

DAPHNE- Inštitút aplikovanej ekológie
Podunajská 24

821 06 Bratislava

Bratislava, 23.11.2007

Vec: Právna analýza zákona č. 454/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov („novela zákona č. 543/2002 Z. z.“)

Na základe Vašej žiadosti Vám zasielame právnu analýzu k vyššie uvedenej otázke. Pri vypracovaní uvedenej analýzy boli použité najmä nasledovné právne predpisy:

- Ústava Slovenskej republiky, zákon č. 460/1992 Zb;
- zákon č. 454/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov („novela zákona č. 543/2002 Z. z.“);
- zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len “zákon č. 543/2002 Z. z.”);
- zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch (ďalej len “zákon o lesoch”);
- zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon EIA“);
- zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (správny poriadok);
- Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, zverejnený v zbierke zákonov pod č. 43/2006 Z.z. (ďalej len „Aarhuský dohovor“);
- Dohovor o mokradiach majúcich medzinárodný význam najmä ako biotopy vodného vtáctva zo dňa 2. februára 1971, zverejnený v zbierke zákonov pod č. 396/1990 Zb. (ďalej len „Ramsarský dohovor“)
- smernicou Rady č. 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane biotopov, voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín (ďalej len „smernica o biotopoch“);
- smernicou Rady č. 79/409/EHS z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúcich vtákov (ďalej len „smernica o vtákoch“).

I. Úvod

Dňa 01.12.2007 vstúpi v Slovenskej republike do platnosti novela zákona č.543/2002 Z. z., ktorá prináša rozsiahle zmeny do systému ochrany prírody v Slovenskej republike. Okrem iného sa zmeny dotknú aj procesu rozhodovania štátnych orgánov vo veciach ochrany prírody, ich kompetencií ako aj práv a povinností fyzických a právnických osôb.

Predmetom tejto analýzy je posúdenie niektorých ustanovení novely zákona č.543/2002 Z. z. z pohľadu ich súladu s Ústavou Slovenskej republiky, ako aj súladu s komunitárnym právom a záväzkami z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná. Analýza v niektorých bodoch poukazuje na vnútornú rozpornosť novely zákona č. 543/2002 Z.z. ako aj na jej možnú rozpornosť s niektorými inými predpismi v rámci slovenského právneho poriadku.

I keď nie je možné v zásade posudzovať vzájomný súlad predpisov rovnakej právnej sily, v súlade s ustanoveniami čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky, garantujúcimi princípy právneho štátu, musí byť právny poriadok vnútorne nerozporný a jasný tak, aby pre recipientov právnych noriem bolo zjavné, aké majú práva a povinnosti v rámci určitých právnych vzťahov. Z tohto pohľadu sme taktiež analyzovali novely zákona č.543/2002 Z. z.

Analýza sa nevenuje všetkým bodom novely zákona č. 543/2002 Z.z. Výber posudzovaných bodov realizovala naša advokátska kancelária podľa vlastného uváženia. Kritériami boli predovšetkým vecný dopad zmeny zákona č. 543/2002 Z.z. resp. možný rozpor s právnymi predpismi vyššej právnej sily. Novela zákona č. 543/2002 Z.z. obsahuje okrem vecných zmien aj spresnenia a technické úpravy pôvodného textu, ktoré nie sú predmetom tejto analýzy.

Nejde o podrobnú, vo všetkých aspektoch vyčerpávajúcu analýzu. Táto analýza má za cieľ pomenovať možné problémy spojené s novelou zákona č.543/2002 Z. z. ako aj jej aplikáciou v praxi.

II. K niektorým bodom novely zákona č. 543/2002 Z. z.

1/ k 2. bodu

V § 2 ods. 2 sa doplnilo písmenom zg), ktoré znie:

„zg) rušenie alebo vyrušovanie také konanie, ktoré svojim rozsahom a intenzitou spôsobí trvalé alebo dlhodobé zníženie populácie chráneného druhu na preň typickej lokalite, alebo trvalé alebo dlhodobé zmenšenie areálu chráneného druhu.“

Ustanovenie § 2 obsahuje základné definície pojmov, ktoré sa použijú v celom právnom predpise. Akákoľvek definícia z tohto ustanovenia má závažný vplyv na ostatné ustanovenia zákona č. 543/2002 Z.z.

Podľa ustanovení Čl. 12 ods. 1 smernice o biotopoch musia členské krajiny ES prijať nevyhnutné opatrenia na vytvorenie prísnej ochrany vymedzených živočíšnych druhov. Tieto opatrenia sú ďalej špecifikované v písm. a) až d) uvedeného ustanovenia. V prirodzenom areáli rozšírenia chránených druhov musí členský štát v zmysle uvedeného zakázať okrem iného (a) úmyselné rušenie týchto druhov najmä počas obdobia párenia, odchovu mláďat, hibernácie a sťahovania. Uvedená smernica definíciu „rušenia“ neobsahuje. Je na členskom štáte, ak pociťuje takú legislatívnu potrebu, aby tento pojem vo vnútroštátnej legislatíve definoval. Avšak akákoľvek definícia pojmu používaného smernicou vo vnútroštátnom práva nesmie v konečnom dôsledku kolidovať s cieľmi smernice.

