov, ako je nastavené v súčasnosti a popísané v predchádzajúcich troch bodoch, 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. Rovnako MŽP SR, ako ústredný orgán štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie, mal 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). 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 pomerne samostatné postavenie a svoj chod si riadi sama.

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 pomerne rozširujúcej sa agende a vnútroorganizačnom usporiadaní MŽP SR ako ústredného orgánu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie. Toto rozširovanie 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.

NÁMET NA RIEŠENIE:

Bolo by vhodné opustiť model jednotného organizačného poriadku a posilniť právomoci jednotlivých orgánov miestnej štátnej správy tak, aby mohli efektívne ovplyvniť svoje organizačné usporiadanie a nastaviť ho s ohľadom na miestne pomery s ponechaním relevantnej miery zásahu zo strany ústredného orgánu štátnej správy.

Bolo by vhodné sa zamyslieť aj nad posilnením 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 (za účelom čo najefektívnejšieho plnenia svojich úloh).

Aj pri týchto zisteniach by mohol byť riešením aj opätovný návrat k špecializovanej štátnej správe na úseku starostlivosti o životné prostredie, alebo vytvorením zmiešaného modelu, kde by uvedené otázky týkajúce sa miestnej štátnej správy starostlivosti o životné prostredie boli v plnej gescii rezortu životného prostredia.

■ 4.

NEPREHL'ADNÉ A NEKONZISTENTNÉ NASTAVENIE JEDNOTLIVÝCH INŠTANCIÍ PRI VÝKONE ŠTÁTNEJ SPRÁVY STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE OKRESNÝMI ÚRADMI

ZISTENIE:

Miestna štátna správa, bez ohľadu, či išlo o všeobecnú, alebo špecializovanú štátnu správu, dlhodobo fungovala trojstupňovo (okresný – krajský – ústredný orgán; resp. obvodný – krajský – ústredný orgán). 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. Zrušením „krajského stupňa“ a jeho nahradením okresným úradom v sídle kraja došlo k zneprehľadneniu tejto hierarchie a celého systému; nepridáva tomu ani mäťúce označenie jednotlivých oddelení odboru starostlivosti o životné prostredie okresného úradu v sídle kraja „oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia“ vs. „oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia kraja“.

Uvedené najlepšie ilustruje nastavenie druhostupňovej agendy, ktorá je na okresných úradoch v sídle kraja riešená odborom opravných prostriedkov, ktorý 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, na ktorý ale priamo nenadväzuje ústredný orgán štátnej správy – MŽP SR, ani žiadny iný orgán. MŽP SR nemá na rozhodovanie odboru opravných prostriedkov okresného úradu v sídle kraja dosah a nemá tak ani dosah na prvostupňovú agendu okresných úradov, voči ktorým rozhoduje v druhom stupni orgán opravných prostriedkov. Akoby tak existovali dve 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 dve

línie však nie sú žiadnym spôsobom prepojené, čo spôsobuje vzájomnú nekonzistenciu a tiež nemožnosť efektívne vykonávať funkcie (koordinačnú a riadiacu) ústredného orgánu štátnej správy zo strany MŽP 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).

NÁMET NA RIEŠENIE:

Bolo by vhodné sa zamyslieť nad tým, aby odbory opravných prostriedkov viac 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.

■ 5.

NEDOSTATOČNÉ POŽIADAVKY NA ODBORNÚ KVALIFIKÁCIU

ZISTENIE:

Počas celého obdobia sa až na výnimky 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. Ten však nie je viazaný ani na odbornú prax, ani na vzdelanie v konkrétnom prírodovednom študijnom odbore. V súčasnosti síce je v zákone o štátnej službe uvedené, že vnútroorganizačný predpis môže na prijatie zamestnanca do stálej štátnej služby stanoviť požiadavku dosiahnutia konkrétneho študijného odboru, táto požiadavka sa však do žiadneho aktuálneho vnútroorganizačného poriadku nepremietla. Takto zadefinované požiadavky na prijatie do štátnozamestnaneckého pomeru v oblasti výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie nepredstavujú dostatočný predpoklad na odborné rozhodovanie o otázkach životného prostredia.

NÁMET NA RIEŠENIE:

Bolo by vhodné sa zamyslieť nad sprísnením požiadaviek potrebných na dosiahnutie odbornej kvalifikácie na výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie; dalo by sa uvažovať o potrebe dosiahnutia príslušného stupňa vzdelania v príslušnom odbore, resp. nad požiadavkou na príslušnú prax v stanovenej minimálnej dobe.

■ 6.

ŠPECIFIKÁ VO VZŤAHU K VÝKONU ŠTÁTNEJ SPRÁVY NA ÚSEKU OCHRANY PRÍRODY A KRAJINY

ZISTENIE:

Všetky uvedené body sa ešte vo významnejšej miere týkajú orgánov miestnej štátnej správy starostlivosti o životné prostredie na úseku ochrany prírody a krajiny. Na danom úseku ešte výraznejšie vystupuje do popredia nutnosť flexibilne riešiť ich organizačné usporiadanie a agendu jednotlivých okresných úradov, vzhľadom k asymetrickému rozloženiu chránených území v Slovenskej republike, k rozdielnej miere koncentrácie prírodných hodnôt na území, terénnej náročnosti, odľahlosti a nedostupnosti niektorých lokalít atď.

Na úseku ochrany prírody a krajiny zároveň významne vystupuje do popredia otázka miery kooperácie a vzájomnej „potrebnosti“ orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny a odborných organizácií ochrany prírody (aktuálne Štátna ochrana prírody SR). Nastavenie súčasného modelu je z hľadiska výkonu štátnej správy neefektívne.

V súvislosti s postavením Štátnej ochrany prírody SR je z analýzy rovnako 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.

NÁMET NA RIEŠENIE:

Bolo by vhodné sa zamyslieť nad takým modelom výkonu štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny, ktorý by spojil odbornú zložku ochrany prírody a krajiny (Štátna ochrana prírody SR) s výkonom štátnej správy na tomto úseku (orgány miestnej štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny) a včlenil by ich pod jeden subjekt, ktorý by zabezpečoval obe funkcie. Uvedený model by zároveň mal zohľadňovať vyššie uvedené zistenia. Vhodné sa to javí aj z dôvodu súčasného organizačného usporiadania Štátnej ochrany prírody SR, ktorej pôsobnosť pokrýva celé územie Slovenska, pričom má miestne organizačné zložky (správy chránených území) s jednoznačne stanovenou územnou pôsobnosťou, ktoré by mohli predstavovať základ organizačného usporiadania miestnej štátnej správy starostlivosti o životné prostredie na úseku ochrany prírody a krajiny. Návrh legislatívneho zámeru, ktorý tento námet podrobne rozpracúva je uvedený v ďalšej časti.



V.

REFORMA ŠTÁTNEJ SPRÁVY OCHRANY PRÍRODY A KRAJINY

LEGISLATÍVNY ZÁMER

1. Opis súčasného stavu	259
2. Systémové nedostatky súčasného nastavenia a ich dôvody	263
3. Návrh riešenia	266

SPRACOVALI

Mgr.
Imrich Vozár

RNDr.
Anna Jusková

Ing.
Marián Jasík

28. februára 2020

Tento LEGISLATÍVNY ZÁMER
priamo nadväzuje na už uvedenú
„Analýzu vybraných aspektov
fungovania štátnej správy
starostlivosti o životné prostredie
v podmienkach Slovenskej
republiky z hľadiska jej vývoja“
(ďalej len „analýza“) a na jej zistenia,
a v niektorých podrobnostiach, na
ňu priamo odkazuje.

1. OPIS SÚČASNÉHO STAVU

VÝKON ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Štátnu správu ochrany prírody a krajiny vykonávajú v zmysle ustanovenia § 64 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v platnom a účinnom znení (ďalej len „zákon o ochrane prírody“) v súčasnosti nasledovné orgány ochrany prírody:

- Ministerstvo životného prostredia SR
- Slovenská inšpekcia životného prostredia
- Okresné úrady v sídle kraja
- Okresné úrady
- Obce
- Štátna veterinárna a potravinová správa

Ministerstvo životného prostredia SR (ďalej len „ministerstvo“) je ústredným orgánom štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny. Určuje hlavné smery ochrany prírody a krajiny, riadi a kontroluje výkon štátnej správy. Ako ústredný orgán štátnej správy má v gescii prípravu a schvaľovanie legislatívy, ktorá ovplyvňuje túto oblasť. Pripravuje a vládě SR navrhuje na schválenie veľkoplošné chránené územia, ako aj ich zonáciu. Komunikuje s Európskou komisiou v oblastiach ochrany prírody, ktorú pokrýva právo Európskej únie. Pripravuje a v niektorých prípadoch schvaľuje dokumentáciu ochrany prírody, ktorá má celoslovenský charakter. V prípade výkonu štátnej správy je odvolacím (druhostupňovým) orgánom voči rozhodnutiam okresného úradu v sídle kraja. Vo vybraných prípadoch (napr. rozhodovanie o udelení výnimiek z podmienok ochrany chránených druhov rastlín a živočíchov) je aj prvostupňovým orgánom štátnej správy. Rozhoduje tiež o predkupnom práve štátu v prípade pozemkov ponúkaných na predaj od tretieho stupňa ochrany. Ministerstvo tiež zriaďuje odborné organizácie ochrany prírody a krajiny.

Podrobný opis vecnej agendy ministerstva je uvedený v analýze.

Okresné úrady v sídle kraja (odbor starostlivosti o životné prostredie) vykonávajú štátnu správu ochrany prírody a krajiny na úrovni kraja. Vedú proces prípravy a vyhlasovania nových chránených území, ktoré sa nachádzajú v ich územnej pôsobnosti. Schvaľujú návštevne poriadky národných parkov, ak sa nachádzajú v ich územnej pôsobnosti. Sú prvostupňovým orgánom v prípade udeľovania výnimiek zo zakázaných činností v chránených územiach a vo vybraných prípadoch udeľujú súhlasy na výkon vybraných činností. Vydávajú tiež odborné stanovisko o tom, či činnosť bude predmetom procesu jej hodnotenia na územia Natura 2000 (v rámci procesu posúdenia vplyvov na životné prostredie). Pripravujú a v niektorých prípadoch schvaľujú dokumentáciu ochrany prírody, ktorá má regionálny charakter. Vydávajú rozhodnutie o sprístupnení jaskýň a tiež rozhodujú o žiadostiach o náhrade za obmedzenie bežného obhospodarovania. Vedú zoznam členov stráže prírody, ktorí pôsobia na území kraja.

Okresné úrady v sídle kraja tiež rozhodujú o odvolaniach voči rozhodnutiam okresných úradov, ako prvostupňových orgánov, odvolacím orgánom je však osobitný útvar okresného úradu v sídle kraja – **odbor opravných prostriedkov**, na ktorom je zriadený aj referát starostlivosti o životné prostredie.

Podrobný opis vecnej agendy okresného úradu v sídle kraja je uvedený v analýze.

Okresné úrady (odbor starostlivosti o životné prostredie) vykonávajú štátnu správu ochrany prírody a krajiny na úrovni okresu. Vo všeobecnosti je najmä prvostupňovým orgánom vo veciach, v ktorých to má vyhradené zákonom o ochrane prírody. Zároveň je aj druhostupňovým orgánom, v prípade, ak je prvostupňovým orgánom obec (súhlas na výrub drevín).

Podrobný opis vecnej agendy okresného úradu je uvedený v analýze.

Slovenská inšpekcia životného prostredia SR je na úseku ochrany prírody kontrolným orgánom, ktorého prostredníctvom vykonáva ministerstvo štátny dozor. Obce vykonávajú svoju pôsobnosť najmä na úseku ochrany drevín. Štátna veterinárna a potravinová správa má len úzku a veľmi špecifickú pôsobnosť vo vzťahu k problematike zoologických záhrad. Tieto orgány štátnej správy nebudú predmetom ďalšieho textu, vzhľadom k tomu, že do ich pôsobnosti sa nenavrhuje zasahovať.

Ministerstvo vykonáva svoju pôsobnosť na úseku ochrany prírody a krajiny prostredníctvom sekcie ochrany prírody, biodiverzity a krajiny, ktorá sa člení na odbor výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny, odbor ochrany prírody a krajiny, odbor regulácie obchodu s ohrozenými druhmi a odbor ochrany biodiverzity a krajiny.

Okresné úrady v sídle kraja vykonávajú svoju pôsobnosť na úseku výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny prostredníctvom svojho odboru starostlivosti o životné prostredie, oddelenia ochrany prírody a krajiny a vybraných zložiek životného prostredia kraja.

Okresné úrady vykonávajú svoju pôsobnosť na úseku výkonu štátnej správy prostredníctvom svojho odboru starostlivosti o životné prostredie, ktorý je v zmysle jednotnej organizačnej štruktúry okresných úradov, zriadený na každom okresnom úrade. V rámci neho sa vykonáva celá agenda týkajúca sa starostlivosti o životné prostredie, vrátane výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny.

Územná pôsobnosť okresných úradov kopíruje administratívno-správne členenie Slovenskej republiky; okresné úrady vykonávajú štátnu správu ochrany prírody a krajiny prostredníctvom odboru starostlivosti o životné prostredie v rámci územia každého okresu.

Okresné úrady v sídle kraja vykonávajú štátnu správu ochrany prírody a krajiny prostredníctvom odboru starostlivosti o životné prostredie, oddelenia ochrany prírody a krajiny a vybraných zložiek životného prostredia a odboru opravných prostriedkov, v rámci územia kraja.

Ako vyplýva z tabuľky uvedenej **v prílohe č. 1**, celkový počet zamestnancov štátnej správy, vykonávajúcich štátnu správu ochrany prírody a krajiny na miestnej úrovni je aktuálne 114,1.

Štátna správa na úseku ochrany prírody a krajiny na úrovni kraja (okresné úrady v sídle kraja) je vykonávaná 24,5 zamestnancami odboru starostlivosti o životné prostredie a 15 zamestnancami odborov opravných prostriedkov.

Počty zamestnancov jednotlivých okresných úradov v sídle kraja vykonávajúcich štátnu správu ochrany prírody a krajiny na krajskej úrovni na odboroch starostlivosti o životné prostredie sa hýbe od 2,5 zamestnanca (5 úradov) až po 5 zamestnancov (jeden úrad). Na odboroch opravných prostriedkov sa počet zamestnancov hýbe od 1 zamestnanca (1 úrad) po 3 zamestnancov (1 úrad).

Štátna správa na úseku ochrany prírody a krajiny na úrovni okresu (okresné úrady) je vykonávaná 89,6 zamestnancami. Počty zamestnancov jednotlivých okresných úradov vykonávajúcich štátnu správu ochrany prírody a krajiny na odboroch starostlivosti o životné prostredie sa hýbe od 0,33 zamestnanca (1 úrad) až po 8,5 zamestnancov (jeden úrad). Väčšina okresných úradov má na výkon štátnej správy ochrany prírody a krajiny vyčleneného 1 až 2 zamestnancov.

Z celkového počtu 114 zamestnancov okresných úradov vykonávajúcich štátnu správu ochrany prírody (bez odborov opravných prostriedkov) má kumulovanú náplň činnosti (popri výkone štátnej správy ochrany prírody a krajiny vykonáva aj iný druh štátnej správy starostlivosti o životné prostredie) dohromady 55 ľudí.

Na odboroch opravných prostriedkov majú kumulovaný náplň práce všetci zamestnanci (v rámci výkonu druhostupňovej agendy sa žiadny z pracovníkov referátov starostlivosti o životné prostredie odborov opravných prostriedkov nevenuje výhradne výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny).

Na chod okresných úradov, vrátane personálnych otázok má zásadný vplyv Ministerstvo vnútra SR, ktoré je okrem iného aj služobným úradom pre okresné úrady. Vplyv ministerstva sa v obmedzenej miere prejavuje v dosahu na vecný výkon právomocí okresných úradov v oblasti výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, čo sa týka aj oblasti výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny.

Podrobný opis tejto skutočnosti je uvedený v analýze.

ŠTÁTNA OCHRANA PRÍRODY SR

Vymedzenie úloh a postavenia Štátnej ochrany prírody SR (ďalej len „ŠOP SR“) je uvedené v ustanovení § 65a zákona o ochrane prírody. Podľa tohto ustanovenia je ŠOP SR odborná organizácia ochrany prírody a krajiny s celoslovenskou pôsobnosťou zriadená ministerstvom ako príspevková organizácia, ktorá zabezpečuje úlohy na úseku ochrany prírody a krajiny podľa príslušných predpisov. Medzi jej úlohy napr. patrí:

- obstarávanie a zabezpečovanie praktickej starostlivosti o chránené územia vrátane vykonávania ich revízií a označovania,
- vykonávanie praktickej starostlivosti o hendikepované a zranené živočíchy,
- vedenie evidencií týkajúcich sa ochrany prírody a krajiny,
- vedenie štátneho zoznamu osobitne chránených častí prírody,
- koordinácie činnosti stráže prírody,
- vydávanie odborných stanovísk k výkonu štátnej správy orgánmi ochrany prírody a krajiny,
- zabezpečovanie a vykonávanie, monitoringu, výskumu a prieskumu chránených častí prírody, vyhotovovanie,
- obstarávanie a vedenie vybranej dokumentácie ochrany prírody a krajiny a iné odborné podklady s ňou súvisiace, poskytuje informácie z nej a realizuje vybrané opatrenia z nej vyplývajúce,
- ovplyvňovanie vykonávania a plánovania ťažby v lesoch v chránených územiach
- správa a užívanie vybraných pozemkov v chránených územiach,
- výber vstupného do chránených území.

ŠOP SR sa organizačne člení na Riaditeľstvo ŠOP SR, na čele ktorého stojí generálny riaditeľ. Riaditeľstvo ŠOP SR má vlastné vnútorné členenie na jednotlivé útvary (sekcia ochrany prírody a krajiny, sekcia ekonomiky a hospodárskej správy, sekcia podporných činností a sekcia projektov).

V rámci sekcie ochrany prírody a krajiny sú začlenené aj územné organizačné jednotky ŠOP SR, ktorými sú správy jednotlivých (veľkoplošných) chránených území (9 správ národných parkov (NP) a 14 správ chránených krajinných oblastí (CHKO) a jedno regionálne centrum ochrany prírody (RCOPK) v Prešove). V rámci sekcie ochrany prírody a krajiny je začlenená aj Správa slovenských jaskýň.