Takisto smernica o vtákoch vo svojom Čl. 5 písm. d) zakazuje úmyselné rušenie vtákov, hlavne počas obdobia hniezdenia a výchovy mláďat, pokiaľ by rušenie bolo značné vzhľadom na ciele tejto smernice. V zmysle preambuly smernice o vtákoch sa prijaté opatrenia musia aplikovať na rôzne činitele, ktoré môžu ovplyvniť početnosť vtákov, menovite na následky činnosti človeka a najmä na ničenie a znečisťovanie biotopov vtákov, odchyt a usmrčovanie človekom a obchod, ktorý je výsledkom takéhoto konania; pričom prítomnosť takýchto opatrení by mala byť prispôbená špecifickej situácii rôznych druhov v rámci stratégie ich ochrany. Opätovne je na členskom štáte aké opatrenia ako transpozíciu smernice prijme, tieto však musia vždy sledovať účel a cieľ smernice.

Definícia rušenia a vyrušovania je v úzkej súvislosti s § 35 ods. 1 písm. b) zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny, v zmysle ktorého je zakázané rušiť chráneného živočícha v jeho prirodzenom vývine, najmä ho vyrušovať v dobe rozmnožovania, výchovy mláďat, zimného spánku a migrácie. Slovenská republika transponovala vyššie citované ustanovenia smerníc o biotopoch a vtákoch prostredníctvom novej definície „rušenia/vyrušovania“ a nadväzujúcim ustanovením § 35 ods. 1 písm. b) upravujúcim sankciu v prípade ak sa takáto zakázaná činnosť vyskytne.

V zmysle vyššie uvedeného zo smernice o biotopoch a smernice o vtákoch vyplývajú pre Slovenskú republiku záväzky prísnej a konzekventnej ochrany pred „rušením“. V tejto súvislosti je potrebné skúmať či zavedením novej definície rušenia a vyrušovania nedochádza k zmenšeniu rozsahu ochrany vyžadovanej smernicou o biotopoch ako aj smernicou o vtákoch. Predovšetkým by mala byť predmetom odborného posúdenia skutočnosť, či činnosť, ktorej dôsledkom má byť „...trvalé alebo dlhodobé zníženie populácie chráneného druhu na preň typickej lokalite, alebo trvalé alebo dlhodobé zmenšenie areálu chráneného druhu...“ nie je potrebné považovať až za ničenie alebo poškodzovanie biotopu. Prikláňame sa k názoru, že naplnenie podmienok novo zavedenej definície rušenia a vyrušovania bude predstavovať zásah do ekosystému značne väčšej intenzity a dôsledkov, ako obe spomínané smernice rozumejú pod pojmom rušenia (*ang.: disturbance*). Nemožno vylúčiť, že by stanovením takýchto kritérií vyrušovania nemohlo dôjsť k zhoršeniu súčasnej situácie vo vzťahu k ochrane druhov. Ak by sa náš záver z biologického hľadiska potvrdil, smernica o biotopoch a smernica o vtákoch by neboli viac popisovanou zmenou správne a úplne transponované do slovenského právneho poriadku.

Okrem uvedeného existuje riziko, že pri aplikačnej praxi budú vznikáť problémy najmä pri ukladaní sankcie za porušenie zákazu podľa § 35 ods.1 písm. b) zákona č. 543/2002 Z.z. Príslušný orgán bude mať dôkaznú núdzu pri preukazovaní, že sa jedná o trvalé alebo dlhodobé zníženie populácie, a na druhej strane budú rozšírené možnosti obrany zo strany priestupcu. Takéto dodatočné kritériá, ktoré budú predmetom posudzovania podľa nášho názoru nekorešponujú s požiadavkou „vytvorenia systému prísnej ochrany“ zakotveného v Čl. 12 ods. 1 smernice o biotopoch.

2/ k 3. bodu

Novelou zákona č. 543/2002 Z. z. došlo k zmene § 6, ktorý určuje podmienky pre ochranu biotopov a § 6 ods. 1 znie nasledovne:

§ 6 Ochrana biotopov

(1) Každý, kto zamýšľa zasiahnuť do biotopu európskeho významu alebo biotopu národného významu spôsobom, ktorým môže biotop poškodiť alebo zničiť, je povinný vyžiadať si súhlas obvodného úradu životného prostredia. Ak zásahom dôjde k poškodeniu alebo zničeniu biotopu európskeho významu alebo biotopu národného významu, je žiadateľ povinný uskutočniť primerané náhradné revitalizačné opatrenia vyplývajúce najmä z dokumentácie ochrany prírody a krajiny; táto povinnosť neplatí, ak ide o bežné obhospodarovanie poľnohospodárskych kultúr alebo lesných kultúr. Ak nemožno uskutočniť náhradné revitalizačné opatrenia je povinný nahradiť finančnú náhradu do výšky spoločenskej hodnoty zasiahnutého biotopu (§ 95). Finančná náhrada je príjmom Environmentálneho fondu.

Podľa dôvodovej správy k návrhu zákona, zmena v ustanovení § 6 ods. 1 mala garantovať všeobecnú ochranu prírody pred plánovanou činnosťou, ktorá by mohla byť posúdená ako zásah do biotopu. Mala sa tak odstrániť medzera v zákone vyplývajúca z pôvodnej formulácie ustanovenia § 12 písm. g) (pôvodne sa súhlas orgánu ochrany prírody vyžadoval na „zasahovanie do biotopu európskeho významu alebo biotopu národného významu, ktorým sa môže biotop poškodiť alebo zničiť, zasahovanie do biotopu európskeho významu alebo biotopu národného významu, ktorým sa môže biotop poškodiť alebo zničiť“).

Slovné spojenie „...zamýšľa zasiahnuť...“ má podľa predkladateľa za cieľ vyžadovanie súhlasu už pred samotnou činnosťou.

Nezastávame názor, že legislatívna úprava po novele zákona č. 543/2002 Z.z. priniesla akékoľvek zlepšenie stávajúcej situácie. Ak bolo možné doteraz zasahovať len so súhlasom, formulácia v sebe implicitne obsahovala povinnosť získať súhlas už pre samotnou činnosťou, ktorá by zásahom mohla byť.

Podľa znenia novely zákona č. 543/2002 Z.z. však súhlas potrebuje výlučne len ten subjekt, ktorý určitú činnosť robí s úmyslom zasiahnuť do biotopu európskeho významu alebo biotopu národného významu spôsobom v zákonne opísaným. Ak úmysel konajúceho subjektu je iný, je prinajmenšom sporné, či je takýto súhlas podľa nového znenia § 6 ods. 1 skutočne potrebný.

Nie je jasné ako sa bude vyhodnocovať situácia, kedy niekto zasiahne zákonom neaprobovaným spôsobom do chránených biotopov bez súhlasu príslušného správneho orgánu neúmyselne (z nedbanlivosti). Výkladom predmetného ustanovenia môžeme dovodiť, že ak nebol daný úmysel zasiahnuť, nebolo potrebné požadovať súhlas orgánu ochrany prírody.

V dôsledku zmeny citovaného ustanovenia a súvisiacej zmeny režimu v prvom stupni ochrany môže prísť k oslabeniu preventívnej ochrany biotopu európskeho významu, čo môže byť hodnotené ako v rozpore s cieľmi smernice o biotopoch ako aj smernice o vtákoch.

3/ k 8. bodu

Nové znenie § 12:

„Na území Slovenskej republiky platí prvý stupeň ochrany, ak tento zákon alebo všeobecne záväzný právny predpis vydaný na jeho základe neustanovuje inak. V prvom stupni ochrany sa uplatňujú ustanovenia o všeobecnej ochrane prírody a krajiny podľa druhej časti zákona.“

Nové znenie uvedeného § 12 zrušilo osobitnú územnú ochranu v prvom stupni ochrany pre činnosti, na ktoré je potrebný súhlas orgánu ochrany prírody (§ 12 písm. a) až h)). V správnych konaniach o udelenie súhlasu orgán ochrany prírody spravidla určil podmienky vykonania činnosti tak, aby nedošlo k poškodeniu prírody a aby bol zachovaný priaznivý stav životného prostredia.

Novým vymedzením prvého stupňa ochrany došlo k **(i)** presunu činností na vykonanie ktorých je potrebné získať súhlas orgánu ochrany prírody do druhého stupňa (napr.: vypúšťanie vodnej nádrže alebo rybníka, umiestnenie výsadby drevín), **(ii)** niektoré činnosti boli celkovo vypustené z režimu nutnosti povolení na ich vykonanie (napr. činnosť meniaci stav mokrade alebo koryto vodného toku je zakázaná iba v piatom stupni ochrany).

Nazdávame sa, že presunutím zákazu činností meniacich stav mokrade alebo vodného toku až do piateho stupňa ochrany došlo k zníženiu ochrany na územiach zaradených v zmysle Ramsarského dohovoru do zoznamu medzinárodne významných mokradí (v súčasnosti sa na území Slovenskej republiky nachádza 14 lokalít)

Z Čl. 4 ods. 1 Ramsarského dohovoru vyplýva pre Slovenskú republiku povinnosť podporovať zachovanie mokradí a vodného vtáctva zriaďovaním mokrad'ových chránených území, nech už sú zahrnuté do zoznamu alebo nie, ako aj povinnosť náležite sa postarať o ich ochranu. Taktiež podľa Čl. 4 ods.2 smenice o vtákoch sú členské štáty vo vzťahu ku sťahovavým vtákom povinné venovať zvláštnu pozornosť ochrane mokradí a hlavne mokradí medzinárodného významu.

.Je na odbornom, environmentálnom posúdení, čo takáto zmena znamená pre ochranu životného prostredia a či činnosti, ktoré možno po účinnosti novely zákona č. 543/2002 Z.z. nie sú spôsobilé zhoršiť priaznivý stav druhu, priaznivý stav biotopu a priaznivý stav časti krajiny. Podľa výsledku takejto analýzy možno ďalej posúdiť, či zákon č. 543/2002 Z.z. v znení účinnom od 01.12.2007 je správnu a úplnou transpozíciou príslušného práva Európskeho spoločenstva ako aj Ramsarského dohovoru, ktorým je Slovenská republika viazaná.