Územná pôsobnosť ŠOP SR je v zmysle zákona o ochrane prírody celoslovenská, pričom v rámci SR je nerovnomerne rozdelená na jednotlivé správy chránených území, kedy každej správe je priradené vymedzené územie Slovenska tak, aby bolo pokryté celé Slovensko. Základom rozdelenia územnej pôsobnosti je príslušné veľkoplošné chránené územie (národný park alebo chránená krajinná oblasť) a rôzne veľké priliehajúce územie.

V niektorých prípadoch je toto územie vymedzené len vlastným chráneným územím a jeho ochranným pásmom (napr. Správa Národného parku Nízke Tatry), v niektorých prípadoch je pričlenené pomerne veľké územie tzv. voľnej (nechránenej) krajiny. Územné rozdelenie pôsobnosti jednotlivých organizačných jednotiek ŠOP SR tak vôbec nekopíruje administratívno-správne členenie Slovenskej republiky, podstatou prerozdelenia je umiestnenie konkrétneho veľkoplošného chráneného územia, jeho veľkosť a využívanie. Výnimku predstavuje Správa chránenej krajinej oblasti Ponitrie, ktorá zahŕňa aj správu chránenej krajinej oblasti Dunajské luhy a regionálne centrum ochrany prírody v Prešove, pod ktoré naopak nespadá žiadne veľkoplošné chránené územie.

Mapa územnej pôsobnosti ŠOP SR je uvedená v prílohe č. 2.

Ako vyplýva z údajov zverejnených na stránke ŠOP SR,¹⁶⁴ aktuálny počet pracovníkov ŠOP SR je 451. Ďalších 79 pracovníkov pracuje pre Správu slovenských jaskýň¹⁶⁵.

Z uvedeného počtu pracovníkov ŠOP SR je 111 priamo na riaditeľstve ŠOP SR, ostatní pracovníci (340) pracujú na jednotlivých správach chránených území; kde najmenší počet pracovníkov je na správe CHKO Vihorlat v počte 7 pracovníkov (zo Správ CHKO majú najvyšší počet pracovníkov pracovisko správy CHKO Poľana a Správa CHKO Horná Orava s počtom 13 pracovníkov) a najvyšší počet pracovníkov je na Správe Tatranského národného parku v počte 34 pracovníkov (najnižší počet pracovníkov zo Správ Národných parkov má Správa Národného parku Slovenský kras a Pieninského národného parku v počte 11 pracovníkov).

Významné množstvo pracovníkov správ chránených území je vyhradené profesionálnym strážcom prírody a to najmä ak ide o národné parky. Napr. v prípade Správy Tatranského národného parku ide o 16 pracovníkov z celkovej počtu 34, alebo v prípade Správy Národného parku Poloniny ide o 5 pracovníkov z celkového počtu 15 pracovníkov.

Ostatné jednotlivé pozície zaberajú najmä odborní pracovníci (špecialisti) – lesník, botanik, zoológ, vodohospodár, poľnohospodár, dendrológ atď., vedúci pracovníci a administratívno-technickí pracovníci.

Ministerstvo má ako zriaďovateľ ŠOP SR a zároveň ako ústredný orgán štátnej správy, z rozpočtu ktorého sa poskytuje príspevok na chod ŠOP SR, primeraný a dostatočný vplyv na chod ŠOP SR a môže tak prostredníctvom nej vykonávať svoje úlohy ústredného orgánu štátnej správy ochrany prírody a krajiny, ktoré sú definované v zákone o ochrane prírody.

Ministerstvo (resp. minister):

- schvaľuje zriaďovaciu listinu a štatút ŠOP SR,
- uzatvára zmluvu so ŠOP SR o plnení jej úloh; súčasťou zmluvy je aj Plán hlavných úloh ŠOP SR,
- menuje riaditeľa ŠOP SR.

Na druhej strane, v týchto rámcoch koná a pôsobí ŠOP SR samostatne a na vlastnú zodpovednosť plní úlohy dané jej zákonom o ochrane prírody a uvedenými dokumentmi.¹⁶⁶

Vzťahy medzi ministerstvom a ŠOP SR, vrátane ich vývoja, sú podrobne rozpisované v analýze.

Výkon štátnej správy v oblasti ochrany prírody a krajiny nie je v rámci Slovenskej republiky rozdelený rovnomerne, ale množstvo ako aj dôležitosť agendy z hľadiska naplňovania účelu zá-

164 Pozri http://www.sopsr.sk/web/index.php?cl=997&start_char=999&funkcia=&pracovisko=999

165 Pozri <http://www.ssj.sk/sk/kontakty>

166 Základné dokumenty ŠOP SR sú zverejnené tu <http://www.sopsr.sk/web/index.php?cl=111>

kona o ochrane prírody stúpa úmerne s počtom a rozlohou vyhlásených chránených území a hospodárskou aktivitou v jednotlivých územiach či regiónoch.

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 nich platí).

Keďže obmedzenia sú v zákone o ochrane prírody určené prostredníctvom definovania činností, ktorých vykonávanie je zakázané (a je možné na ich uskutočnenie orgánom ochrany prírody udeliť výnimku), alebo činností, 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 umiestnením chránených území – tam kde je ich koncentrácia vyššia, je aj agenda štátnej správy ochrany prírody a krajiny podstatne a násobne rozsiahlejšia a náročnejšia.

Nerovnomernosť výkonu štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny vyplýva okrem vyššie uvedeného do výraznej miery aj od investičnej aktivity a atraktivity jednotlivých území, resp. regiónov.

Rozloženie veľkoplošných chránených území v rámci Slovenskej republiky je uvedené v prílohe č. 3.

Osobitosťou výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny je nevyhnutnosť **zisťovania skutkového stavu vecí priamo v teréne** a časová náročnosť s tým súvisiaca. Oboznámenie sa s konkrétnou lokalitou, resp. územím, kde sa plánuje povoľovaná činnosť vykonávať, terénne obhliadky týkajúce sa náhrady škôd 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.

Na kvalitný výkon štátnej správy v oblasti ochrany prírody **je nevyhnutná a priam až určujúca spolupráca a kooperácia medzi orgánom štátnej správy ochrany prírody a ŠOP SR**. ŠOP SR je ako odborná organizácia ochrany prírody a krajiny v mnohých ohľadoch nezastupiteľným partnerom orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny. Pripravuje odborné podklady a stanoviská k takmer ku každému druhu činnosti orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny.

Porovnaním zoznamu právomoci orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny a úloh a činností ŠOP SR, je možné konštatovať, že výstupy a podklady spracované ŠOP SR v rámci jej zákonných úloh, sú nevyhnutným predpokladom a podkladom na vykonanie takmer všetkých kompetencií orgánov ochrany prírody (na všetkých úrovniach) a to vzhľadom k tomu, že na kvalitné rozhodovanie v oblasti štátnej správy ochrany prírody a krajiny je potrebná dôkladná a aktuálna terénna znalosť prírodných podmienok konkrétneho územia. Bez organizácie, ktorá tieto terénne poznatky má, nie je kvalitný výkon štátnej správy v oblasti ochrany prírody možný.

2. SYSTÉMOVÉ NEDOSTATKY SÚČASNÉHO NASTAVENIA A ICH DÔVODY

Súčasný stav na Slovensku – ako je opísaný vyššie – má viaceré nedostatky, ktoré sa dajú charakterizovať nasledovne:

1. DVOJKOLAJNOSŤ OCHRANY PRÍRODY

Štátnu ochranu prírody na Slovensku v podstatnej miere vykonávajú najmä orgány štátnej správy ochrany prírody a krajiny a odborná organizácia ochrany prírody a krajiny (ŠOP SR). Takmer ku každému úkonu orgánu štátnej správy je nutná spolupráca, kooperácia medzi oboma subjektmi. Bez terénnych poznatkov a znalostí pracovníkov ŠOP SR by štátna správa nemohla byť orgánmi štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny vykonávaná tak, aby plnila svoj účel.

V praxi sú vďaka tomu správne konania často brzdené nutnosťou vzájomne písomne komunikovať, pričom často sa stáva, že orgán ochrany prírody v úplnom znení preberie stanovisko ŠOP SR. Takéto nastavenie systému nie je efektívne – znamená omnoho zdĺhavejšiu komunikáciu medzi štátnou správou a organizáciou ochrany prírody v rámci jedného konania, ako aj nutnosť zdvojsť jednotlivé úkony, čo prináša značné predlžovanie správnych konaní vedených orgánmi štátnej správy ochrany prírody a krajiny.

2. NEROVNOMERNÉ ROZDELENIE PRÍRODNÝCH HODNÔT

Prírodné hodnoty na Slovensku nie sú rozmiestnené rovnomerne, čomu odpovedá aj rozmiestnenie chránených území (najmä veľkoplošných) na Slovensku. Je zjavné, že sever, stred a východ Slovenska má omnoho vyššiu mieru koncentrácie chránených území, než ostatná časť územia Slovenska. Z koncentrácie chránených území pritom priamo vyplýva aj (násobne) zvýšená náročnosť na výkon štátnej správy v oblasti ochrany prírody a krajiny, vzhľadom k tomu, že so zvýšenou koncentráciou chránených území v oblasti priamo a úmerne rastie aj veľkosť a šírka agendy. Územné rozdelenie rozmiestnenia orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny, ktoré priamo kopíruje administratívno-správne členenie SR, je v tomto ohľade úplne nevhodné.

Naopak, územné členenie pôsobnosti jednotlivých organizačných jednotiek ŠOP SR (správ chránených území), je rozdelené najmä s ohľadom na mieru výskytu a koncentrácie chránených území v rámci Slovenska.

3. PERSONÁLNE OBSADENIE

S predchádzajúcim bodom priamo súvisí aj personálne obsadenie orgánov štátnej správy ochrany prírody na miestnej úrovni (okresné úrady). Ako je vidieť z prílohy č. 1, ani personálne obsadenie jednotlivých úradov pri výkone štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny nekorešponduje s rozsahom a šírkou agendy a náročnosťou výkonu štátnej správy. Naopak v systéme sa objavujú aj úplné animozity, kedy napr. na Okresnom úrade v Bratislave pôsobí až 8 zamestnancov na úseku ochrany prírody a krajiny a na druhej strane na Okresnom úrade v Liptovskom Mikuláši pôsobia len 2 pracovníci. V bratislavskom okrese je pritom len minimálny počet chránených území v porovnaní s okresom Liptovský Mikuláš, na území ktorého sa nachádzajú dva národné parky a množstvo maloplošných chránených území s 5. stupňom ochrany.

Náročnosť agendy výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny a zároveň nedostatočné personálne pokrytie v praxi vedú k pomerne veľkej fluktuácii (odchodom skúsených pracovníkov a príchodom nových a často neskúsených pracovníkov) pracovníkov okresných úradov, vykonávajúcich štátnu správu ochrany prírody a krajiny. Príkladom je napr. Okresný úrad v Liptovskom Mikuláši, Okresný úrad v Žiline či Okresný úrad v Brezne kde je fluktuácia pracovníkov veľmi častým javom. Zjavne pritom ide o úrady, v územnej pôsobnosti ktorých je vysoké percento podielu chránených území. Fluktuácia zamestnancov štátnej správy je bezpochyby negatívnym javom, ktorý priamo vplýva na kvalitu a efektívnosť výkonu štátnej správy.

Na mnohých okresných úradoch vykonáva agendu štátnej správy ochrany prírody a krajiny len jeden pracovník, čo spôsobuje, že daný úradník musí byť z pohľadu ochrany prírody a krajiny všestranný odborník, ktorý svojimi vedomosťami a znalosťami pokrýva škálu problematiky ochrany prírody uvedenú v zákone o ochrane prírody aspoň v miere, ktorá je dostatočná na kvalitný a efektívny výkon štátnej správy. Ak sa k tomu prirátajú časová náročnosť vyplývajúca z nutnosti vykonávať úkony v teréne na odľahlejších lokalitách, ako aj kumulovanosť agendy (počet pracovníkov štátnej správy ochrany prírody a krajiny, ktorý vykonávajú aj inú agendu než je ochrana

prírody a krajiny je uvedený v prílohe č. 1), je zjavné, že za takýchto podmienok nie je možné kvalitne a efektívne plniť úlohy, ktoré vyplývajú z výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny. Takéto nastavenie ústí v lepšom prípade do neefektívneho plnenia úloh a v horšom prípade do formalizmu pri výkone štátnej správy a zároveň spôsobuje úplnú závislosť pracovníkov štátnej správy na ŠOP SR a jej činnosti.

V porovnaní s personálnym obsadením úradov je z hľadiska zabezpečenia odborných znalostí a špecialistov na rôznu problematiku ochrany prírody odlišná situácia v ŠOP SR, ktorá na každej správe chráneného územia disponuje odborným potenciálom na väčšinu z problematík, ktorú je v tom ktorom chránenom území, potrebné z hľadiska ochrany prírody a krajiny, riešiť.

4. NEZROZUMITEĽNOSŤ NASTAVENÉHO SYSTÉMU

Súčasný nastavenie systému výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny je zároveň často nezrozumiteľné pre jeho užívateľov – často nie je jasné, ktorý subjekt reálne v danom konaní rozhoduje. ŠOP SR sú často označované ako „štátni ochranári“, pričom však rozhodujúce a záväzné sú rozhodnutia orgánov štátnej správy (okresný úrad). V mnohých prípadoch sa stane, že medzi názorom ŠOP SR a orgánom štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny je nesúlad, kedy ŠOP SR dá ku konaniu svoje (negatívne) stanovisko, avšak finálne rozhodnutie vydané orgánom štátnej správy je pozitívne. To sa síce môže často stať aj z objektívnych, či procesných dôvodov, avšak takéto nastavenie je často nevysvetliteľné a nepochopiteľné z pohľadu užívateľov výkonu štátnej správy (účastníkov konania), či verejnosti, ak ide o konanie, ktoré je predmetom záujmu verejnosti.

Uvedené tiež podčiarkuje skutočnosť, že každou novelou zákona o ochrane prírody sa postavenie ŠOP SR posilňuje a to aj na úkor orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny. V ostatnej novele zákona o ochrane prírody to je možné ilustrovať napr. na posilnení jej postavenia ohľadom zásahov do vodných tokov, či jej postaveniu pri posudzovaní/povoľovaní náhodnej ťažby v lese.

Na prehľadnosti systému nepridáva ani skutočnosť, že do systému vystupujú aj odbory opravných prostriedkov okresných úradov v sídle kraja, ktoré vykonávajú druhostupňovú agendu voči rozhodnutiam okresných úradov aj na úseku štátnej správy ochrany prírody a krajiny.

Systém tiež zneprehľadňuje aj skutočnosť, že aj samotná ŠOP SR má rozdelené kompetencie medzi riaditeľstvo a jednotlivé správy chránených území, pričom v niektorých prípadoch sa dokonca stalo, že v jednej veci boli vydané odlišné stanoviská riaditeľstva ŠOP SR a správy chráneného územia.

Neprehľadnosť systému je vadou, ktorá spôsobuje menšiu efektívnosť celého systému výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny, je málo zrozumiteľná pre verejnosť, ako aj účastníkov konaní a najmä znižuje autoritu štátnej ochrany prírody ako celku navonok.

5. OBMEDZENÝ DOSAH MINISTERSTVA NA CHOD A OBSADENIE ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY OCHRANY PRÍRODY A KRAJINY

Ako už bolo uvedené a ako je podrobne rozpísané v analýze, výkon miestnej štátnej správy starostlivosti o životné prostredie je podradený pod tzv. všeobecnú štátnu správu, ktorá je vykonávaná okresnými úradmi, prostredníctvom odborov starostlivosti o životné prostredie, ktoré vykonávajú aj štátnu správu na úseku ochrany prírody a krajiny. Z tohto titulu má ministerstvo, ako ústredný orgán štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny len obmedzené možnosti, ako riadiť a usmerňovať činnosť okresných úradov; zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov výslovne uvádza, že možnosti ministerstva sa obmedzujú len vo vzťahu k usmerňovaniu vecného výkonu svojich kompetencií.

Všetky ostatné kompetencie v súvislosti s riadením úradu má v kompetencii Ministerstvo vnútra SR, keďže okresné úrady sú preddavkovými organizáciami tohto ministerstva a ako také nemajú právnu subjektivitu.

Ministerstvo vnútra SR má zásadný dosah aj na personálne záležitosti okresných úradov, na ich materiálne technické zabezpečenie, na napĺňanie ich rozpočtu, na administratívne riadenie okresných úradov, schvaľuje im organizačný poriadok ako aj náplň činnosti atď.

Uvedené sa v praxi prejavuje aj vzájomne odporujúcimi si procesmi. Napr. ministerstvo pripravilo v roku 2019 významnú novelu zákona o ochrane prírody, v ktorej sa významne zvýšili kompetencie okresných úradov, na úseku výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny. To by sa malo premietnuť aj do navýšenia ľudských kapacít na výkon štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny na okresných úradoch, ktoré by boli schopné zvládnuť náročnejšiu agendu; Ministerstvo vnútra SR však v tom istom čase realizovalo procesy personálnej „optimalizácie“ na okresných úradoch, dôsledkom čoho však došlo k zníženiu personálnych kapacít určených na výkon štátnej správy ochrany prírody a krajiny na okresných úradoch.

Naproti tomu ŠOP SR je organizáciou plne začlenenou do rezortu životného prostredia, vzhľadom k tomu, že ministerstvo je jej zriaďovateľom.

6. NEKOMPATIBILITA S VLÁDNYM PROGRAMOM ESO

Reforma verejnej správy ESO, ktorá prebehla v roku 2013 a vďaka ktorej sa vytvorila sústava všeobecných orgánov miestnej štátnej správy (okresných úradov), kde bol podradený aj výkon štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny a jej ambíciou „*je zefektívniť fungovanie, zabezpečiť kvalitu, transparentnosť a dostupnosť verejnej správy pre občana. Implementovaním opatrení programu ESO sa dosiahne zníženie a optimalizácia nákladov na fungovanie verejnej správy, zjednodušenie vybavovania vecí fyzických a právnických osôb na úradoch miestnej štátnej správy. Štátna správa sa priblíži k občanom tak, že občan kompletne vybaví agendu štátnej správy na jednom úrade v mieste jeho bydliska a v neposlednej miere dôjde k zvýšeniu transparentnosti fungovania štátnej správy.*“¹⁶⁷

Ciele programu ESO sa pri uvedenom nastavení systému výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny nenaplnili. Ako je už uvedené vyššie, systém nie je efektívny, je neprehľadný a pre občanov nezrozumiteľný a vďaka tomu sa procesy na úradoch spomalili.