4/ k 23. -31. bodu

§ 18 odsek 3 znie:

„(3) Podrobnosti o územnej ochrane chránenej krajinej oblasti a vymedzenie jej hraníc ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá ministerstvo. Podrobnosťami o územnej ochrane sa určuje najmä územná a časová doba uplatňovania zákazov a obmedzení podľa § 13.“

Podľa doterajšieho znenia zákona na území, kde platí niektorý zo stupňov ochrany platia zákazy pre daný stupeň ochrany. Výnimky (alebo súhlasy) zo zákazov udeľuje orgán ochrany prírody v správnom konaní na základe posúdenia žiadosti žiadateľa, stanoviska odbornej organizácie (ŠOP SR) a účastníkov konania.

Podľa novely zákona č. 543/2002 Z.z. však **orgán, ktorý vyhlasuje chránené územie už vo vyhláške určí časovú a územnú platnosť jednotlivých zákazov a obmedzení platných na danom chránenom území.** Zákazy a obmedzenia, ktoré platia v zmysle zákona č. 543/2002 Z.z. pre určitý stupeň ochrany (chránené územie) budú môcť byť modifikované právnym predpisom nižšej právnej sily. V tomto prípade bola správnym orgánom daná právomoc modifikovať zákonné zákazy a obmedzenia, pričom vznikajú vážne pochybnosti o súlade takéhoto postupu s Ústavou Slovenskej republiky, najmä v otázke danej hierarchie právnych noriem.

Právna úprava od 01.12.2007 umožní napríklad v piatom stupni ochrany vyhláškou, ktorou sa vyhlasuje dané chránené územie, obmedziť časovú platnosť všetkých zákazov len na časť roka a niektoré zákazy obmedziť taktiež územne v rámci areálu chráneného územia.

5/ k 30. bodu

Nové znenie § 30 zákona č. 543/2002 Z. z. zaviedlo nový systém zonácie chránených území:

Nový § 30 znie:

„§ 30

(1) Chránené územia možno na základe stavu biotopov členiť najviac na štyri zóny, ak je to potrebné na zabezpečenie starostlivosti o ne.

(2) Zóny sa vymedzujú spravidla ako celistvé časti chráneného územia podľa povahy prírodných hodnôt v nich, pôvodnosti ekosystémov, miery zásahu ľudskou činnosťou a využívania územia človekom tak, aby piaty stupeň ochrany bol určený v zóne A, štvrtý stupeň ochrany v zóne B, tretí stupeň ochrany v zóne C a prvý alebo druhý stupeň ochrany v zóne D.

(3) Zóny podľa odseku 2 možno členiť na podzóny, ak sa v rámci zóny nachádzajú časti chráneného územia s rôznou prírodnou hodnotou. V odôvodnených prípadoch možno všeobecne záväzným právnym predpisom podľa odseku 5 určiť pre podzónu iný stupeň ochrany, ako je pre príslušnú zónu určený podľa odseku 2.

(4) Určením stupňa ochrany podľa zón alebo podzón sa nahrádzajú doterajšie stupne ochrany ustanovené týmto zákonom (§ 17 ods. 4 až 8, § 18 ods. 2, § 19 ods. 2 a § 49 ods. 5 a 6) alebo všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorým bolo chránené územie vyhlásené (ustanovené); na území zón a podzón sa § 27 ods. 8 druhá veta neuplatňuje.

(5) Vyhlásenie jednotlivých zón a podzón chránených území, vrátane stupňov ochrany, podrobnosti o ich územnej ochrane a vymedzení hraníc ustanoví všeobecne záväzným právnym predpisom orgán oprávnený podľa tohto zákona na vyhlásenie (ustanovenie) chráneného územia. Podrobnosťami o územnej ochrane sa určuje územná a časová doba uplatňovania zákazov a obmedzení podľa uplatňovaného stupňa ochrany (§ 13 až 16).

(6) V zóne A a B môže ministerstvo povoliť výnimku zo zakázaných činností alebo z územnej a časovej doby uplatňovania zákazov a obmedzení určených všeobecne záväzným právnym predpisom podľa ods.5 len ak ich vykonaním sa zabezpečí zachovanie alebo zlepšenie stavu prírody a krajiny (§ 5 ods. 3).“.

Novela zákona č. 543/2002 Z.z. umožňuje v rámci zóny A (kde podľa platného zákona platí piaty stupeň ochrany – t.j. bezzásahový režim), B (štvrtý stupeň ochrany), C (tretí stupeň ochrany), D (druhý alebo prvý stupeň ochrany) vytváranie podzón s iným stupňom ochrany pri zonácii chránených území. Inak povedané, A zóna nebude jednoznačne predstavovať územie s piatym stupňom ochrany (bezzásahové územie) a bude ju možné rozdeliť na podzóny s rôznou mierou ochrany.

Zároveň v dôsledku podzonácie a celkovo relatívne flexibilného určovania režimu ochrany dôjde k zníženiu právnej istoty, keď napr. niektorej časti zóny B bude režim zodpovedajúci zóne C (t.j. nižšia ochrana) alebo zóne A (t.j. prísnejšia ochrana) v dôsledku čoho môže v praxi dochádzať k nevedomému správaniu povinných subjektov, ktoré je v aplikovanom režime neprípustné a pre životne prostredie škodlivé.

Je sporné, či takáto právna úprava je vzhľadom na svoju nezrozumiteľnosť a nejednoznačnosť v súlade s ustanovením čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktorá garantuje princíp právneho štátu. Jedným z jeho atribútov je nepochybne zrozumiteľnosť právnych noriem a predvídateľnosť povinností, ktoré právna norma ukladá jej recipientom.