Neplatí tiež, že občan vybaví všetko na jednom mieste, vzhľadom k tomu že systém klientskych centier, ktoré sú miestom prvého kontaktu občana s úradom, nezahŕňa aj organizácie iných rezortov. Navyše, organizačné jednotky ŠOP SR majú sídla často mimo okresné mestá (napr. Správa Národného parku Poloniny má sídlo v Stakčíne (okresný úrad je v Snine), Správa Národného parku Malá Fatra má sídlo vo Varíne (okresný úrad je v Žiline).

Riešením uvedených nedostatkov systému výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny by mohlo byť vytvorenie špecializovaného orgánu štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny a to pretransformovaním ŠOP SR na orgán štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny, ktorý by v sebe integroval kompetencie orgánu štátnej správy, ako aj úlohy odbornej organizácie ochrany prírody v zmysle vymedzených právomocí uvedených v zákone o ochrane prírody.

3. NÁVRH RIEŠENIA

Takýmto spôsobom by sa vytvorili vhodné predpoklady na to, aby došlo k odbúraniu uvedených systémových nedostatkov a systém výkonu štátnej správy sa nastavil spôsobom, ktorý by (za splnenia aj ďalších podmienok, napr. kvalitného personálneho obsadenia) fungoval efektívne a kvalitne.

Integrovaním odbornej organizácie ochrany prírody a krajiny a orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny by došlo k úplnému odbúraniu problému „dvojkofajnosti“ výkonu štátnej správy v ochrane prírody a krajiny, odpadla by zbytočná úradná korešpondencia a komunikácia medzi oboma subjektmi, zjednodušil by sa celý proces všetkých konaní, kde sa rozhoduje o záujmoch ochrany prírody

167 Pozri <http://www.minv.sk/?eso-efektivna-spolahliva-otvorena-verejna-sprava>

a krajiny, čím by nepochybne došlo k zvýšeniu ich hospodárnosti a rýchlosti. Systém by sa zároveň sprehľadnil, bola by jasná jeho hierarchia, ako aj lineárne usporiadanie. Odbúral by sa tiež problém, ktorý nastáva, ak orgán štátnej správy ochrany prírody a krajiny má na vec iný názor, než odborná organizácia ochrany prírody, vzhľadom k tomu, že tieto rozpory by sa vyriešili „pod jednou strechou“. Súbežne by sa výrazne posilnil aspekt zodpovednosti nakoľko namiesto právne nezáväzného odborného stanoviska by ŠOP SR vydávala právne záväzné správne akty.

Realizáciou návrhu by došlo tiež k tomu, že výkon štátnej správy ochrany prírody a krajiny by bol v rámci územia Slovenska rozdelený tak, aby zodpovedal rozmiestneniu prírodných hodnôt (chránených území) na Slovensku a „tlaku“ na ich využívanie; tomu by zodpovedalo aj rozmiestnenie pracovníkov vykonávajúcich štátnu správu ochrany prírody a krajiny na jednotlivé „nové“ orgány štátnej správy ochrany prírody a krajiny, tak aby ich počet zodpovedal náročnosti agendy v ich územnej pôsobnosti. Pracovníci, ktorí by vykonávali štátnu správu ochrany prírody a krajiny, by sa zároveň mohli viac špecializovať v rámci výkonu agendy, čo by nepochybne bolo predpokladom na to, aby sa zvýšila kvalita rozhodovacej činnosti pri výkone štátnej správy ochrany prírody a krajiny. Úplne by tiež odpadol problém s kumuláciou rôznej agendy jednotlivými zamestnancami štátnej správy pri výkone štátnej správy starostlivosti o životné prostredie v rámci výkonu štátnej správy okresnými úradmi.

Veľmi podstatné je tiež posilnenie postavenia a úlohy ministerstva, ako ústredného orgánu štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny. Ak by došlo k tomu, že výkon štátnej správy ochrany prírody a krajiny na miestnej úrovni by vykonávali subjekty, v zriaďovacej pôsobnosti ministerstva, takýmto spôsobom by ministerstvo opätovne získalo plnú kontrolu nad výkonom štátnej správy ochrany prírody a krajiny na miestnej úrovni, vrátane personálnych otázok, otázok rozpočtu, administratívno-technických otázok atď., ako tomu bolo v čase existencie špecializovanej štátnej správy starostlivosti o životné prostredie (v rokoch 2003 až 2013, resp. v rokoch 1991 až 1996), ako je to podrobne uvedené v analýze.

Dôležitým aspektom je aj zvýšenie dôležitosti a významu ŠOP SR, resp. jednotlivých správ chránených území, ktoré by realizovaním navrhovanej zmeny mohli skutočne rozhodovať a ovplyvňovať aktivity a činnosti, ktoré majú dosah na prírodné hodnoty Slovenska. Takto by sa tiež výrazne zvýšila ich reálna zodpovednosť za stav prírody v chránených územiach, čo by mohlo mať za následok aj elimináciu nekvalifikovaných, resp. nereálnych stanovísk.

Vo vzťahu k potrebe integrovať a reformovať štátnu správu ochrany prírody a krajiny je možné poukázať aj na dokumenty, schválené vládou SR, či niektoré ďalšie skutočnosti, ktoré tento návrh podporujú.

Problém s neefektívnym výkonom štátnej správy ochrany prírody a krajiny je pomenovaný vo vládnej Stratégii environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030, schválenej uznesením vlády SR č. 87/2019 dňa 27. 02. 2019 ktorá v kapitole 2. „Účinná ochrana prírody na Slovensku“ obsahuje aj časť 2.2. s názvom „**Zreformovať štátne inštitúcie ochrany prírody**“, kde je uvedené „*Pre efektívne fungovanie a riadenie národných parkov ako aj iných chránených území je optimálna ich integrovaná správa. Organizačná štruktúra a procesy štátnej ochrany prírody SR (ŠOP SR) a orgánov štátnej správy ochrany prírody sa zefektívnia a budú viac vyhovovať požiadavkám ochrany prírody a krajiny.*“

Dásapoukázať aj na vládnú Koncepciu ochrany prírody a krajiny z roku 2006, ktorá bola schválená uznesením vlády SR č. 471/2006 dňa 24. 05. 2006. Tá obsahuje časť 3., kde sú uvedené „Strategické ciele ochrany prírody a krajiny a opatrenia na ich dosiahnutie“. V rámci tejto časti je v uvedená aj oblasť 3.4, označená ako „Výkon štátnej správy“, kde sa ako strategický cieľ 3.4.1 uvádza „**Zjednodušiť a sprehľadniť výkon štátnej správy ochrany prírody a krajiny a priblížiť ju občanovi.**“ A v rámci toho sa stanovuje opatrenie 3.4.1.1., ktoré znie „**Zjednodušiť výkon štátnej správy ochrany prírody a krajiny prenesením časti rozhodovania na odborné organizácie ochrany prírody a krajiny**“ v časovom horizonte do roku 2008.

Nepriamo je problém riešený aj faktickým posilňovaním ŠOP SR na úkor právomoci orgánov miestnej štátnej správy v zákone o ochrane prírody. Napr. ostatná novela zákona o ochrane prírody výrazne posilnila právomoci ŠOP SR. Do konca roku 2019 napr. platilo ustanovenie § 103 ods. 8 zákona o ochrane prírody, kde bolo uvedené, že „**Okresné úrady vopred prerokujú a dohodnú so správami vodných tokov zásady pravidelnej údržby vodných tokov v chránených územiach s druhým, tretím, štvrtým a piatym stupňom ochrany a v chránených vtáčích územiach a spôsob jej výkonu vrátane možnosti**

*použitia mechanizmov a podmienok ich vstupu do chránených území, a to spravidla na obdobie jedného roka.“ Od 01. 01. 2020 bolo toto ustanovenie vypustené a túto situáciu upravuje ustanovenie § 6 ods. 6 zákona o ochrane prírody, kde je uvedené, že „**Organizácia ochrany prírody** vopred prerokuje a písomne dohodne so správcom vodného toku zásady starostlivosti o vodný tok v chránených územiach a spôsob jej výkonu vrátane možnosti použitia mechanizmov a podmienok ich vstupu do chránených území, a to spravidla na obdobie jedného roka. O dohodnutých zásadách starostlivosti o vodný tok organizácia ochrany prírody bezodkladne informuje miestne príslušný okresný úrad.“*

Obdobne ŠOP SR významne posilnila svoje postavenie vo vzťahu k regulácii náhodnej ťažby dreva, kedy zákon o ochrane prírody podmienil jej vykonávanie súhlasným stanoviskom ŠOP SR; v ostatných prípadoch vykonávania náhodnej ťažby dreva (v druhom stupni ochrany) ustanovil zákon povinnosť konať orgánu štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny na základe podnetu ŠOP SR.

Je potrebné poukázať aj na stav, aký tu bol do roku 1995, keď nadobudol účinnosť zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, ktorý začal striktne rozlišovať medzi právomocami orgánov štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny a úlohami odborných organizácií ochrany prírody. Dovtedy aj úlohy orgánu štátnej správy aj úlohy odbornej organizácie vykonával jeden subjekt (správa príslušného chráneného územia).

Detailné podrobnosti sú uvedené v analýze.

V rámci Slovenska, ani v rámci rezortu životného prostredia by vytvorením nového špecializovaného orgánu štátnej správy nešlo o ojedinelé riešenie. 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.

Významne sa dá inšpirovať 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. Ide teda o analogickú situáciu, kde ochrana pamiatkového fondu bola riešená vytvorením špecializovaného orgánu štátnej správy, ktorý má v kompetencii aj výkon štátnej správy, aj odbornú starostlivosť o pamiatky. Obdobne by mohla byť riešená aj ochrana prírody.

PRÁVNÁ ÚPRAVA V ČESKEJ REPUBLIKE

Model, v ktorom sa v jednej inštitúcii integrujú úlohy orgánu štátnej správy a úlohy odbornej organizácie dlhodobo funguje aj v okolitých krajinách (Poľsko, Česko, Maďarsko) v rôznych variáciách. Pre návrh, ktorý je predmetom tohto legislatívneho zámeru, je podstatný najmä **model fungovania v Českej republike**, ktorý slúžil ako významná inšpirácia navrhovaného riešenia. V Českej republike sú totiž 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 ochrane prírody a krajiny). Vzhľadom k tomu, že organizácia výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny v ČR predstavuje pomerne významnú inšpiráciu aj pre návrh, ktorý je podstatou tohto legislatívneho zámeru, je vhodné uviesť aspoň jeho stručný opis.

S istou mierou zjednodušenia sa tak dá nastavenie fungovania štátnej správy ochrany prírody a krajiny v Českej republike opísať nasledovne:

Vo voľnej krajine sú kompetencie orgánov štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny rozložené medzi obecné úrady, poverené obecné úrady, obecné úrady s rozšírenou pôsobnosťou a krajské úrady. Zákon o ochrane prírody a krajiny stanovuje rozdelenie kompetencií medzi

tieto úrady, pričom aj stanovuje ich vzájomnú hierarchiu (vzťahy podradnosti a nadradnosti). Vo všeobecnosti platí, že podstatná časť právomocí je rozdelená medzi obecné úrady s rozšírenou pôsobnosťou a krajské úrady.

V prípade, ak ide o územie prírodných rezervácií a prírodných pamiatok mimo území chránených krajinných oblastí a národných parkov a ich ochranných pásiem, je krajský úrad tým, kto vykonáva právomoc aj obecných úradov, poverených obecných úradov ako i obecných úradov s rozšírenou pôsobnosťou.

Zákon o ochrane prírody a krajiny ďalej ako orgán štátnej správy ustanovuje aj Agentúru ochrany prírody a krajiny ČR (ďalej aj „Agentúra“). Tá je zároveň aj orgánom, ktorý má na starosti aj odbornú starostlivosť o chránené časti prírody. Agentúra, ako orgán štátnej správy, na územiach chránených krajinných oblastí, ich ochranných pásiem, ako aj národných prírodných rezervácií a národných prírodných pamiatok vo voľnej krajine, vykonáva štátnu správu v rozsahu pôsobnosti obecných úradov, poverených obecných úradov, obecných úradov s rozšírenou pôsobnosťou ako i krajských úradov. Uvedené sa netýka výkonu štátnej správy na území chránených krajinných oblastí Labské Pískovce a Šumava. Agentúra tiež rozhoduje aj o náhradách za obmedzenie bežného obhospodarovania na lesných pozemkoch a poľnohospodárskej pôde s výnimkou území, kde majú pôsobnosť správy národných parkov.

Agentúra má sídlo v Prahe, ale je organizačne rozdelená v rámci celého územia Českej republiky na viacero organizačných útvarov, ktoré väčšinou zahŕňajú aj viacero chránených krajinných oblastí.¹⁶⁸

Český zákon o ochrane prírody a krajiny tiež ustanovuje Správy národných parkov ako správne orgány, ktoré zriaďuje Ministerstvo životného prostredia ČR ako príspevkové organizácie. Ide o správy Národných parkov Šumava, Podyjí, České Švýcarsko a Správu Krkonošského národného parku. Tie vykonávajú rovnaké právomoci ako Agentúra na územiach národných parkov a ich ochranných pásiem (vrátane odbornej starostlivosti o prírodné hodnoty národných parkov), s tým, že Správa Národného parku Šumava má v kompetencii aj výkon štátnej správy na území CHKO Šumava a Správa Národného parku České Švýcarsko má v kompetencii aj výkon štátnej správy na území CHKO Labské Pískovce v rozsahu, ako by mala Agentúra (ide o výnimku z pravidla, ktorá je spôsobená tým, že ide o priľahlé územia k uvedeným národným parkom, takto je v rámci celého územia – chránenej krajinné oblasti a národného parku – zabezpečená jednotná filozofia výkonu štátnej správy). Správy národných parkov na svojom území tiež rozhodujú o náhradách za obmedzenia bežného obhospodarovania na poľnohospodárskej pôde a lesných pozemkoch.

Správy národných parkov sú tiež orgánmi štátnej správy na úseku ochrany poľnohospodárskej pôdy, pričom vykonávajú pôsobnosť obecných úradov, poverených obecných úradov, obecných úradov s rozšírenou pôsobnosťou ako i krajských úradov.

Správy národných parkov, ako aj Agentúra, na svojej územnej pôsobnosti pripravujú a predkladajú na schválenie dokumentáciu ochrany prírody (najmä programy starostlivosti o chránené územia).

Správy národných parkov sú tiež správcami lesných pozemkov vo vlastníctve štátu na území národných parkov, správy národných parkov, ako i Agentúra spravujú tiež majetok štátu, ak to ustanovuje dokumentácia ochrany prírody na území, kde vykonávajú svoje kompetencie. Oba orgány tiež vykonávajú štátny dozor nad dodržiavaním podmienok ochrany prírody.

Zamestnanci Správ národných parkov ako aj Agentúry, ktorí zároveň vykonávajú štátnu správu, musia mať na jej výkon osobitnú spôsobilosť.

Ministerstvo životného prostredia ČR, okrem úloh, ktoré mu prináležia ako ústrednému orgánu štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny, je zároveň odvolacím orgánom voči prvostupňovým rozhodnutiam krajských úradov, Agentúry i Správ národných parkov. Ministerstvo zároveň schvaľuje dokumentáciu ochrany prírody, ktorú mu na schválenie prekladajú Správy národných parkov a Agentúra.

168 Rozdelenie územnej pôsobnosti Agentúry je možné nájsť tu: <http://www.ochranaprirody.cz/res/archive/369/056422.jpg?seek=1505918162>

Východiskami pre návrh nového modelu fungovania štátnej správy ochrany prírody a krajiny, ktorý je uvedený nižšie, sú:

- analýza vybraných aspektov fungovania štátnej správy starostlivosti o životné prostredie v podmienkach Slovenskej republiky, vrátane analýzy fungovania štátnej správy ochrany prírody a krajiny a odborných organizácií ochrany prírody v kontexte ich vývoja,
- poznatky z fungovania vyššie uvedených modelov špecializovanej štátnej správy,
- poznatky z fungovania štátnej správy ochrany prírody a krajiny v Českej republike,
- praktické skúsenosti autorov návrhu s ohľadom na slovenské realie,
- odborné diskusie a konzultácie s odbornou verejnosťou a zainteresovanými osobami (bývalí aj súčasní zamestnanci orgánov štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny a ŠOP SR).

Podstata návrhu spočíva v pretransformovaní súčasnej príspevkovej organizácie ministerstva – ŠOP SR, ktorá plní úlohy odbornej organizácie ochrany prírody a krajiny v zmysle zákona o ochrane prírody, na orgán štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny. ŠOP SR by zároveň naďalej plnila doterajšie úlohy odbornej organizácie ochrany prírody a krajiny.

Návrh počíta s tým, že by došlo k „presunu“ súčasných zamestnancov okresných úradov, odborov starostlivosti o životné prostredie, vykonávajúcich štátnu správu na úseku ochrany prírody a krajiny, pod nový orgán štátnej správy – ŠOP SR. Títo pracovníci by tak naďalej ostali štátnymi zamestnancami, ktorý by vykonávali štátnu správu na úseku ochrany prírody a krajiny, len by došlo k ich delimitácii na ŠOP SR.

Návrh počíta s tým, že by došlo k osamostatneniu jednotlivých správ národných parkov, ktoré by sa stali samostatnými subjektmi s právnou subjektivitou a ako také by plnili úlohy odbornej organizácie ochrany prírody a krajiny, ako aj úlohy orgánu štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny. Transformácia jednotlivých správ národných parkov na právne subjekty je naviazaná na prehodnotenie chránených území na Slovensku a presun správy štátnych pozemkov v národných parkoch a ich ochranných pásmach pod správu národného parku.

Navrhne sa prehodnotenie, prerozdelenie a zjednodušenie agendy výkonu štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny tak, aby to viac zodpovedalo potrebám ochrany prírody, ale zároveň aby výkon štátnej správy bol hospodárnejší a efektívnejší. Návrh počíta s tým, že nové orgány štátnej správy by vykonávali štátnu správu ochrany prírody a krajiny v chránených územiach, ale aj vo voľnej krajine, s výnimkou starostlivosti o zeleň a dreviny v intravilánoch obcí a miest.