6/ k 32. bodu

V § 27 odsek 10 znie:

„(10) Navrhované územia európskeho významu vyhlási orgán ochrany prírody za chránené územie podľa tohto zákona najneskôr do dvoch rokov od schválenia národného zoznamu Európskou komisiou. Ak orgán ochrany prírody nevyhlási navrhované územie európskeho významu za chránené územie alebo zónu chráneného územia podľa tohto zákona do štyroch rokov odo dňa účinnosti všeobecne záväzného predpisu podľa odseku 5, obmedzenia a povinnosti podľa odsekov 7 až 9 zanikajú.“.

Novela zákona č. 543/2002 Z.z. tu upravuje tzv. predbežnú ochranu, ktorá vyplývala z ustanovení § 27 ods. 7 a 9. Snahou predkladateľa asi bolo zabezpečiť pružné rozhodovanie príslušných orgánov pri vyhlasovaní chránených území a tak garantovať vlastníkom dotknutých nehnuteľností určitý stupeň právnej istoty v primeranom čase. Dôsledkom nedodržania zákonom stanovenej lehoty správnym orgánom je zánik predbežnej ochrany. Vlastník teda môže po márnom uplynutí stanovenej lehoty s dotknutými nehnuteľnosťami nakladať bez akýchkoľvek obmedzení.

V dôvodovej správe sa k uvedenému bodu uvádza nasledovné:

„Navrhovaným ustanovením sa upresňujú podmienky na vyhlásenie navrhovaných území európskeho významu za chránené. Doterajšie znenie navyše neriešilo postup, ak si orgán ochrany prírody nesplnil povinnosť na vyhlásenie chráneného územia, pričom napriek tejto skutočnosti predbežná ochrana navrhovaného územia európskeho významu podľa odsekov 7 a 9 ostávala zachovaná.“

Zdôrazňujeme, že smernica o biotopoch takýto mechanizmus zániku predbežnej ochrany neobsahuje. Je nesporné, že predbežná ochrana nesmie byť trvalou a je v záujme právnej istoty dotknutých vlastníkov, aby boli presné a časovo vymedzené zákazov a obmedzení v chránenom území stanovené v primeranej lehote (v zmysle Čl. 4 ods. 4 smernice o biotopoch najneskôr v lehote 6 rokov od schválenia zoznamu Komisiou). Novela zákona č. 543/2002 Z.z. definuje povinnosť Slovenskej republiky v tomto ohľade prísnejšie (t.j. v lehote 2 rokov), čo je plne v kompetencii členského štátu.

Na druhej strane nie je podľa smernice o biotopoch prípustné, aby v prípade nečinnosti orgánu členského štátu predbežná ochrana zanikla (druhá veta § 27 ods. 10, t.j. ak nebude vyhlásené chránené územie do 4 rokov). V prípade zániku predbežnej ochrany (z dôvodu nečinnosti jeho vlastných orgánov, resp. z akýchkoľvek dôvodov, ktoré smernica nepripúšťa) si Slovenská republika nesplní svoj záväzok voči spoločenstvu spočívajúci v ochrane územia zaradené národného zoznamu.

Čo sa týka práv vlastníkov dotknutých nehnuteľnosťami, nie je prípustné, aby títo boli akokoľvek znevýhodňovaní pri nečinnosti štátnych orgánov. Slovenská republika však v súlade so svojimi záväzkami voči Európskemu spoločenstvu musí nájsť taký spôsob ich odškodnenia, ktorý nebude mať dopad na ochranu území, ku ktorej sa zaviazala.

V prípade ak pred 31.07.2007 Komisia neschválila navrhované územia pre alpínsky subregión a v stanovenej lehote Slovenská republika nevyhlási navrhované územia európskeho významu za chránené územia alebo zóny chráneného územia, ustanovenie § 27 ods. 10 *de facto* zruší predbežnú ochranu navrhovaných území európskeho významu, pretože tieto nebudú vyhlásené do 4 rokov od dátumu schválenia národného zoznamu navrhovaných území európskeho významu. Vzhľadom na očakávaný termín schválenia navrhovaných území Komisiou, náročnosť procesu vyhlasovania chránených území ako aj počet dotknutých subjektov nie je možné zánik predbežnej ochrany uvedeným spôsobom vylúčiť.

Takáto právna úprava podľa nášho názoru v rozpore s Čl. 4 ods. 5 smernice o biotopoch, ktorý obsahuje princíp predbežnej ochrany takýchto území.

7/ k 38. bodu

V § 53 odsek 1 znie:

*„(1) Zmena alebo zrušenie ochrany osobitne chránenej časti prírody a krajiny sa vykoná **do jedného roka od podania návrhu** alebo od zistenia nových skutočností, ktoré majú závažný vplyv na predmet ochrany, alebo ak predmet ochrany zanikol, a to rovnakým spôsobom, akým sa ochrana podľa tohto zákona vyhlasuje (ustanovuje). **Návrh na zmenu alebo zrušenie je oprávnený podať aj vlastník (správca, nájomca) nehnuteľnosti**, nachádzajúcej sa v chránenom území alebo jeho ochrannom pásme, ak už nie je zrejmy*

predmet ochrany alebo tento zanikol, ako aj pokiaľ nebolo v zákonnej lehote rozhodnuté o nároku na náhradu za obmedzenie bežného obhospodarovania podľa § 61. Chránený areál, prírodná rezervácia a prírodná pamiatka sa zrušia vždy, ak sa stanú súčasťou vyhlásených zón alebo podzón chránenej krajiny oblasti alebo národného parku.“

Novou úpravou došlo **(i)** k rozšíreniu subjektov s aktívnou legitimáciou podať návrh o vlastníka pozemku, ktorý sa nachádza v predmetnom chránenom území ako aj **(ii)** k stanoveniu lehoty (t.j. 1 rok od podania návrhu alebo od zistenia nových skutočností), ktorá v doterajšom znení absentovalo.