Vzhľadom k tomu, že ŠOP SR disponuje vlastným nehnuteľným majetkom (napr. sídla správ chránených území), návrh ráta s tým, že by väčšina týchto nehnuteľností bola spôsobilá plniť aj účely potrebné pre výkon štátnej správy. Táto otázka by si však pri prípadnej implementácii tohto návrhu zasluhovala hlbšou pozornosť, bol by potrebný audit jednotlivých sídel správ chránených území, či by mohli plniť aj úlohy sídla orgánu štátnej správy a to z hľadiska dostupnosti, umiestnenia, ako aj materiálneho a kapacitného vybavenia.

Pred realizáciou tohto legislatívneho zámeru sa tiež predpokladá, že dôjde k významnému prehodnoteniu súčasných chránených území na Slovensku, v rámci čoho dôjde k prehodnoteniu národných parkov a ich ochranných pásiem s predpokladom redukcie ich výmery, prípade ich preradením do kategórie prírodný park, ak nebudú spĺňať zákonné kritériá (§ 19 zákona o ochrane prírody).

1. OSAMOSTATNENIE SPRÁV NÁRODNÝCH PARKOV

Správy národných parkov by mali pôsobiť ako samostatné subjekty s právnou subjektivitou mimo súčasnej štruktúry ŠOP SR. Ich osamostatnenie je potrebné z nasledovných dôvodov:

Na území národných parkov je podľa § 19 ods. 1 zákona o ochrane prírody ochrana prírody nadradená nad ostatné činnosti. Táto zákonná inštrukcia môže byť napĺňaná iba za predpokladu, že tento záujem stráži štátna autorita, ktorá má vo svojej územnej pôsobnosti dostatočný vplyv, je autoritou aj v lokálnom a neformálnom meradle a zároveň má priame informácie a dosah na to, čo sa na území národného parku deje a k tomu primeranú zodpovednosť. Táto štátna autorita musí byť v priamom styku s miestnymi záujmovými skupinami, musí dokonale poznať nielen svoje územie, ale aj miestne vzťahy a musí mať dostatočné právomoci na to, aby bola hlavným „hráčom“ na „ ihrisku“ národného parku. Toto nie je možné, ak je správa národného parku „len“ jednou z organizačných jednotiek ŠOP SR, bez správy pozemkov, bez reálnych právomocí a bez vlastného rozpočtu. Naopak, v praxi dochádza k situáciám, kedy sa záujmy správ národných parkov rozchádzajú so záujmami riaditeľstva ŠOP SR, čo len znižuje autoritu správ národných parkov na vlastnom území (v praxi sa to prejavuje napr. v situáciách, ak má správa národného parku odlišné stanovisko, než má riaditeľstvo ŠOP SR na rovnakú činnosť).

Tým, že v zmysle uvedeného zákonného ustanovenia platí, že na území národného parku je ochrana prírody nadradená nad ostatné činnosti, sú aj vecné východiská rozhodovania v správnom konaní na území národného parku, ktoré sa zároveň týkajú ochrany prírody iné, než na inom území Slovenskej republiky. Osobitosť území národných parkov je zdôraznená aj tým, že na ich území je v zmysle zákona o ochrane prírody stanovený osobitný cieľ jeho ochrany (ustanovenie § 19 ods. 2 zákona o ochrane prírody), je tiež stanovený osobitný režim hospodárenia v lesoch (ustanovenie § 19 ods. 4 zákona o ochrane prírody), ako aj to že pre návštevníkov národného parku sa schvaľuje tzv. návštevný poriadok, ktorým sa usmerňuje ich pohyb a správanie (ustanovenie § 20 zákona o ochrane prírody). Samostatná línia rozhodovania, ktorú by predstavovala správa národného parku ako štátna autorita na území národného parku v pozícii prvostupňového orgánu a ministerstvo, ako ústredný orgán štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny, v pozícii druhostupňového orgánu, by výnimočnosť územia národného parku a dôležitosť jeho ochrany významne umocnili.

V daných súvislostiach je podstatné, že každý zo súčasných slovenských národných parkov je pomerne špecifický a každé územie národného parku rieši svoje osobitné problémy. Iné problémy má Tatranský národný park a iné Národný park Poloniny. Rôznorodosť problémov, ktoré sú do značnej miery regionálneho charakteru, sa nepochybne efektívnejšie riešia na miestnej úrovni.

Vymedzenie samostatných správ národných parkov, ktoré majú právnou subjektivitu a zároveň sú orgánom štátnej správy na území národného parku je osvedčeným modelom dlhodobo fungujúcim v zahraničí. V okolitých krajinách (Česká republika, Poľsko, Maďarsko), ale napr. aj v USA majú správy národných parkov špecifické/samostatné postavenie v porovnaní s ochranou prírody na ostatnom území štátu. Postavenie Správ národných parkov v Českej republike ako orgánu štátnej správy je podrobne uvedené vyššie.

V minulosti pritom boli správy národných parkov aj na Slovensku samostatnými subjektmi s vlastnou právnou subjektivitou. V prípade správy Tatranského národného parku išlo o veľmi dlhé obdobie (od roku 1952 do roku 1996), kedy jej postavenie upravovala osobitná právna úprava, konkrétne zákon č. 11/1949 Sb. n. SNR o Tatranskom národnom parku a v nadväznosti na to aj nariadenie Sboru povereníkov č. 5/1952 Sb. n. SNR o Tatranskom národnom parku, pričom Správa TANAPu zároveň plnila úlohy odbornej organizácie a zároveň aj úlohy orgánu štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny v rámci územia Tatranského národného parku. Táto právna úprava bola zrušená až v roku 1995, na základe zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. Aj iné správy národných parkov (konkrétne Správa Národného parku Nízke Tatry, Správa Národného parku Malá Fatra a Správa Národného parku Slovenský raj) mali v istom období (1993 – 1996) samostatné postavenie.

Tieto skutočnosti sú podrobne rozpísané v analýze.

V prípade, ak by došlo k osamostatneniu správ národných parkov, ŠOP SR by ostala subjektom s celoslovenskou pôsobnosťou s výnimkou územnej pôsobnosti vyčlenenej správam národných parkov.

Súčasťou ŠOP SR by naďalej ostali jednotlivé správy chránených krajinných oblastí, resp. regionálne centrá ochrany prírody a krajiny, ako jej organizačné jednotky.

2. PRÁVNA FORMA

Jednotlivé správy národných parkov by mali byť zriadené zákonom ako rozpočtové organizácie ministerstva. Ako také by mali právnu subjektivitu, na základe zriaďovacej listiny a štatútu, ktoré schvaľuje ministerstvo.

Rovnako aj ŠOP SR by mala byť zákonom zriadená ako rozpočtová organizácia ministerstva a ako taká by mala mať právnu subjektivitu, na základe zriaďovacej listiny a štatútu, ktoré by schvaľovalo ministerstvo. Jednotlivé organizačné jednotky Správy CHKO, resp. RCOPK) by mali formu preddavkových organizácií.

Forma rozpočtovej organizácie je pre orgány štátnej správy nevyhnutná z dôvodu znenia ustanovenia § 21 ods. 1 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách orgánov verejnej správy,¹⁶⁹ ktoré pre orgány štátnej správy výlučne ustanovuje túto právnu formu.

Správy chránených krajinných oblastí a regionálne centrá ochrany prírody a krajiny by v rámci ŠOP SR mali mať formu preddavkových organizácií v zmysle ustanovenia § 22 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách orgánov verejnej správy. Takéto vzťahy sú v súčasnosti medzi Ministerstvom vnútra SR a všetkými okresnými úradmi, ktoré sú jeho preddavkovými organizáciami, alebo napr. aj medzi Pamiatkovým úradom SR a krajskými pamiatkovými úradmi, ktoré sú preddavkovými organizáciami Pamiatkového úradu SR, ide teda o osvedčený model v obdobných situáciách.

Rozpočtové organizácie môžu byť zároveň správcami majetku štátu v zmysle zákona NR SR č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu, čo sa predpokladá najmä pri správach národných parkov, ohľadom správy štátnych pozemkov v národných parkoch, ale aj v prípade ŠOP SR (sprístupnené jaskyne mimo národných parkov, pozemky získané do vlastníctva štátu v chránených územiach mimo národných parkov).

Rozpočtové organizácie môžu, v zmysle ustanovenia § 26 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách orgánov verejnej správy, poskytovať svoje úkony odplatne.

Podnikateľskú činnosť správ národných parkov, resp. ŠOP SR (napr. v spojitosti s komerčným využitím verejne sprístupnených jaskýň, vyberaním vstupného do chránených území), by bolo potrebné výslovne upraviť zákonom o ochrane prírody a to vzhľadom k zneniu ustanovenia § 28 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách orgánov verejnej správy.¹⁷⁰ Obdobne je riešené aj podnikanie verejných vysokých škôl, ktoré je osobitne upravené v ustanovení § 18 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Úprava podnikateľskej činnosti však musí byť upravená v intenciách nálezu Ústavného súdu SR č. PL. ÚS. 12/2016 zo dňa 19. septembra 2018, ktorý bol v Zbierke zákonov zverejnený pod číslom 34/2019 Z. z., kde Ústavný súd SR stanovuje limity výkonu podnikateľskej činnosti orgánom štátnej správy (v danom prípade Pamiatkovým úradom SR).

V prípade správ národných parkov by tieto mali byť zároveň aj služobným úradom v zmysle zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe. V prípade ŠOP SR bude služobným úradom riaditeľstvo ŠOP SR.

169 Ustanovenie § 21 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách orgánov verejnej správy znie:

„(1) Rozpočtová organizácia je právnická osoba štátu, obce alebo vyššieho územného celku, ktorá je svojimi príjmami a výdavkami zapojená na štátny rozpočet, rozpočet obce alebo na rozpočet vyššieho územného celku. Hospodári samostatne podľa schváleného rozpočtu s prostriedkami, ktoré jej určí zriaďovateľ v rámci svojho rozpočtu. **Rozpočtové organizácie podľa tohto zákona sú všetky štátne orgány** s výnimkou štátnych orgánov, ktoré sú organizáciami podľa § 22 ods. 2. Ak je zriaďovateľom rozpočtovej organizácie štátny orgán, ktorý je organizáciou podľa § 22 ods. 2, príjmy a výdavky ním zriadenej rozpočtovej organizácie sú zapojené na rozpočet rozpočtovej organizácie, ktorej vnútornou organizačnou jednotkou je tento štátny orgán.“

170 Ustanovenie § 28 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách orgánov verejnej správy znie:

„(1) Rozpočtová organizácia nemôže vykonávať podnikateľskú činnosť, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Náklady na túto činnosť musia byť kryté výnosmi z nej. Prostriedky získané z rozdielu medzi výnosmi a nákladmi po zdanení zostávajú v plnom rozsahu ako doplnkový zdroj ďalšieho rozvoja a skvalitňovania činnosti rozpočtovej organizácie. Príjmy a výdavky na podnikateľskú činnosť sa rozpočtujú a sledujú na samostatnom účte. Tým nie sú dotknuté ustanovenia osobitných predpisov o financovaní vedľajšieho hospodárstva.“

Schéma schvaľovania vnútroorganizačných predpisov by mala charakter štandardný pre takýto typ rozpočtových organizácií: Vnútroorganizačné predpisy (organizačný poriadok a organizačná štruktúra) jednotlivých správ národných parkov by mal schvaľovať ich riaditeľ, a to na základe zriaďovacej listiny a štatútu, ktoré schvaľuje ministerstvo. Vnútroorganizačné predpisy ŠOP SR by mal schvaľovať riaditeľ ŠOP SR (organizačný poriadok a organizačná štruktúra), na základe zriaďovacej listiny a štatútu, ktoré schvaľuje ministerstvo. Vnútroorganizačné predpisy správ CHKO (RCOPK) by mal schvaľovať riaditeľ správ CHKO na základe organizačného poriadku ŠOP SR.

3. VEDÚCI PREDSTAVITELIA

Riaditeľa správy národného parku, ako aj riaditeľa ŠOP SR by mal menovať minister životného prostredia SR na základe výberového konania, pričom zákon o ochrane prírody by mal stanoviť zákonné požiadavky na funkciu riaditeľa (prax, vzdelanie, riadiaca činnosť, odporúčania odborných inštitúcií). Riaditeľ správy národného parku, resp. ŠOP SR následne zabezpečuje chod a činnosť úradu, je zodpovedný za plnenie zákonných úloh a je tiež vedúcim služobného úradu. Odvolať by ho mohol minister životného prostredia SR na základe zákonom vymenovaných dôvodov.

Riaditeľ ŠOP SR je vedúcim služobného úradu aj vo vzťahu k pracovníkom správ CHKO. Zároveň by mal byť priamym nadriadeným riaditeľov správ CHKO v štátnozamestnaneckých otázkach.

Riaditeľa správy CHKO (resp. RCOPK) by menoval a odvolával (na základe zákonom stanovených dôvodov a výberového konania) riaditeľ ŠOP SR, na základe stanovených zákonných požiadaviek na funkciu riaditeľa správy CHKO (prax, vzdelanie, riadiaca činnosť, odporúčania odborných inštitúcií).

Navrhovaným spôsobom by minister životného prostredia SR mal možnosť uplatňovať svoj politický mandát, keďže by mal právomoc menovať riaditeľov správ národných parkov, resp. ŠOP SR a prostredníctvom nich vykonávať svoju politiku na úseku ochrany prírody a krajiny. Bol by ale limitovaný zákonnými kritériami, ktoré by mali zabezpečiť, že na dané pozície by mohol nastúpiť len človek s dostatočným odborným kreditom a skúsenosťami.

Na ochranu riaditeľov správ národných parkov a ŠOP SR by mali byť v zákone o ochrane prírody ustanovené dôvody, iba pri splnení ktorých by riaditeľ mohol byť zo strany ministra životného prostredia SR odvolaný; takáto úprava by riaditeľov chránila pred politickými tlakmi (ako tomu je v prípadoch, ak je možné vedúceho predstaviteľa odvolať bez udania dôvodu).

4. ÚZEMNÁ PÔSOBNOSŤ

Súčasný kompetenčný a organizačný usporiadanie ŠOP SR (*uvedené v prílohe č. 2*), pokrýva celé územie Slovenska a je rozdelené na 24 organizačných jednotiek (9 správ národných parkov, 14 správ CHKO a jedna regionálna správa). Toto usporiadanie tvorí základ pre úvahy o vymedzení rozdelení územnej pôsobnosti výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny.

Hranice týchto jednotiek sú prevažne vedené po hraniciach jednotlivých okresov, často po hraniciach jednotlivých národných parkov a ich ochranných pásiem, resp. hraniciach CHKO, výnimočne aj po hraniciach katastrálnych území obcí. V jednom prípade je hranica na krátkom úseku vedená trasou diaľnice.

Porovnanie priebehu hraníc okresov a súčasných hraníc jednotlivých organizačno-kompetenčných jednotiek je znázornené v prílohe č. 4.

Územná pôsobnosť je v súčasnosti vymedzená vnútroorganizačným predpisom ŠOP SR (organizačný poriadok). Veľkosť jednotlivých jednotiek je nerovnomerná, kolíše v rozpätí od cca 770 km² (Správa NP Poloniny) po cca 5 180 km² (Správa CHKO Ponitrie). Náročnosť výkonu odbornej aj štátnej správy ochrany prírody a krajiny závisí od viacerých faktorov pričom najrozhodujúcejšími faktormi sú zastúpenie jednotlivých stupňov ochrany, počet chránených území a intenzita hospodárskeho rozvoja a využívania krajiny človekom v pôsobnosti jednotlivých organizačných zložiek. Samotná výmera spravovaného územia nepatrí medzi rozhodujúce faktory náročnosti výkonu odbornej aj štátnej správy ochrany prírody.

Miestne organizačné zložky (správy chránených území) s jednoznačne stanovenou územnou pôsobnosťou by mali predstavovať základ organizačného usporiadania miestnej štátnej správy starostlivosti o životné prostredie na úseku ochrany prírody a krajiny. Súčasťou tohto usporiadania by bolo aj Riadiateľstvo ŠOP SR so sídlom v Banskej Bystrici a ministerstvo.

Správy národných parkov by po ich zriadení mali mať svoju územnú pôsobnosť definovanú zákonom o ochrane prírody a to na základe nasledovných princípov:

- územná pôsobnosť správ národných parkov by sa vždy mala vzťahovať na vlastné územie národného parku a jeho ochranné pásmo,
- územná pôsobnosť správ národných parkov by sa spravidla mala vzťahovať aj na územie mimo vlastného územia národného parku a jeho ochranného pásma, ktoré je začlenené do územia okresu, v ktorom sa národný park a jeho ochranné pásmo nachádza,
- územná pôsobnosť správ národných parkov by sa mohla vzťahovať aj na iné územie, ak by to dávalo logiku a zmysle z hľadiska dostupnosti a usporiadania chránených území (napr. malé územie nachádzajúce sa v bezprostrednom susedstve územia uvedeného v predchádzajúcich bodoch, na ktoré nadväzuje územná pôsobnosť inej správy národného parku; napr. časť územia medzi súčasným ochranným pásmom Tatranského národného parku a Národného parku Nízke Tatry),
- v prípade ak sa v jednom okrese nachádza viac národných parkov, resp. jeho ochranných pásiem (napr. okres Martin), územie okresu mimo vlastného územia národného parku alebo jeho ochranného pásma by prináležalo tej správe národného parku, kde sa nachádza najväčšia časť územia okresu,
- v prípade, ak sa v jednom okrese nachádza národný park alebo ochranné pásmo (územná pôsobnosť Správy národného parku), a zároveň aj chránená krajinná oblasť, (územná pôsobnosť ŠOP SR), obdobne platí princíp uvedený v predchádzajúcom bode.

Územná pôsobnosť ŠOP SR by sa vzťahovala na zvyšné územia SR, pričom jej vnútorné rozdelenie bude definované rovnako zákonom (vzhľadom k tomu, že organizačné jednotky ŠOP SR budú zároveň prvostupňovými orgánmi štátnej správy na úseku výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny).

V nadväznosti na uvedené by stálo za zváženie zmeniť súčasné rozdelenie územnej pôsobnosti jednotlivých organizačných jednotiek ŠOP SR nasledovne:

- Okres Senec s výnimkou CHKO Dunajské luhy, SKUEV0295 Biskupické luhy, SKUEV00270 Hrušov, SKUEVSKCHVÚ007 Dunajské luhy (je to súvislé územie) priradiť ku kompetenčnému územiu Správy CHKO Malé Karpaty,
- Okres Kežmarok s výnimkou ochranného pásma TANAP-u priradiť ku kompetenčnému územiu Správy Pieninského národného parku,
- Okres Levoča priradiť ku kompetenčnému územiu Správy Národného parku Slovenský raj,
- Okres Sabinov priradiť ku kompetenčnému územiu RCOPK Prešov,
- Okresy Košice I., Košice II., Košice III., Košice IV, a Košice okolie priradiť ku kompetenčnému územiu Správy Národného parku Slovenský kras,
- Okresy Svidník a Stropkov priradiť ku kompetenčnému územiu Správy CHKO Východné Karpaty,
- Okres Bánovce nad Bebravou priradiť ku kompetenčnému územiu CHKO Strážovské vrchy.

Nakoľko však národná sústava chránených území nie je dobudovaná (potreba vyhlásenia území európskeho významu v národnej sústave chránených území) je pravdepodobné, že sa kompetenčné hranice budú v čase meniť.

Čo sa týka sídla, tie sú aktuálne v 16 prípadoch lokalizované v sídlach okresov, v 6 prípadoch sú lokalizované v tesnej blízkosti (do 10 km) od sídla okresov (Stakčín v okrese Snina, Modra v okrese Pezínok, Brzotín v okrese Rožňava, Varín v okrese Žilina, Nemšová v okrese Ilava/Trenčín, Svätý v okrese Poprad). Iba jedno sídlo – sídlo Správy Pieninského národného parku – je lokalizované vo väčšej vzdialenosti od sídla okresu (Spišská Stará Ves v okrese Kežmarok). V štyroch prípadoch majú niektoré organizačné jednotky vysunuté pracoviská v sídlach okresov (Bratislava, Ružomberok, Liptovský Mikuláš a Brezno). Riaditeľstvo ŠOP SR je lokalizované v Banskej Bystrici. Vychádzajúc z poznania priestorových možností sídel jednotlivých správ by mohli nastať problémy s dislokáciou navrhovaného počtu pracovníkov vykonávajúcich štátnu správu približne v polovici počtu správ, ktoré bude potrebné riešiť prenájmom ďalších priestorov, dostavbou vlastných objektov alebo presťahovaním do vyhovujúcejších/väčších priestorov.

Porovnanie sídel súčasných správ chránených území a sídiel okresov je uvedené v prílohe č. 5.

5. PERSONÁLNE OBSADENIE

K 30. 11. 2019 vykonáva štátnu správu ochrany prírody a krajiny na území SR celkovo 114 zamestnancov na okresných úradoch v rámci odborov starostlivosti o životné prostredie. Číslo je skreslené tým, že viacerí zamestnanci štátnej správy na úseku ochrany prírody majú zároveň kumulovanú náplň výkonu práce a okrem agendy štátnej správy ochrany prírody a krajiny vykonávajú aj inú agendu (viac k tomu vyššie). V čísle tiež nie je premietnutá kapacita, ktorá je vykonávaná v rámci druhostupňovej agendy, prostredníctvom odborov opravných prostriedkov okresných úradov v sídle kraja. Títo zamestnanci/pracovné miesta by boli delimitovaní na jednotlivé pracoviská ŠOP SR vrátane Riaditeľstva ŠOP SR, resp. Správ národných parkov. Navrhovaná distribúcia „pracovných miest“ zohľadňuje náročnosť výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny v jednotlivých jednotkách, pričom kritéria, ktoré sa zohľadňovali pri určovaní „náročnosti“ daného pracoviska na výkon štátnej správy boli:

- podiel stupňov ochrany v danom území,
- počet maloplošných chránených území,
- veľkosť územia,
- „tlak“ na ekonomické/hospodárske využitie územia vyjadrené počtom vypracovaných odborných stanovísk k rôznym činnostiam.

Údaje k jednotlivým kritériám sú uvedené v tabuľke uvedenej v prílohe č. 6.

Navrhované rozdelenie počtu systemizovaných miest už zároveň reflektuje aj navrhované rozdelenie kompetencií pri výkone štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny uvedené nižšie.

Navrhovaný počet systemizovaných miest pre výkon štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny podľa jednotlivých jednotiek:

■ Správy národných parkov:	
Správa TANAP	11 pozícií
Správa NAPANT	10 pozícií
Správa NP Malá Fatra	6 pozícií
Správa NP Veľká Fatra	6 pozícií
Správa NP Slovenský kras	5 pozícií
Správa NP Slovenský raj	5 pozícií
Správa NP Muránska planina	4 pozície
Správa NP Poloniny	3 pozície
Správa PIENAP	2 pozície

■ ŠOP SR:

ŠOP SR, riaditeľstvo Banská Bystrica	10 pozícií
Správa CHKO Ponitrie	6 pozícií
Správa CHKO Dunajské luhy	5 pozícií
RCOPK Prešov	4 pozície
Správa CHKO Štiavnické vrchy	4 pozície
Správa CHKO Horná Orava	4 pozície
Správa CHKO Poľana	4 pozície
Správa CHKO Cerová vrchovina	4 pozície
Správa CHKO Malé Karpaty	4 pozície
Správa CHKO Záhorie	3 pozície
Správa CHKO Biele Karpaty	3 pozície
Správa CHKO Kysuce	3 pozície
Správa CHKO Strážovské vrchy	2 pozície
Správa CHKO Východné Karpaty	2 pozície
Správa CHKO Vihorlat	2 pozície
Správa CHKO Latorica	2 pozície

Pre porovnanie je možné príkladom uviesť, že v Českej republike vykonávajú štátnu správu na Správe národného parku Šumava 7 pracovníci a jeden vedúci odboru a zároveň na území Chránenej krajiny oblasti Šumava vykonávajú štátnu správu na troch odboroch (rozdelených územne), kde sú na každom vedúci a dvaja referenti (v dvoch prípadoch), resp. jeden vedúci a jeden referent (v jednom prípade).¹⁷¹ Na Správe Krkonošského národného parku vykonávajú štátnu správu vedúci odboru a 13 pracovníci.¹⁷²

Delimitácia súčasných zamestnancov okresných úradov vykonávajúcich štátnu správu na úseku ochrany prírody a krajiny by bola postavená na dobrovoľnej báze, vzhľadom k tomu, že pravdepodobne nie pre každého pracovníka okresného úradu bude zmena (zamestnávateľa, miesta výkonu práce atď.) prijateľná.

Vo vzťahu k výkonu štátnej správy sa očakáva aj vyššia miera efektivity, ak na jednotlivých pracoviskách bude viac pracovníkov, ktorí si budú môcť vzájomne agendu podeliť a viac sa špecializovať, čo zvyšuje predpoklad kvalitnejšieho výkonu štátnej správy. Zároveň je to predpoklad, že sa aj zvýši rýchlosť vybavovania vecí. Je totiž zrejmé, že agenda sa vybavuje efektívnejšie v prípadoch, ak sa práca vie podeliť, než ak jeden človek musí robiť celú agendu (ako je tomu v prípadoch v súčasnosti, kedy je na okresnom prípade na agendu ochrany prírody často vyčlenená kapacita len jedného človeka).

Pre výkon štátnej správy bude v zákone o ochrane prírody potrebné jednoznačne ustanoviť podmienku získania odbornej spôsobilosti pre tých zamestnancov ŠOP SR, resp. Správ národných parkov,

171 **Správa národného parku Šumava:**

Štátna správa NP Šumava: <http://www.npsumava.cz/cz/1592/sekce/statni-sprava-nps/>

Štátna správa CHKO Šumava – Sušice: <http://www.npsumava.cz/cz/1593/sekce/st-sprava-chkos---susice/>

Štátna správa CHKO Šumava – Vimperk: <http://www.npsumava.cz/cz/1594/sekce/st-sprava-chkos---vimperk/>

Štátna správa CHKO Šumava – Horná planá: <http://www.npsumava.cz/cz/1595/sekce/st-sprava-chkos---hor-plana/>

172 **Štátna správa Krkonošského Národného parku:**

https://www.knap.cz/data/File/sprava_np/organizacni_struktura/org_schema_20_03_2019.pdf

ktorí budú vykonávať štátnu správu ochrany prírody a krajiny (obdobne ako to ustanovuje český zákon č. 114/1992 Zb. o ochrane prírody a krajiny). Na týchto zamestnancov sa bude vzťahovať zákon o štátnej službe.

6. VÝKON ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Navrhované vzťahy pri výkone štátnej správy sú výrazne inšpirované českou právnou úpravou (porovnaj vyššie), avšak s niektorými modifikáciami.

V Českej republike je výkon štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny rozdelený na tri línie:

- národné parky (štátnu správu vykonávajú najmä správy národného parku)
- chránené územia mimo národných parkov (štátnu správu vykonáva najmä Agentúra ochrany prírody a krajiny)
- voľná krajina a chránené územia vyhlasované krajskými úradmi (štátnu správu vykonávajú obce a krajské úrady).

Riešenie navrhované pre Slovenskú republiku vynecháva tretiu líniu a výkon štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny vo voľnej krajine (územie s 1. stupňom ochrany) navrhuje zveriť ŠOP SR a v menšej miere aj správam národných parkov. Ponechaním výkonu štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny vo voľnej krajine na okresných úradoch by nedošlo k celkovému zefektívneniu výkonu štátnej správy na tomto úseku, čo je hlavným cieľom tohto legislatívneho zámeru. Naďalej by totiž aj okresné úrady boli nútené vykonávať štátnu správu aj na úseku ochrany prírody a krajiny, čo so sebou nutne prináša nároky na personálne i iné kapacity. Zároveň by takéto riešenie systém nezjednodušilo a neefektívnilo, naopak je možné, žeby bol systém ešte viac komplikovaný. Z tohto dôvodu sa uvažuje s riešením, že by celá štátna správa na úseku ochrany prírody a krajiny, vrátane výkonu štátnej správy vo voľnej krajine (s malou výnimkou týkajúcou sa vydávania súhlasov na výrub drevín, ktoré sa v intravilánoch navrhujú ponechať v kompetencii obcí) bola presunutá na ŠOP SR, resp. na správy národných parkov, ako nové orgány štátnej správy.

S tým súvisí aj druhá zásadná odlišnosť v porovnaní s českou úpravou. V ČR je aj v prípade rozhodovania správ národných parkov, aj Agentúry ochrany prírody a krajiny, ako aj v prípade krajských úradov druhostupňovým orgánom Ministerstvo životného prostredia. Agentúra nie je rozdelená na dva stupne výkonu štátnej správy, ako to navrhuje tento legislatívny zámer v prípade ŠOP SR. Dôvod je ten, že ak má ŠOP SR vykonávať štátnu správu na úseku ochrany prírody a krajiny na celom území SR, kapacitne by nebolo zvládnuteľné, aby celú druhostupňovú agendu malo v kompetencii ministerstvo ako ústredný orgán štátnej správy. Z tohto dôvodu sa, rozdielne od úpravy v ČR, navrhuje, aby ŠOP SR vykonávala aj prvostupňovú, aj druhostupňovú agendu, pričom iba v prípadoch, kde bude riaditeľstvo ŠOP SR ustanovené ako prvostupňový orgán (pozri nižšie), bude ministerstvo druhostupňovým orgánom.

Na druhej strane, vzhľadom k významnosti území národných parkov je vhodné, aby v prípadoch, ak ide o konanie, kde v prvom stupni bude rozhodovať správa národného parku, rozhodovalo v druhom stupni priamo ministerstvo.

Navrhujeme, aby orgánmi vykonávajúcimi štátnu správu vo veciach ochrany prírody a krajiny boli:

- ministerstvo,
- ŠOP SR a jej organizačné zložky,
- Správy národných parkov,
- Slovenská inšpekcia životného prostredia,
- obce,
- Štátna veterinárna a potravinová správa.

Ministerstvo

bude samozrejme naďalej ústredným orgánom štátnej správy ochrany prírody a krajiny. Ako také bude riadiť a kontrolovať výkon štátnej správy vo veciach ochrany prírody a krajiny vykonávaný ŠOP SR a Správami národných parkov a určovať hlavné smery tejto činnosti. Zastupuje SR v medzinárodných organizáciách venovaných problematike ochrany prírody a krajiny. Je odvolacím orgánom vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhodovalo Riaditeľstvo ŠOP SR a Správy národných parkov (ministerstvo by ako prvostupňový orgán rozhodovalo v problematike zoologických záhrad a v špecifickom prípade, ak by správa národného parku bola v konflikte záujmov, čo je uvedené nižšie). Je dotknutým orgánom štátnej správy v prípade celoslovenských dokumentov ako je Koncepcii územného rozvoja Slovenska a iné. Naďalej by tiež rozhodovalo o predkupnom práve štátu.

ŠOP SR

by podľa tohto návrhu bola orgánom štátnej správy ochrany prírody a krajiny v chránených územiach ako aj vo voľnej krajine vrátane maloplošných chránených území vo voľnej krajine mimo kompetenčného územia Správ národných parkov. Vo vzťahu k štátnej správe na úseku ochrany prírody a krajiny by zároveň bola dotknutým orgánom štátnej správy pri výkone štátnej správy podľa osobitných zákonov.

Organizačné jednotky ŠOP SR (súčasnú správu CHKO a RCOPK) by vo veciach vymedzených zákonom konali samostatne. Správy CHKO a RCOPK by boli koncipované ako prvostupňový orgán štátnej správy vo vybraných konaniach uvedených zákonom o ochrane prírody, týkajúcich sa ich územnej pôsobnosti. Vykonávali by doterajšiu prvostupňovú agendu okresných úradov a okresných úradov v sídle kraja a ministerstva s výnimkou prvostupňovej agendy ktorá by bola zákonom zverená Riaditeľstvu ŠOP SR a ministerstvu. O odvolaniach voči ich rozhodnutiam by rozhodovalo Riaditeľstvo ŠOP SR.

Riaditeľstvo ŠOP SR by bolo prvostupňovým orgánom v konaniach, kde je pri rozhodovaní potrebný celoslovenský pohľad. Pôjde o ochranu druhov, vydávanie súhlasov na zriadenie zariadení na záchranu chránených rastlín a chránených živočíchov, ochranu jaskýň ako aj o rozhodovanie o finančnej náhrade a náhrade škody spôsobenej živočíchmi mimo území, ktoré by boli zahrnuté do územnej pôsobnosti správ národných parkov. O odvolaní voči prvostupňovému rozhodnutiu Riaditeľstva ŠOP SR by rozhodovalo ministerstvo. Riaditeľstvo ŠOP SR by zároveň malo viesť zoznam členov stráže prírody a zabezpečovať ich menovanie. Ostatnú prácu s členmi stráže prírody by zabezpečovali organizačné zložky ŠOP SR a správy národných parkov.

Odbor štátnej správy riaditeľstva ŠOP SR by mal byť striktne samostatný a jeho vedúci bude menovaný na základe zákonom stanovených osobitných kritérií. Odbor štátnej správy riaditeľstva ŠOP SR by usmerňoval aj pracovníkov organizačných jednotiek vykonávajúcich štátnu správu, ktorí však štátnu správu týkajúcu sa ich územnej pôsobnosti vykonávajú samostatne.

ŠOP SR by zároveň bolo metodickým centrom pre otázky ochrany prírody na celom území Slovenska, na tento účel by spracúvalo usmernenia a metodické pokyny. Viedie štátny zoznam chránených území a informačný systém. Navrhuje sa tiež, aby ŠOP SR udeľovalo 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.

Pod ŠOP SR by ako organizačná zložka bola začlenená aj **Správa slovenských jaskýň**, tak ako je tomu aj v súčasnosti. Tá by plnila funkciu celoslovenského metodického odborného centra pre otázky jaskýň. Riaditeľstvo ŠOP SR by tiež vykonávalo aj štátnu správu ohľadom využívania jaskýň, vrátane vyhlasovania ich ochranného pásma, vyhlasovania verejne prístupných jaskýň a to aj na území národných parkov. Išlo by o jedinou výnimku, kedy by ŠOP SR mala pôsobnosť aj na území národných parkov vzhľadom k potrebe jednotného prístupu k všetkým jaskyniam na Slovensku a vzhľadom k odbornej špecifickosti danej otázky. Správa národného parku by v rámci konaní, týkajúcich sa jaskýň na jej kompetenčnom území dávala v rámci konaní svoje stanovisko.

Okrem kompetencií orgánu štátnej správy ochrany prírody a krajiny by ŠOP SR vykonávala v chránených územiach ako aj vo voľnej krajine vrátane maloplošných chránených území vo voľnej

krajine mimo kompetenčného územia správ národných parkov všetky doterajšie úlohy, stanovené jej zákonom o ochrane prírody.

Správy národných parkov

sa navrhujú zriadiť ako prvostupňové orgány štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny v rámci svojej územnej pôsobnosti (pozri vyššie) a zároveň by boli dotknutým orgánom štátnej správy pri výkone štátnej správy podľa iných zákonov. V svojej územnej pôsobnosti by vykonávali doterajšiu prvostupňovú agendu okresných úradov a okresných úradov v sídle kraja a ministerstva s výnimkou prvostupňovej agendy ktorá by bola zákonom zverená Riaditeľstvu ŠOP SR a ministerstvu. Odvolacím orgánom voči rozhodnutiam správy národného parku pri výkone štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny by bolo ministerstvo.

Správy národných parkov by vo svojom kompetenčnom území riešili aj problematiku náhrad za obmedzenie bežného obhospodarovania; a to ako prvostupňový orgán štátnej správy vo vzťahu k rozhodovaniu o nárokoch na priznanie náhrady za obmedzenie bežného obhospodarovania, ale rovnako aj vo vzťahu k právomociam týkajúcich sa nájmu, výkupu, či zámeny pozemkov.

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

Okrem kompetencií orgánu štátnej správy ochrany prírody a krajiny vykonávajú správy národných parkov v svojom územnom obvode všetky doterajšie úlohy, stanovené zákonom ŠOP SR ako odbornej organizácii ochrany prírody a krajiny.

Odbor výkonu štátnej správy NP by bol striktne samostatný a jeho vedúci menovaný na základe zákonom stanovených osobitných kritérií.