Ustanovenie v schválenom znení je nejednoznačné. Pripúšťa podanie návrhu na zrušenie alebo zmenu ochrany osobitne chránenej časti prírody a krajiny z úradnej povinnosti pri zistení nových skutočností ako aj na návrh. Z citovaného ustanovenia je zrejmé, že návrh môže z určitých dôvodov podať vlastník, ale novela zákona č. 543/2002 Z.z. pripúšťa aj podanie návrhu iným bližšie nešpecifikovaným subjektom.

Rovnako tu novela zákona č. 543/2002 Z.z. viaže možné zrušenie alebo zmenu ochrany na nečinnosť štátnych orgánov v inom konaní. Je bezpochyby legitímne chrániť a garantovať práva vlastníkov na náhradu za obmedzenia bežného obhospodarovania v primeranej lehote. Avšak ak Slovenská republika z dôvodu vlastnej nečinnosti zmení alebo zruší stupeň ochrany bude to postup, ktorý je v rozpore s jej záväzkami vyplývajúcimi zo smernice o biotopoch a smernice o vtákoch.

Práva vlastníkov na získanie náhrady v primeranom čase je potrebné garantovať finančnými nástrojmi (zvýšenie náhrad v prípade prekročenia určitých lehôt a pod.) ako aj inštitucionálnym zabezpečením poskytovania takýchto náhrad.

8 / k 51. bodu

V ustanovení § 82 ods. 3 bola vypustená druhá veta a na konci sa pripojila táto veta:

„Združenie s právnou subjektivitou, ktorého predmetom činnosti najmenej 1 rok je ochrana prírody a krajiny (§ 2 ods.1) a ktoré písomne oznámi svoju účasť v konaní najneskôr do siedmych dní od upovedomenia podľa odseku 7, je zúčastnenou osobou.“

V dôsledku uvedenej zmeny došlo k prekvalifikovaniu postavenia občianskych združení z účastníkov na zúčastnené osoby.

V zmysle § 15a správneho poriadku osobitný zákon môže ustanoviť, za akých podmienok sa na konaní alebo na jeho časti má právo zúčastniť aj iná osoba než účastník konania. Zúčastnená osoba má tiež právo byť upovedomená o začatí konania a o iných podaniach účastníkov konania, zúčastniť sa na ústnom pojednávaní a na miestnej obhliadke, navrhovať dôkazy a doplnenie podkladu rozhodnutia. Osobitný zákon môže ustanoviť zúčastnenej osobe viac práv.

V zmysle definície zúčastnenej osoby v správnom poriadku (§ 15a) sa pre účely Aarhuského dohovoru jedná o tzv. „zainteresovanú verejnosť“ (Čl 2 ods. 5 Aarhuského dohovoru). V kontexte § 15a správneho poriadku

je potrebné skúmať súlad uvedeného ustanovenia najmä s ustanoveniami Aarhuského dohovoru, predovšetkým tzv. II. piliera (Čl. 6-8 Aarhuského dohovoru), ktorý upravuje účasť zainteresovanej verejnosti v rozhodovacích procesoch v oblasti životného prostredia. Zainteresovaná verejnosť (t.j. zúčastnené osoby) má právo:

- a) byť informovaná o konaniach o povolení navrhovaných činností (Čl. 6 ods. 2, 3 a 6 Aarhuského dohovoru);
- b) právo podávať pripomienky a námietky k navrhovanej činnosti (Čl. 6 ods. 4 a 7 Aarhuského dohovoru);
- c) právo aby boli v rozhodnutí náležite zohľadnené výsledky účasti verejnosti (Čl. 6 ods. 8 Aarhuského dohovoru), pričom pri výklade uvedeného ustanovenia je potrebné vychádzať z Implementačného sprievodcu k Aarhuskému dohovoru, v ktorom sa uvádza, že príslušný orgán musí **(i)** zohľadniť všetky obdržané pripomienky a **(ii)** musí vydať rozhodnutie, ktoré je založené na všetkých obdržaných informáciách a musí vedieť preukázať, prečo konkrétne pripomienky neboli zohľadnené, resp. prečo boli uplatnené námietky zamietnuté.

S ohľadom na vyššie uvedené možno konštatovať, že v zmysle platnej právnej úpravy inštitútu zúčastnenej osoby v § 15a správneho poriadku (na ktorý odkazuje aj § 82 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. v znení ostatnej novely) správny poriadok poskytuje možnosť, aby boli ciele Aarhuského dohovoru dosiahnuté aj úpravou v osobitných predpisoch.