V prípade, ak by správa národného parku bola zároveň aj správcom majetku štátu na území národného parku a potrebovala by na výkon niektorej z činností vykonávanej z titulu správy majetku povolenie, ktoré je oprávnená si sama vydať (a teda by sa dostala do konfliktu záujmov), v takomto prípade by o žiadosti o povolenie pre Správu národného parku rozhodovalo ministerstvo, alebo správa iného národného parku určená ministerstvom.

Vydávanie súhlasu na výrub drevín by v zastavaných územiach obcí ostalo v právomoci obce, odvolacím orgánom by bola Správa národného parku, resp. prvostupňová zložka ŠOP SR. Aj vo voľnej krajine, mimo chránené územia by mohli byť správou národného parku, resp. ŠOP SR vyhradené územia v katastri obce, kde by súhlas na výrub dreviny vydávala obec (napr. prímestský park).

Inšpekcia

okrem doterajších kompetencií kontroluje zabezpečovanie starostlivosti o chránené územia správmi národných parkov a ŠOP SR.

Obci

okrem kompetencií uvedených nižšie navrhujeme ponechať zásadu, podľa ktorej obec nemôže rozhodovať o výrube drevín ak je žiadateľom o výrub. Navrhujeme, aby v týchto prípadoch zákon ustanovil, že o výrube je rozhoduje miestne príslušná organizačná zložka ŠOP SR alebo miestne príslušná správa národného parku.

Kompetencie Štátnej veterinárnej a potravinovej správy by ostali nezmenené.

Súčasťou realizácie tohto legislatívneho zámeru by malo byť zjednodušenie a urýchlenie konania orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny podľa zákona o ochrane prírody a jej priblíženie k občanom žijúcim v území, keďže väčšinu prvostupňovej agendy by mali vykonávať správy národných parkov a organizačné zložky ŠOP SR.

ZJEDNODUŠENIE KONANÍ PODĽA ZÁKONA O OCHRANE PRÍRODY

1. Navrhuje sa zjednodušenie, regulácie niektorých činností, ktoré v súčasnosti podliehajú konaniu o povolení výnimky zo zákazu. Ide o nasledovné konania:

Konania o udelení výnimky zo zákazu:

- jazdiť a stáť s motorovým vozidlom, motorovou trojkolkou, motorovou štvorkolkou, snežným skútrom alebo záprahovým vozidlom, najmä vozom, kočom alebo saňami, na pozemky za hranicami zastavaného územia obce mimo diaľnice, cesty a miestnej komunikácie, parkoviska, čerpaciej stanice, garáže, továrenského, staničného alebo leteckého priestoru,
- jazdiť na bicykli, trojkolke, kolobežke alebo samovyvažovacom vozidle na pozemkoch za hranicami zastavaného územia obce mimo diaľnice, cesty, miestnej komunikácie, účelovej komunikácie a vyznačenej cyklotrasy,
- pohybovať sa mimo vyznačeného turistického chodníka alebo náučného chodníka za hranicami zastavaného územia obce,
- prikrmovať alebo vnadiť zver,
- voľne pustiť psa okrem psa používaného na plnenie úloh podľa osobitných predpisov (služobný pes) a poľovného psa.

Uvedené činnosti by podliehali len oznamovacej povinnosti príslušnému orgánu štátnej správy ochrany prírody (ak by nešlo o prípady, ak by uvedené činnosti neboli regulované návštevným poriadkom národného parku alebo programom starostlivosti o chránené územie, v zmysle nižšie uvedeného). Ak by orgán následne v stanovenej lehote nenamietal realizáciu činnosti v intenciách oznámenia, činnosť by sa mohla realizovať. V opačnom prípade by orgán ochrany prírody zahájil konanie o povolení danej činnosti, kde by v rozhodnutí vydanom v správnom konaní stanovil podmienky jej realizácie alebo by ju zakázal (ide o obdobu úpravy ohlasovacej povinnosti na drobné stavby uvedenej v stavebnom zákone).

Oznamovacia povinnosť by sa nevzťahovala na územia v 5. stupni ochrany, tam by bol stanovený aj zákaz uvedených činností.

2. Pre zjednodušenie a urýchlenie konania sa navrhuje eliminovať potrebu ďalšieho konania o vydaní súhlasu na činnosti, ku ktorým orgán ochrany prírody vydáva záväzné stanovisko (§ 9 zákona o ochrane prírody) a ktoré v konečnom dôsledku v území povoľuje iný orgán štátnej správy, tak že k vybratým činnostiam bude potrebné len záväzné stanovisko orgánu ochrany prírody. Napríklad ak orgán ochrany prírody vydáva záväzné stanovisko k vydaniu územného rozhodnutia a následne stavebného povolenia, v ktorom môže stanoviť pre vykonanie činnosti podmienky, je zbytočné aby bol potrebný súhlas orgánu ochrany prírody vydávaný v správnom konaní na umiestnenie informačného reklamného alebo propagačného zariadenia, o umiestnení ktorého rozhoduje aj orgán štátnej stavebnej správy.

Obdobne je to napr. v prípade vydania záväzného stanoviska k vydaniu povolenia banskej činnosti a činnosti vykonávanej banským spôsobom a následného súhlasu na vykonávanie banskej činnosti a činnosti vykonávanej banským spôsobom, ktorej realizáciu v území v konečnom dôsledku povoľuje banský úrad. V prípade, ak orgán ochrany prírody nebude chcieť, aby sa daná činnosť realizovala z dôvodov záujmov ochrany prírody a krajiny, vydá k navrhovanej činnosti negatívne záväzné stanovisko.

3. Za zváženie stojí aj vynechanie potreby osobitného konania o povoľovaní realizácie činnosti, ak jej realizáciu umožňuje dokumentácia ochrany prírody a krajiny. Takáto právna konštrukcia by však bola možná iba v prípade, ak by program starostlivosti o prírodnú rezerváciu alebo záväzná časť programu starostlivosti o národný park, bol schválený ako záväzný dokument, čo je navrhnuté nižšie.

VYHLASOVANIE CHRÁNENÝCH ÚZEMÍ

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 01. 01. 2014 bola kompetencia na vyhlasovanie chránených území s výnimkou obecného chráneného územia prenesená na vládu SR.

V prípade **vyhlasovania národných parkov** navrhujeme zväžiť dve alternatívy, ktoré sú však z hľadiska výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny rovnocenné.

Národné parky

by v prípade **prvej alternatívy** boli vyhlasované zákonom. Uvedená alternatíva by bola návratom k spôsobu vyhlásenia prvého národného parku na území dnešnej SR – Tatranského národného parku, ktorý bol vyhlásený zákonom č. 11/1949 Sb.n. SNR o Tatranskom národnom parku.

Národné parky sú podľa § 19 ods. 1 zákona o ochrane prírody rozsiahlejšie územie, spravidla s výmerou nad 10 000 ha, prevažne s ekosystémami podstatne nezmenenými ľudskou činnosťou alebo v jedinečnej a prirodzenej krajinskej štruktúre, **tvoriace najvýznamnejšie prírodné dedičstvo**, v ktorom je ochrana prírody nadradená nad ostatné činnosti. Cieľom ochrany národného parku je zachovanie alebo postupná obnova prirodzených ekosystémov vrátane zabezpečenia nerušeného priebehu prírodných procesov najmenej na troch štvrtinách územia národného parku.

Pred realizáciou tohto legislatívneho zámeru sa predpokladá, že dôjde k prehodnoteniu súčasných chránených území na Slovensku, v rámci čoho dôjde k prehodnoteniu národných parkov a ich ochranných pásiem s predpokladom redukcie ich výmery, prípade ich preradením do kategórie prírodný park, ak nebudú spĺňať zákonné kritériá (§ 19 zákona o ochrane prírody).

Vyhlasovanie národných parkov zákonom by riešilo skutočnosť, že podmienky ochrany národného parku, stanovované zákonom by mohli byť špecificky definované pre každý národný park, keďže každý zo súčasných slovenských národných parkov je pomerne špecifický a každé územie národného parku rieši svoje osobitné problémy.

Druhou alternatívou je ponechanie súčasného stavu, kedy sú národné parky vyhlasované nariadením vlády SR.

Vypracovanie projektu ochrany národného parku by zabezpečovalo ministerstvo v spolupráci so správou národného parku (v prípade prehodnotenia existujúcich národných parkov). V prípade novo navrhovaných národných parkov, kde ešte nebude ustanovená správa národného parku, projekt ochrany by zabezpečovalo ministerstvo v spolupráci s Riaditeľstvom ŠOP SR. Prerokovanie návrhu národného parku s vlastníkmi, obcami a dotknutými orgánmi štátnej správy a inými dotknutými subjektmi by zabezpečilo ministerstvo v spolupráci so správou národného parku, či ŠOP SR.

Prírodný park

je nová kategória chráneného územia zavedená novelou zákona o ochrane prírody č. 356/2019 Z. z., účinnou od 01. 01. 2020. Prírodné parky vyhlasuje vláda nariadením. V prípade prírodného parku nie je navrhnutá žiadna zmena. Vypracovanie projektu ochrany prírodného parku zabezpečuje ministerstvo v spolupráci so ŠOP SR. Prerokovanie návrhu prírodného parku s vlastníkmi, obcami a dotknutými orgánmi štátnej správy a inými dotknutými subjektmi zabezpečí ministerstvo v spolupráci so ŠOP SR.

Chránené krajinné oblasti

boli v celej doterajšej histórii ochrany prírody vyhlasované všeobecne záväzným právnym predpisom (vyhláškou) rezortu, v kompetencii ktorého v tom ktorom období bola ochrana prírody. Od 01. 01. 2014 je ich vyhlasovanie v kompetencii vlády SR. Do dnešného dňa nebola však žiadna chránená krajinná oblasť vyhlásená nariadením vlády.

Vypracovanie projektu ochrany chránenej krajinskej oblasti by zabezpečovalo ministerstvo v spolupráci so ŠOP SR, obdobne sa postupuje pri prerokovaní návrhu s vlastníkmi, obcami a dotknutými orgánmi štátnej správy a inými dotknutými subjektmi.

Dávame na zváženie, po prehodnotení súčasných chránených území, kedy je možné, že sa niektoré chránené krajinné oblasti stanú prírodnými parkami, aby vyhlasovanie chránených krajinných oblastí, ich správa a zabezpečovanie ochrany boli v kompetencii vyšších územných celkov. Vychádzame pritom zo skutočnosti, že zachovanie predmetu ochrany v chránených krajinných oblastiach, ktorým sú rozptýlené ekosystémy významné pre zachovanie biologickej rozmanitosti a ekologickej stability s charakteristickým vzhľadom krajiny alebo špecifickými formami historického osídlenia, úzko súvisí s problematikou územného plánovania, regionálneho rozvoja, ktoré je v kompetencii vyšších územných celkov.

Chránené vtáčie územia

vyhlasuje od 01. 01. 2014 vládou nariadením. Uvedenú skutočnosť navrhujeme zachovať. Vypracovanie projektu chráneného vtáčieho územia zabezpečuje ministerstvo v spolupráci so ŠOP SR alebo správou národného parku, ak sa navrhované chránené vtáčie územie prekrýva s územím parku. Obdobne sa postupuje pri prerokovaní návrhu s vlastníkami, obcami a dotknutými orgánmi štátnej správy a inými dotknutými subjektami.

Chránené areály, prírodné rezervácie, národné prírodné rezervácie, prírodné pamiatky, národné prírodné pamiatky

vyhlasuje od 01. 01. 2014 vládou nariadením. Do dnešného dňa bolo vydané len niekoľko nariadení vlády, ktorým by bolo vyhlásené chránené územie v niektorej z uvedených kategórií. Vzhľadom k tomu, že ide o menšie územia navrhujeme aby podobne ako to bolo v minulosti v čase existencie špecializovanej štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, vyhlasovanie týchto chránených území bolo v kompetencii novo navrhovaných orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny a aby boli vyhlasované všeobecne záväznými vyhláškami.

Zároveň dávame na zváženie (v súvislosti prehodnotením súčasných chránených území) zrušiť kategóriu národnej prírodnej rezervácie, ktorá sa z hľadiska podmienok ochrany, ktoré v území platia nelíši od kategórie prírodná rezervácia. Obdobne je to v prípade národnej prírodnej pamiatky a prírodnej pamiatky.

Chránené areály, prírodné rezervácie, prírodné pamiatky s výnimkou prírodných pamiatok jaskýň a ich ochranných pasíem a chránené stromy navrhované a nachádzajúce sa v územnej pôsobnosti správy národného parku by podľa tohto návrhu vyhlasovala všeobecne záväznou vyhláškou správa národného parku, ktorá zároveň vypracuje aj projekt ochrany a zabezpečí prerokovanie návrhu s vlastníkami, obcami a dotknutými orgánmi štátnej správy a inými dotknutými subjektmi.

Chránené areály, prírodné rezervácie, prírodné pamiatky a chránené stromy navrhované a nachádzajúce sa v územnej pôsobnosti ŠOP SR (vrátane jej organizačných zložiek) vyhlasuje všeobecne záväznou vyhláškou ŠOP SR, ktorá zároveň vypracuje aj projekt ochrany a zabezpečí prerokovanie návrhu s vlastníkami, obcami a dotknutými orgánmi štátnej správy a inými dotknutými subjektmi.

ŠOP SR zároveň na celom území SR vyhlasuje prírodné pamiatky jaskyne a ich ochranné pásma, zároveň vypracováva projekt ochrany a zabezpečí prerokovanie návrhu s vlastníkami, obcami a dotknutými orgánmi štátnej správy a inými dotknutými subjektmi.

Obece chránené územie

podľa platného právneho stavu vyhlasuje obec. Uvedenú kompetenciu navrhujeme obci ponechať.

DOKUMENTÁCIA OCHRANY PRÍRODY A KRAJINY

Koncepciu ochrany prírody, biodiverzity a krajiny by naďalej predkladalo na schválenie vláde ministerstvo, ktoré by ju vyhotovilo v spolupráci so Správami národných parkov a ŠOP SR.

V prípade dokumentácie ochrany prírody a krajiny ako sú **programy starostlivosti, programy zachrany** navrhujeme zvýšiť ich záväznosť schvaľovaním celej dokumentácie prípadne jej časti v režime zákona o správnom konaní (správny poriadok), a to v prípade chránených areálov, prírodných rezer-

vácii, prírodných pamiatok vrátane prírodných pamiatok jaskýň a ich ochranných pasiem a chránených stromov.

Program starostlivosti a program záchrany chránených areálov, prírodných rezervácii, chránených stromov a prírodných pamiatok s výnimkou prírodných pamiatok jaskýň a ich ochranných pasiem a nachádzajúcich sa v územnej pôsobnosti Správ národných parkov vyhotovuje správa národného parku, ktorá zabezpečuje aj jeho prerokovanie a schválenie. O odvolaní voči rozhodnutiu o schválení programu starostlivosti alebo programu záchrany by rozhodovalo ministerstvo.

Program starostlivosti a program záchrany chránených areálov, prírodných rezervácii, prírodných pamiatok a chránených stromov nachádzajúcich sa v záujmovom území ŠOP SR vyhotovuje a schvaľuje organizačná zložka ŠOP SR. O odvolaní voči rozhodnutiu organizačnej zložky ŠOP SR o schválení programu starostlivosti alebo programu záchrany rozhoduje Riaditeľstvo ŠOP SR. Obdobne sa postupuje v prípade prírodných pamiatok jaskýň a ich ochranných pasiem nachádzajúcich sa na celom území SR.

Pre súkromné chránené územie sa vypracováva iba program záchrany, kde navrhujeme obdobné rozdelenie v kompetencii obstarávania a schvaľovania ako pri programoch starostlivosti ochránený areál, prírodnú rezerváciu, prírodnú pamiatku vrátane prírodných pamiatok jaskýň a ich ochranných pasiem a chránených stromov.

Program starostlivosti o dreviny v katastrálnom území obce zabezpečuje obec, ktorá ak je to potrebné môže zabezpečiť vypracovanie programu starostlivosti o dreviny aj mimo zastavané územie obce a následne ho schváliť všeobecne záväzným nariadením obce.

Navrhujeme, aby program starostlivosti o dreviny mimo zastavané území obce v chránených územiach bol súčasťou programov starostlivosti o tieto chránené územia.

Program starostlivosti o národný park schvaľuje vláda, vyhotovuje správa národného parku, jeho prerokovanie so zákonom stanovenými subjektmi zabezpečuje správa národného parku v spolupráci s ministerstvom. Správa národného parku následne zabezpečí schválenie vykonávajúcej časti programu starostlivosti vzťahujúcej sa ku konkrétnym spôsobom využívania územia v správnom konaní (napr. časť vzťahujúcu sa k programu starostlivosti o lesy). O odvolaní voči rozhodnutiu správy národného parku rozhoduje ministerstvo.

Program starostlivosti o chránené vtáčie územia schvaľuje vláda, vyhotovuje ŠOP SR alebo správa národného parku, ak sa navrhované chránené vtáčie územie prekrýva s územím parku, jeho prerokovanie so zákonom stanovenými subjektmi zabezpečuje subjekty, ktoré ho spracovali v spolupráci s ministerstvom.

Program starostlivosti o prírodný park a chránenú krajinnú oblasť schvaľuje, ministerstvo, vyhotovuje ŠOP SR, ktorá zabezpečuje jeho prerokovanie so zákonom stanovenými subjektmi v spolupráci s ministerstvom. Organizačná zložka ŠOP SR zabezpečí schválenie vykonávajúcej časti programu starostlivosti vzťahujúcej sa ku konkrétnym spôsobom využívania územia v správnom konaní (napr. časť vzťahujúcu sa k programu starostlivosti o lesy). O odvolaní voči rozhodnutiu organizačnej zložky ŠOP SR rozhoduje Riaditeľstvo ŠOP SR.

Program starostlivosti o územie medzinárodného významu zabezpečuje ministerstvo v spolupráci so ŠOP SR a správami národných parkov, s ktorými sa územie medzinárodného významu prekrýva a schvaľuje ho vláda. V prípade že sa územie medzinárodného významu prekrýva s chráneným územím vyhláseným podľa zákona o ochrane prírody, dávame na zváženie spojenie uvedených programov starostlivosti do jedného dokumentu.

Program záchrany pre zóny alebo časti zón chránených území navrhujeme ako dokumentáciu ochrany prírody zrušiť, máme za to, že v prípade potreby naliehavého riešenia manažmentu zóny alebo jej časti pri platnom programe starostlivosti bude možné spracovať program starostlivosti len pre problematickú zónu alebo jej časť.

V prípade **dokumentov územného systému ekologickej stability** navrhujeme ponechanie existujúceho stavu v prípade generelu nadregionálneho územného systému ekologickej stability, ktorý obstaráva ministerstvo a schvaľuje vláda, a miestneho územného systému ekologickej stability, ktorý obstaráva a schvaľuje obec.

Navrhujeme tiež, aby dokument **regionálneho územného systému ekologickej stability** obstarávala a schvaľovala v správnom konaní organizačná zložka ŠOP SR. Ak regionálny územný systém ekologickej stability zasahuje do územnej pôsobnosti viacerých organizačných zložiek ŠOP SR, tak tá na území ktorej leží jeho väčšia časť. O odvolaní voči rozhodnutiu organizačnej zložky ŠOP SR rozhoduje Riaditeľstvo ŠOP SR. Na území národného parku, prírodného parku a chránenej krajinnnej oblasti a ich ochranných pásiem úlohu regionálneho územného systému ekologickej stability budú naďalej plniť programy starostlivosti o uvedené územia.

Program starostlivosti o chránené druhy a vybrané druhy rastlín a živočíchov a programy záchrany chránených druhov rastlín a živočíchov navrhujeme, aby vypracovávala ŠOP SR v spolupráci s ministerstvom a schvaľovala ich vláda.

Zásady starostlivosti o biotopy európskeho významu a biotopy druhov európskeho významu v územiach európskeho významu by vypracovávala ŠOP SR v spolupráci s ministerstvom a schvaľovala by ich vláda.

Dokumenty osobitne chránených častí prírody a krajiny (§ 54 ods. 12 zákona o ochrane prírody) zabezpečuje a vedie príslušná organizačná zložka ŠOP SR a správy národných parkov s výnimkou dokumentov podľa § 54 ods. 12 písm. e) a f) zákona o ochrane, ktoré zabezpečuje a vedie Riaditeľstvo ŠOP SR.

Navrhujeme tiež, aby návštevne **poriadky jaskýň** na celom území SR vypracovávali organizačné zložky ŠOP SR a všeobecne záväznou vyhláškou vydávalo Riaditeľstvo ŠOP SR.

V prípade **návštevnych poriadkov národných parkov** ich spracovanie a prerokovanie s dotknutými subjektmi zabezpečuje správa národného parku, ktorá ich aj vydáva formou všeobecne záväznej vyhlášky. Zásady sprístupnenia národného parku by mali byť súčasťou programu starostlivosti o národný park.

7. PRECHODNÉ OBDOBIE

Vzhľadom k tomu, že sa navrhuje nový systém fungovania organizácie štátnej správy ochrany prírody a krajiny, bude vhodné po nejakom čase vyhodnotiť nastavenia, ktoré návrh predpokladá. Navrhujeme preto, aby bolo po troch rokoch od realizácie tohto zámeru vyhodnotila efektívnosť jeho realizácie a vhodnosť jeho nastavení z pohľadu

- rozdelenia územnej pôsobnosti výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny,
- personálneho obsadenia jednotlivých orgánov štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny,
- vecného rozdelenia kompetencií pri výkone štátnej správy.

8. ZMENY V ZÁKONOCH

Realizácia legislatívneho zámeru si vyžiada zmeny v nasledovných právnych predpisoch:

Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny
v znení neskorších predpisov

Zákon č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie
v znení neskorších predpisov

Zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

PRÍLOHY

■ Prílohy č. 1

SÚČASNÝ STAV POČTU ZAMESTNANCOV
VYKONÁVAJÚCICH ŠTÁTNU SPRÁVU OCHRANY
PRÍRODY A KRAJINY NA OKRESNÝCH ÚRADOCH

ZAMESTNANCI OKRESNÝCH ÚRADOV V SÍDLE KRAJA

KRAJ		Odbor starostlivosti o životné prostredie (OSŽP)	Odbor opravných prostriedkov	Zamestnanci s kumulovanou agendou (iba OSŽP)
Bratislavský	BA	2,5	3	1
Trnavský	TT	2,5	2	1
Trenčiansky	TN	3	2	2
Nitriansky	NR	2,5	1	1
Žilinský	ZA	3	1	0
Banskobystrický	BB	2,5	2	1
Prešovský	PO	5	2	2
Košický	KE	3,5	2	3
Celkom		24,5	15	11

ZAMESTNANCI OKRESNÝCH ÚRADOV (OSŽP)

BA KRAJ			TT KRAJ			TN KRAJ			NR KRAJ			ZA KRAJ			BB KRAJ			PO KRAJ			KE KRAJ		
okres			okres			okres			okres			okres			okres			okres			okres		
BA	8,5	1	TT	2,5	1	TN	1,5	1	NR	2,5	3	ZA	2	0	BB	2	0	PO	2,5	1	KE	2	4
PK	1,5	1	DS	1	0	PD	1	0	SA	1	0	RK	1,5	1	VK	1	0	HE	1	0	KS	1	2
MA	1,5	1	GA	1	0	NM	1,3	1	TO	0,5	1	NO	1,5	1	ZH	0,5	1	SP	1	0	TV	2	0
SC	1	0	PN	0,5	1	PB	2	0	NZ	1	2	MT	1	0	ZV	1	0	KK	1	0	SN	1	2
			HC	1	0	IL	0,5	1	LV	2	0	LM	1	0	RS	2	0	PP	2,5	1	RV	2	0
			SI	0,5	1	MY	1	0	KN	0,5	1	DK	1	0	BR	2	0	SL	0,5	1	MI	2	0
			SE	1	0	PE	0,5	1	ZM	1	0	CA	1	0	LC	0,5	1	SK	0,5	1	GL	0,5	1
						PU	1	0				BY	1	1	BS	0,5	1	VT	1	0	SO	0,3	1
												KM	1	1	DT	1	0	BJ	1	0			
												TR	1	1	KA	1	0	LE	1	0			
												TD	1	1	PT	0,5	1	ML	1	0			
															ZC	0,5	1	SB	0,5	1			
															RA	1	0	SV	0,5	1			
	12,5	3		7,5	3		8,8	4		8,5	7		13	6		13,5	5		14	6		10,8	10

Legenda



Alokovaná kapacita



Kumulovaná agenda

Celkové údaje za okresné úrady

Alokovaná kapacita za okresné úrady

89,6

Počet pracovníkov s kumulovanou agendou

44

Celkové údaje za SR

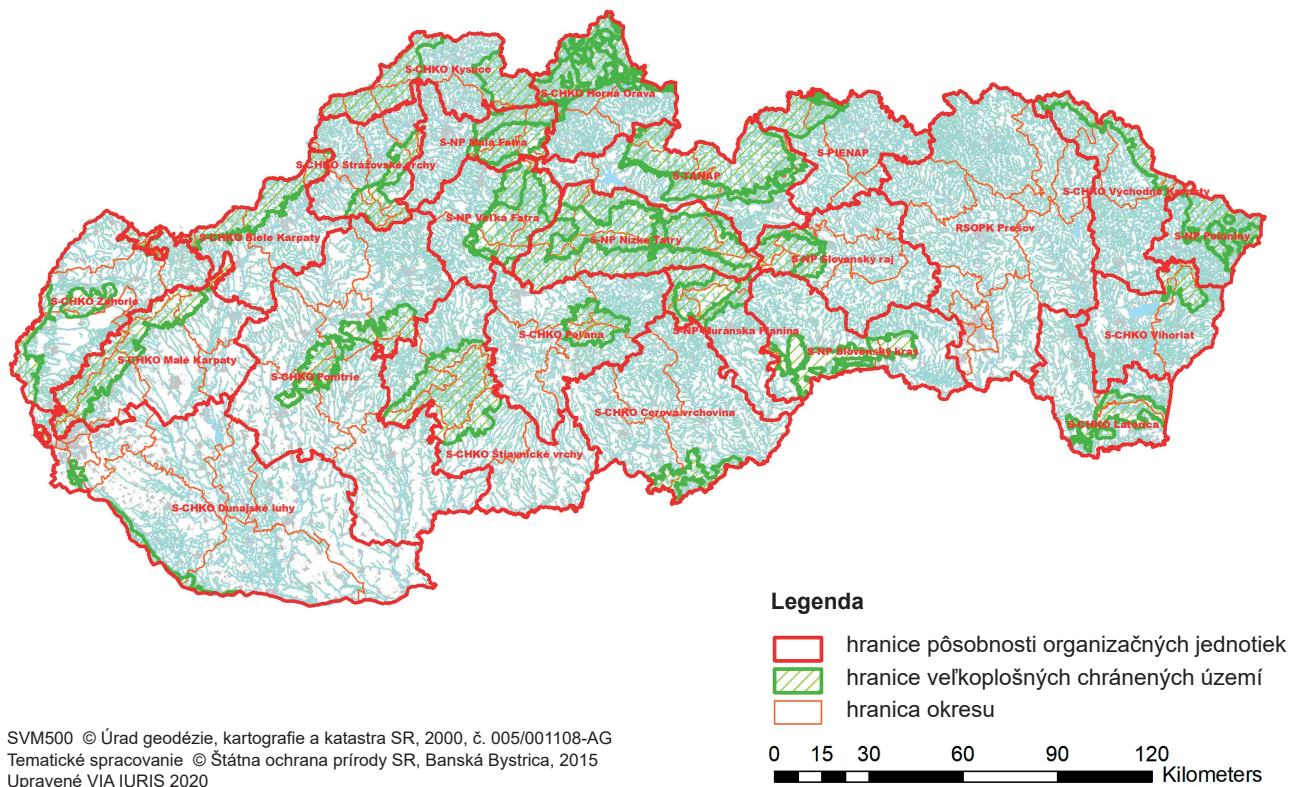
Alokovaná kapacita OSŽP za okresné úrady vrátane okresných úradov v sídle kraja

114,1

Počet pracovníkov OSŽP s kumulovanou funkciou

55

SÚČASNÉ ROZDELENIE ÚZEMNEJ PÔSOBNOSTI ORGANIZAČNÝCH JEDNOTIEK ŠOP SR



SVM500 © Úrad geodézie, kartografie a katastra SR, 2000, č. 005/001108-AG
 Tematické spracovanie © Štátna ochrana prírody SR, Banská Bystrica, 2015
 Upravené VIA IURIS 2020

Legenda

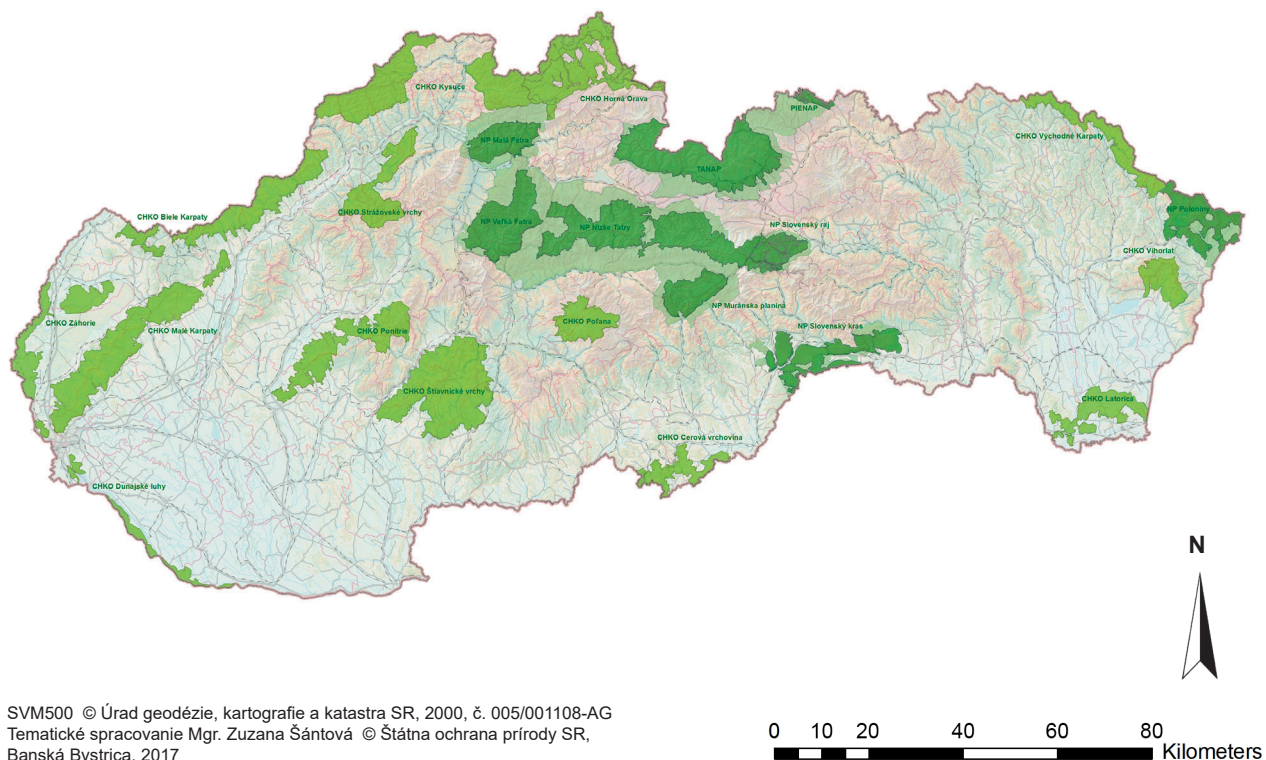
-  hranice pôsobnosti organizačných jednotiek
 hranice veľkoplošných chránených území
 hranica okresu

A scale bar showing distances in Kilometers. The bar is marked with 0, 15, 30, 60, 90, and 120. The segment between 0 and 30 is divided into two equal parts, each representing 15 Kilometers. The segment between 30 and 60 represents 30 Kilometers. The segment between 60 and 90 represents 30 Kilometers. The segment between 90 and 120 represents 30 Kilometers.

287

■ Příloha č. 3

ROZLOŽENIE VEĽKOPLOŠNÝCH CHRÁNENÝCH ÚZEMÍ V RÁMCI SLOVENSKEJ REPUBLIKY

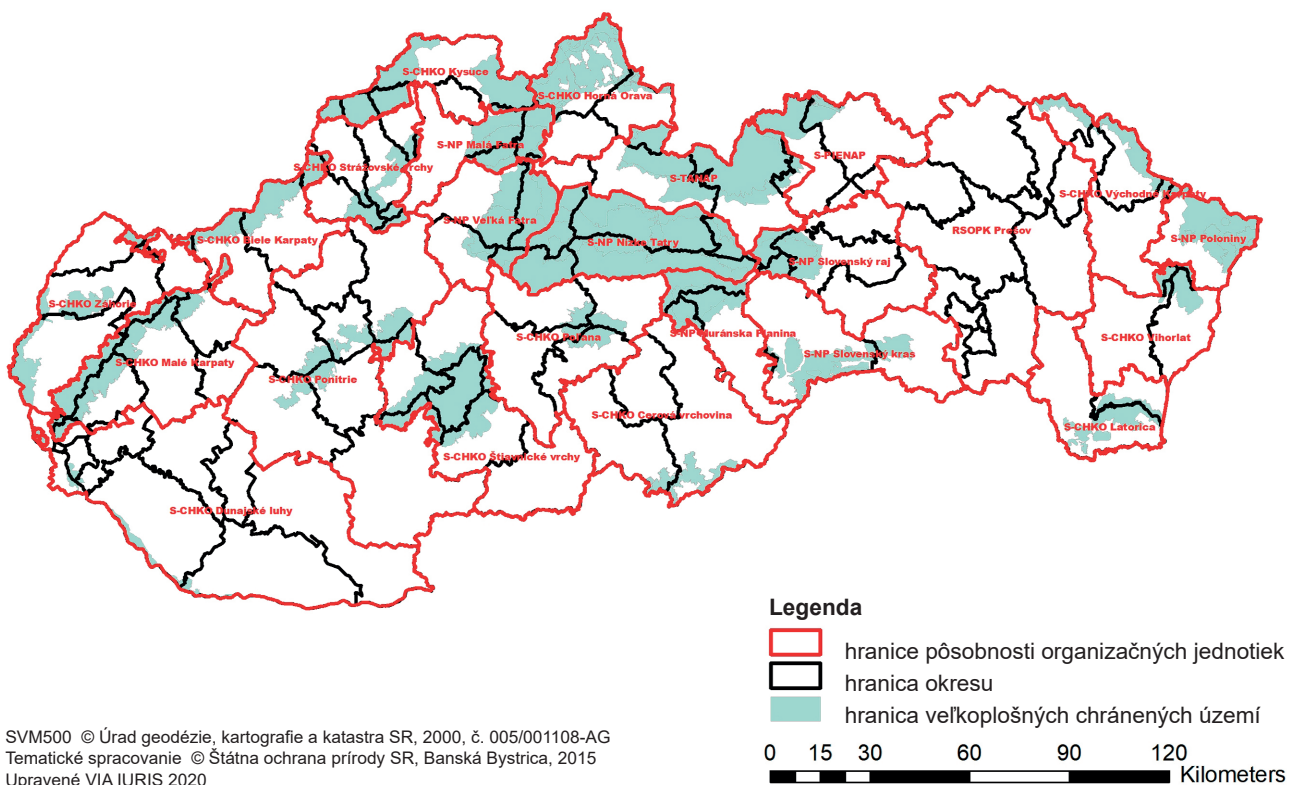


SVM500 © Úrad geodézie, kartografie a katastra SR, 2000, č. 005/001108-AG
 Tematické spracovanie Mgr. Zuzana Šántová © Štátna ochrana prírody SR,
 Banská Bystrica, 2017

A scale bar labeled 'Kilometers' with markings at 0, 10, 20, 40, 60, and 80.