Prinajmenšom úprava práv verejnosti obsiahnutých v Čl. 6 ods. 8 Aarhuského dohovoru (sub c) vyššie) spočívajúca v povinnosti príslušného orgánu náležite zohľadniť účasť verejnosti vysporiadaním sa v pripomienkami a námietkami verejnosti v zákone č. 543/2002 Z.z. v znení ostatnej novely absentuje. Zákon zúčastneným osobám takéto právo nepriznáva.

Ďalším dôležitým prvkom práv zúčastnených osôb je právo na „prístup k spravodlivosti“. V prostredí slovenského právneho poriadku možno toto právo definovať ako právo na preskúmanie rozhodnutia v rámci správneho súdnictva alebo iným na to príslušným orgánom (ak by zákon takýto orgán zriadil). Právo zainteresovanej verejnosti na preskúmanie rozhodnutia súdom vychádza z Čl. 9 Aarhuského dohovoru, ktorý v odseku 2 uvádza nasledovné: „*Každá Strana v rámci svojho vnútroštátneho práva zabezpečí, aby členovia zainteresovanej verejnosti ... majúci dostatočný záujem 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 podliehajúceho článku 6 a v prípadoch ustanovených vnútroštátnym právom a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 3, iným relevantným ustanoveniam tohto dohovoru...*“. Čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru ďalej uvádza: „*...Každá strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia.*“

Zúčastnené osoby podľa správneho poriadku nie sú účastníkmi konania a tým pádom ani nemajú aktívnu legitimáciu v žalobách v rámci úpravy správneho súdnictva. Za náhradu tohto inštitútu nemožno považovať ani právo na podanie podnetu na protest prokurátora, nakoľko ani v tomto prípade nie je zaručený prístup k súdu a podnet prokurátorovi nie je v súlade s ustálenou judikatúrou Ústavného súdu Slovenskej republiky ako aj Európskeho súdu pre ľudské práva považovaný za efektívny prostriedok nápravy, ktorý má osoba k dispozícii.

Na základe vyššie uvedenej argumentácie považujeme úpravu práv zúčastnených osôb v novele zákona č. 543/2002 Z. z. (v spojení s § 15a správneho poriadku) za nedostatočne reflektujúcu Čl. 6 ods. 8 a Čl. 9 Aarhuského dohovoru, ktorý je medzinárodnou zmluvou podľa Čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky a má prednosť pred zákonmi.

9/ k 57.- 58. bodu

Zmena sa týka § 85 zákona č. 543/2002 Z. z., ktorý upravuje lehotu na rozhodovanie orgánov ochrany prírody.

V § 85 ods. 1 v prvej a štvrtej vete sa číslica „60“ nahradila číslicou „30“.

§ 85 sa doplnili odsekmi 3 až 6, ktoré znejú:

„(3) Ak ide o konanie, ktorého predmetom je zabezpečenie povinností podľa osobitného zákona,^{115b)} orgán ochrany prírody vydá rozhodnutie do termínu plánovanej činnosti, ak bola žiadosť podaná podľa § 82 ods. 1 najmenej 30 dní pred plánovanou činnosťou.

(4) Ak orgán ochrany prírody rozhodnutie podľa odseku 3 nevydá, predpokladá sa, že vydal rozhodnutie, ktorým žiadosti vyhovel.

(5) Odvolanie proti rozhodnutiu podľa odsekov 3 a 4 nemá odkladný účinok.

(6) Ak ide o konania podľa § 81 ods. 2, orgán ochrany prírody je povinný konanie viesť bez zbytočných prieťahov tak, aby vydal vyjadrenie alebo potvrdenie, či vo veci rozhodol najneskôr do 30 dní odo dňa doručenia žiadosti.“

Poznámka pod čiarou k odkazu 115b znie:

„^{115b)} § 28 zákona č. 326/2005 Z. z. v znení zákona č. .../2007 Z. z.“

V zmysle § 86 ods. 1 orgány ochrany prírody rozhodujú na základe zisteného skutkového stavu veci a z vykonaných dôkazov. Skrátением dostatočne krátkej lehoty môže dôjsť ku komplikáciám pri zisťovaní skutkového stavu.

Novým znením § 85 ods. 4 sa zavádza právna domnienka, že v prípade ak orgán ochrany prírody nevydá rozhodnutie o činnosti podľa § 28 lesného zákona v lehote určenej v žiadosti, resp. v 30 dňovej lehote,

predpokladá sa, že správny orgán žiadosti vyhovel. V rámci rozhodovania na základe správneho poriadku ide o veľmi neštandardné riešenie. Domnievame sa, že fikciu pozitívneho vybavenia ako legislatívne opatrenie proti nečinnosti správneho orgánu nie je možné zaviesť tam, kde sa rozhoduje o čo i len sčasti protichodných záujmoch, resp. kde by mohlo dôjsť k ohrozeniu verejného záujmu chráneného zákonom, Ústavou SR a zároveň aj právnymi predpismi Európskeho spoločenstva.

10/ k 66. bodu

V prechodných a záverečných ustanoveniach zákona č. 543/2002 Z. z. došlo v § 103 k doplneniu nového odseku 10, ktorý znie:

„(10) Na vykonanie činností uvedenej v lesnom hospodárskom pláne sa súhlas alebo výnimka podľa tohto zákona nevyžaduje.“

V uznesení Výboru NR SR pre pôdohospodárstvo, životné prostredie a ochranu prírody č. 127 zo dňa 18.6.2007 sa v dôvodovej správe k uvedenému bodu uvádza nasledovné:

„Od roku 1995, kedy nadobudol účinnosť zákon č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, orgány štátnej správy na tomto úseku dávajú k návrhom lesných hospodárskych plánov záväzné vyjadrenie, ktoré sú orgány štátnej správy lesného hospodárstva povinné pri schvaľovaní lesného hospodárskeho plánu („LHP“) v plnej miere rešpektovať. Z tejto skutočnosti vyplýva, že z hľadiska ochrany prírody a krajiny orgány by tieto orgány nemali výhrady k vykonaniu činností uvedených vo schválených LHP. Preto opätovné požadovanie výnimiek a súhlasov je neodôvodnené a neopodstatnené.“

Pri schvaľovaní LHP podľa § 41 ods. 8 zákona o lesoch má orgán štátnej správy lesného hospodárstva povinnosť oznámiť dotknutým orgánom štátnej správy (§ 9 ods. 1 písm. m) zákona č. 543/2002 Z.z.), právnickým osobám a fyzickým osobám, ktorých práva môžu byť vyhotovením plánu dotknuté, že do správy o hospodárení môžu nahliadnuť a zároveň ich vyzve na predloženie pripomienok k správe. Návrh plánu schvaľuje orgán štátnej správy lesného hospodárstva po záväznom vyjadrení dotknutých orgánov štátnej správy. Ak predložený návrh obsahuje nedostatky, ktoré zabraňujú jeho schváleniu, vráti ho vyhotovovateľovi plánu a určí požiadavky alebo podmienky, po splnení ktorých možno plán predložiť na jeho schválenie (§ 41 ods. 13 zákona o lesoch).

Je prirodzené, že záväzné vyjadrenie dotknutých orgánov LHP vychádza zo stavu platného v dobe schvaľovania LHP, pričom sa LHP spravidla vyhotovuje na 10 rokov dopredu, (§ 41 ods. 3 zákona o lesoch) a preto neexistuje záruka, že počas uvedenej doby nedôjde k zmene režimu ochrany prírody na danom území.

Niet pochybností o tom, že pri posudzovaní jednotlivých činností sú dotknuté orgány povinné vychádzať z aktuálneho stavu. Z tohto pohľadu je potrebné považovať doplnenie ustanovenia § 103 ods. 3 za nesystematické a zvyhodňujúce jednu skupinu subjektov (t.j. vlastníkov, obhospodarovateľov lesa a pod.) pred ostatnými subjektmi, ktorých vlastnícke právo je obmedzené v dôsledku verejného záujmu v oblasti ochrany životného prostredia.

Zastávame názor, že záväzné vyjadrenie orgánov ochrany prírody k LHP nemôže nahradiť činnosť týchto orgánov pri posudzovaní jednotlivých činností najmä z pohľadu ich dopadu na stav a ochranu životného prostredia a takýmto spôsobom nemôže byť zaručené splnenie podmienok pre ochranu životného prostredia zmysle vnútroštátnych a komunitárnych noriem.

III. Záver

Vychádzajúc z vyššie uvedených záverov možno konštatovať, že účinnosťou zákona č. 454/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov sa Slovenská republika vystavuje riziku začatiu konania z dôvodu porušovania komunitárneho práva v dôsledku nedostatočnej, resp. neúplnej transpozície ustanovení Čl. 4 ods. 5 a Čl. 12. ods. 1 písm. a) smernice Rady č. 92/43/EHS o ochrane biotopov ako aj Čl. 5 ods. 4 smernice Rady č. 79/409/EHS o ochrane voľne žijúcich vtákov, kedy môže byť na základe podnetu tretích osôb začaté konanie Európskej komisie podľa Čl. 226 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (tzv. konanie o infringmente).

Ďalším z inštrumentov komunitárneho práva, ktorý prichádza do úvahy, je aj konanie o predbežnej otázke vo veci výkladu normy komunitárneho práva podľa Čl. 234 ods. 1 písm. b) Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, v rámci ktorého by sa vnútroštátny súd (pokiaľ to uzná za vhodné) mohol obrátiť na Európsky súdny dvor vo veci poskytnutia výkladu komunitárneho práva (v danom prípade by sa mohlo jednať napr. o výklad pojmu „rušenie“ v znení oboch spomínaných smerníc). Takýto výklad by potom bol pre vnútroštátne súdy záväzný.

Zároveň nie je možné vylúčiť, že účinnosťou novely zákona č. 454/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov nedôjde zo strany Slovenskej republiky k porušeniu povinností vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv ktorými je Slovenská republika viazaná a ktoré majú v zmysle Čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky prednosť pred zákonom, a to konkrétne Čl. 6 ods. 8 Aarhuského dohovoru (účasť verejnosti na rozhodovaniach o vymedzených činnostiach) a Čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru (prístup k spravodlivosti).

Záverom je potrebné povedať, že skutočný dopad viacerých ustanovení novely zákona č. 543/2002 Z. z. bude závisieť od spôsobu ich aplikácie a výkladu dotknutými orgánmi ako aj povinnými subjektmi.

V prípade ďalších otázok sme Vám naďalej k dispozícii.



Tomáš Kamenec, advokát