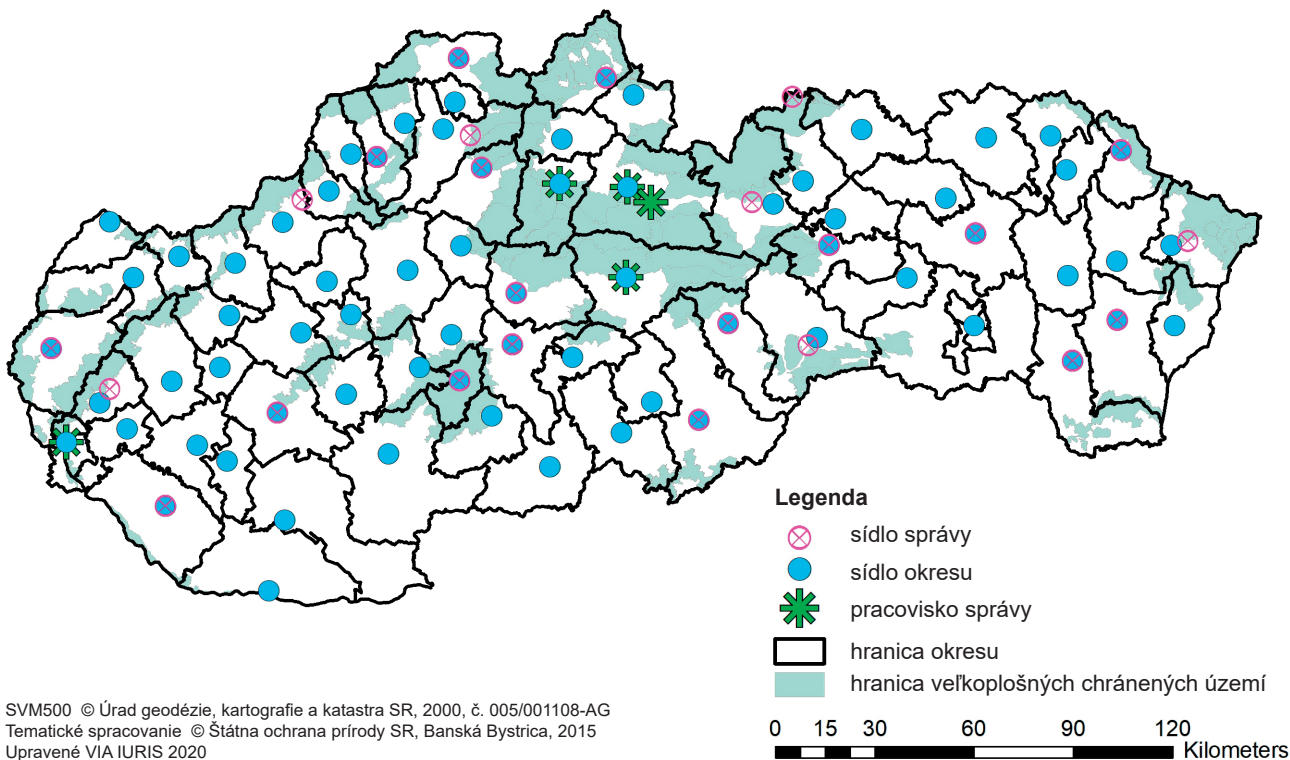
■ Prílohy č. 4

POROVNANIE PRIEBEHU HRANÍC OKRESOV A HRANÍC ÚZEMNEJ PÔSOBNOSTI ORGANIZAČNÝCH JEDNOTIEK ŠOP SR V SÚČASNOSTI



■ Príloha č. 5

POROVNANIE SÍDEL OKRESOV A SÍDEL A PRACOVÍSK JEDNOTLIVÝCH ORGANIZAČNÝCH JEDNOTIEK (SPRÁV) ŠOP SR



■ **Prílohy č. 6**

**ÚDAJE KU KRITÉRIÁM NA STANOVENIE NÁROČNOSTI
VYKONÁVANEJ AGENDY VÝKONU ŠTÁTNEJ SPRÁVY
V RÁMCI NAVRHOVANÝCH ÚZEMNÝCH OBVODOV
ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY OCHRANY PRÍRODY**

ROZLOŽENIE STUPŇOV OCHRANY A POČET MALOPLOŠNÝCH CHRÁNENÝCH ÚZEMÍ
V KOMPETENČNOM ÚZEMÍ JEDNOTLIVÝCH SPRÁV CHRÁNENÝCH ÚZEMÍ K 31. 12. 2019

SPRÁVA ŠOP SR	stupne ochrany (údaje v ha)					počet MCHÚ
	1+	2	3	4	5	
RCOPK Prešov	61 042,57	10 629,27	206,84	309,29	1 120,88	48
S-CHKO Biele Karpaty	1 207,74	46 862,53	351,97	740,25	588,37	82
S-CHKO Cerová vrchovina	19 258,33	17 450,47	227,87	564,74	502,98	38
S-CHKO Dunajské luhy	62 291,16	15 122,98	1 043,26	3 426,04	1 234,65	128
S-CHKO Horná Orava	4 826,53	39 702,71	14 722,46	3 786,59	1 701,90	6
S-CHKO Kysuce	0,00	66 574,68	73,32	274,82	979,62	22
S-CHKO Latorica	40 880,67	23 589,04	72,71	156,14	598,92	21
S-CHKO Malé Karpaty	25 405,38	69 050,26	132,54	1 363,63	2 754,57	56
S-CHKO Poľana	13 672,48	20 232,87	286,21	681,61	2 237,99	63
S-CHKO Ponitrie	28 483,20	51 150,63	1 927,08	1 505,16	2 057,00	83
S-CHKO Strážovské vrchy	84,98	31 454,92	0,02	358,13	1 393,78	14
S-CHKO Štiavnické vrchy	5 097,51	82 929,57	17,23	161,18	901,88	47
S-CHKO Vihorlat	21 587,47	21 015,27	2 575,19	1 217,51	590,59	26
S-CHKO Východné Karpaty	72 046,24	30 961,69	99,90	186,41	512,01	17
S-CHKO Záhorie	17 966,18	33 037,54	323,14	536,46	967,49	32
S-NP Malá Fatra	15 117,85	24 246,96	17 978,04	345,96	5 134,35	40
S-NP Muránska Planina	131,69	22 394,88	17 675,15	898,50	2 683,88	30
S-NP Nízke Tatry	43,88	105 938,22	65 826,27	616,04	10 089,33	37
S-NP Poloniny	11 926,69	10 813,18	28 473,69	54,33	2 177,35	23
S-NP Slovenský kras	81 640,21	26 061,03	33 254,17	794,67	2 171,76	41
S-NP Slovenský raj	86 981,69	11 877,96	9 978,01	1 075,53	5 437,20	26
S-NP Veľká Fatra	14 427,62	22 542,72	37 818,03	849,04	6 991,71	41
S-PIENAP	24 905,22	22 765,39	2 615,39	963,90	410,18	13
S-TANAP	11 878,01	30 773,42	37 370,94	6 611,73	33 565,55	78
Celkom	620 903,31	837 178,22	273 049,41	27 477,66	86 803,93	1012

VYDANÉ STANOVISKÁ, RESP. INÉ ÚKONY POTREBNÉ PRE VÝKON ŠTÁTNEJ SPRÁVY ZA ROKY 2016 – 2019 JEDNOTLIVÝM ORGANIZAČNÝMI JEDNOTKAMI
ŠOP SR (informácie získane zo ŠOP SR)

ORGANIZAČNÁ JEDNOTKA	odborné stanoviská					stanoviská v procese EIA					revízie CHÚ					stanoviská k náhradám újm				
	2016	2017	2018	2019	spolu	2016	2017	2018	2019	spolu	2016	2017	2018	2019	spolu	2016	2017	2018	2019	spolu
Riaditeľstvo ŠOP SR	584	1168	1218	1160	4130	322	224	189	203	938	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
TANAP	752	507	702	719	2680	76	44	36	48	204	1	0	0	1	2	27	15	24	28	94
NAPANT	749	804	803	713	3069	88	50	48	35	221	2	1	0	0	3	14	1	15	15	45
PIENAP	169	183	195	148	695	49	27	14	44	134	1	1	1	0	3	0	0	0	0	0
NP Malá Fatra	286	340	321	401	1348	49	30	22	76	177	5	5	2	1	13	13	13	15	23	64
NP Veľká Fatra	757	942	990	836	3525	37	39	0	13	89	1	0	0	3	4	3	7	5	7	22
NP Slovenský raj	500	509	528	502	2039	57	55	26	52	190	6	7	3	4	20	3	3	6	3	15
NP Slovenský kras	175	227	195	198	795	70	39	19	13	141	3	5	3	5	16	1	1	0	0	2
NP Muránska planina	148	129	131	130	538	38	32	11	16	97	0	0	2	0	2	5	3	3	5	16
NP Poloniny	75	64	68	149	356	53	11	19	12	95	6	10	5	7	28	0	0	1	1	2
CHKO Biele Karpaty	231	265	178	267	941	69	14	14	11	108	0	7	8	2	17	0	6	1	3	10
CHKO Cerová vrchovina	290	231	205	214	940	105	83	24	25	237	7	8	1	11	27	9	3	0	0	12
CHKO Dunajské luhy	177	160	188	229	754	244	110	65	68	487	7	2	2	2	28	0	0	1	1	2
CHKO Horná Orava	150	157	213	297	817	120	57	32	30	239	1	2	1	2	6	0	0	1	0	1
CHKO Kysuce	357	299	221	320	1197	59	25	6	9	99	1	4	0	0	5	7	0	9	13	29
CHKO Latorica	218	152	162	154	686	79	34	22	13	148	4	3	3	2	12	2	2	3	0	7
CHKO Malé Karpaty	597	511	581	680	2369	117	99	76	48	340	0	0	0	0	0	1	0	3	3	7
CHKO Poľana	286	256	332	268	1142	82	125	26	40	273	4	3	0	3	10	5	6	5	0	16
CHKO Ponitrie	410	348	601	494	1853	198	103	119	131	551	11	16	8	9	44	5	5	0	7	17
CHKO Strážovské vrchy	114	115	108	83	420	58	18	9	9	94	1	1	0	0	2	10	6	1	14	31
CHKO Štávnické vrchy	241	254	217	299	1011	98	110	25	17	250	5	8	3	2	18	4	7	3	4	18
CHKO Vihorlat	251	161	213	188	813	53	19	12	23	107	4	3	9	7	23	0	0	0	0	0
CHKO Východné Karpaty	193	167	178	166	704	69	21	10	42	142	2	13	3	3	21	0	1	2	3	6
CHKO Záhorie	220	316	336	367	1239	59	50	34	59	202	0	1	0	0	1	1	1	0	1	3
RCOP Bratislava	154	212	95	123	584	30	45	42	54	171	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RCOP Prešov	567	670	660	734	2631	257	72	37	45	411	12	10	6	7	35	3	4	2	3	12
SSJ	46	50	63	?	159	4	0	0	?	4	2	2	1	?	5	0	0	0	?	0
Spolu	37435					6149					345					432				
váhy	0,20					0,35					0,1					0,35				

SPRÁVA ŠOP SR	stupne ochrany (údaje v ha)					počet MCHÚ	hospodárska aktivita	výsledok	navrhovaný počet prac. pozícií
	1+	2	3	4	5				
RCOPK Prešov	0,492	0,190	0,019	0,113	0,129	0,237	1,867	3,05	4
S-CHKO Biele Karpaty	0,010	0,840	0,032	0,269	0,068	0,405	0,788	2,41	3
S-CHKO Cerová vrchovina	0,155	0,313	0,021	0,206	0,058	0,188	1,174	2,11	4
S-CHKO Dunajské luhy	0,502	0,271	0,096	1,247	0,142	0,632	1,768	4,66	5
S-CHKO Horná Orava	0,039	0,711	1,348	1,378	0,196	0,030	0,668	4,37	4
S-CHKO Kysuce	0,000	1,193	0,007	0,100	0,113	0,109	1,204	2,73	3
S-CHKO Latorica	0,329	0,423	0,007	0,057	0,069	0,104	0,692	1,68	2
S-CHKO Malé Karpaty	0,205	1,237	0,012	0,496	0,317	0,277	1,227	3,77	4
S-CHKO Poľana	0,110	0,363	0,026	0,248	0,258	0,311	1,221	2,54	4
S-CHKO Ponitrie	0,229	0,916	0,176	0,548	0,237	0,410	2,208	4,72	6
S-CHKO Strážovské vrchy	0,001	0,564	0,000	0,130	0,161	0,069	1,084	2,01	2
S-CHKO Štiavnické vrchy	0,041	1,486	0,002	0,059	0,104	0,232	1,284	3,21	4
S-CHKO Vihorlat	0,174	0,377	0,236	0,443	0,068	0,128	0,557	1,98	2
S-CHKO Východné Karpaty	0,580	0,555	0,009	0,068	0,059	0,084	0,742	2,10	2
S-CHKO Záhorie	0,145	0,592	0,030	0,195	0,111	0,158	0,679	1,91	3
S-NP Malá Fatra	0,122	0,434	1,646	0,126	0,591	0,198	2,374	5,49	6
S-NP Muránska Planina	0,001	0,401	1,618	0,327	0,309	0,148	0,714	3,52	4
S-NP Nízke Tatry	0,000	1,898	6,027	0,224	1,162	0,183	2,159	11,65	10
S-NP Poloniny	0,096	0,194	2,607	0,020	0,251	0,114	0,555	3,84	3
S-NP Slovenský kras	0,657	0,467	3,045	0,289	0,250	0,203	0,603	5,51	5
S-NP Slovenský raj	0,700	0,213	0,914	0,391	0,626	0,128	1,292	4,26	5
S-NP Veľká Fatra	0,116	0,404	3,463	0,309	0,805	0,203	1,397	6,70	6
S-PIENAP	0,201	0,408	0,239	0,351	0,047	0,064	0,398	1,71	2
S-TANAP	0,096	0,551	3,422	2,406	3,867	0,385	3,343	14,07	11
váhy	5	15	25	10	10	5	30	100,00	104

Alokácia počtu pracovných miest na jednotlivé organizačné jednotky ŠOP SR by mala vychádzať z predpokladanej náročnosti výkonu štátnej správy ochrany prírody v ich navrhovaných kompetenčných územiach. Tá je závislá od viacerých faktorov, z ktorých ako najdôležitejšie boli identifikované nasledovné:

- zastúpenie jednotlivých stupňov ochrany (s váhou 65),
- počet maloplošných chránených území (s váhou 5),
- hospodárska aktivita vyjadrená počtom vypracovaných odborných stanovísk za posledné štyri roky (s váhou 30).

V prípade prvého kritéria boli v analýze zohľadnené aj chránené vtáčie územia (stupeň ochrany „1+“), pričom pre jednotlivé stupne ochrany boli stanovené rozdielne váhy, ktoré by mali zohľadňovať jednak významnosť území z pohľadu ochrany prírody a jednak náročnosť výkonu štátnej správy. Najvyššia váha bola pridelená 3. stupňu ochrany (25), nižšia 2. stupňu (15), 4. a 5. stupňu (pod 10) a najnižšia stupňu ochrany „1+“ (chránené vtáčie územia). So zvyšujúcim stupňom ochrany sa zvyšuje počet regulovaných či zakázaných činností, pre ktoré je nevyhnutné vydať súhlas či je možné povoliť výnimku, čo zvyšuje objem výkonu štátnej správy.

V prípade chránených území so 4. a 5. stupni ochrany ide spravidla o menšie územia kde je veľmi veľká časť ľudských aktivít vyľúčená čo znižuje nároky na výkon štátnej správy. V analýze sme zohľadnili aj počet tzv. maloplošných chránených území, nakoľko s ich zvyšujúcim počtom úmerne stúpa rozsah špecifickej agendy (napr. revízie CHÚ, schvaľovanie dokumentácie OPaK...). Počty MCHÚ v navrhovaných kompetenčných územiach zatiaľ nezohľadňujú doposiaľ v národnej sústave územne nechránené územia európskeho významu (tie sú zohľadnené v kritériu stupňov ochrany).

Posledným kritériom je hospodárska aktivita v jednotlivých územiach nepriamo vyjadrená počtom odborných stanovísk vypracovaných jednotlivými organizačnými jednotkami za posledné štyri roky. Pri tomto kritériu sme vychádzali zo súčasného kompetenčného usporiadania ŠOP SR. V analýze boli Správy CHKO Ponitrie a CHKO Dunajské luhy posudzované ako samostatné jednotky. Touto zjednodušenou váženou multikritériálnou analýzou sme sa dopracovali k počtu pracovným miest pre výkon štátnej správy OPaK, ktoré by mali byť alokované na jednotlivé pracoviská ŠOP SR pri prechode štátnej správy na ŠOP SR. Pri konečnom rozhodovaní (Navrhovaný počet pracovných pozícií) sme vychádzali zo súčasného počtu pracovníkov vykonávajúcich štátnu správu v prvom aj druhom stupni na okresných úradoch a okresných úradoch v sídle kraja (celkový počet 114, bez pracovníkov odborov opravných prostriedkov) so zohľadnením nami navrhovaného rozdelenia kompetencií pri výkone štátnej správy medzi jednotlivé organizačné jednotky ŠOP SR (správy NP, CHKO a RCOPK) a ústredie ŠOP SR.

OBSAH

I.	ČASŤ	Mgr. Ivana Luptáková Urbanová Master Ivana Figuli UPLATŇOVANIE PRINCÍPU PREDBEŽNEJ OPATRNOTI A PRINCÍPU PREVENECIE PRI VÝKONE ŠTÁTNEJ SPRÁVY STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE	7
II.	ČASŤ	prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD. Mgr. Peter Wilfling PRINCÍP ZÁKAZU ZNEUŽITIA PRÁVA A JEHO UPLATNENIE PRI APLIKÁCII ZÁKONA O POSUDZOVANÍ VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE A ZÁKONA O SLOBODNOM PRÍSTUPE K INFORMÁCIÁM	97
III.	ČASŤ	RNDr. Anna Jusková Ing. Marián Jasík Mgr. Imrich Vozár ANALÝZA VYBRANÝCH ASPEKTOV FUNGOVANIA ŠTÁTNEJ SPRÁVY STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY Z HĽADISK A JEJ VÝVOJA	177
	PRÍLOHY		285

Obálka a grafické spracovanie
Ing. arch. Ingrid Krajčovičová
Grafické štúdio Inak
Banská Bystrica

Tlač
DALI-BB, s.r.o.
Banská Bystrica

Vydanie prvé
Nepredajné

ISBN 978-80-89805-07-5



ISBN 978-80-89805-07-5

Realizované v rámci projektu:

**Zefektívnenie rozhodovania
orgánov štátnej správy
pri ochrane životného
prostredia.**

Číslo zmluvy:

Z314011L986

Korešpondenčná adresa
a regionálna kancelária:

**Holubyho 37
902 01 Pezinok
Slovenská republika**

Kontakt:

**telefón: +421 948 158 393
e-mail: info@viaiuris.sk**

Sídlo:

**Komenského 21
974 01 Banská Bystrica
Slovenská republika**

www.viaiuris.sk