

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva

a

medzinárodná vedecká konferencia

organizovaná

pri príležitosti 10. výročia znovuobnovenia Právnickej fakulty TU

RADA EURÓPY A OCHRANA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Trnava, Slovenská republika



Law Faculty of Trnava University in Trnava

**Department of Administrative law, Environmental law and Financial law
and
international scientific conference**

held on the occasion of the 10th anniversary of renewal
of Law Faculty of Trnava University

RCOUNCIL OF EUROPE AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

Trnava, Slovak Republic



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



RADA EURÓPY A OCHRANA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

*Zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 11. septembra 2008*

(projekt VEGA č. 1/0387/08)

Trnava, Slovenská republika

© Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2009

Recenzenti:

prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

*Tento zborník vznikol ako jeden z výstupov grantového projektu VEGA č. 1/0387/08:
Presadzovanie cieľov Rady Európy v právnej úprave rozhodovacej činnosti verejnej správy.*

Zostavovateľ:

doc. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD., mim. prof.

Vydalo: TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVIENSIS, vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave,
spoločné pracovisko TU a SAV

© Autori, 2008

© Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2009

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú autori.

ISBN 978-80-8082-243-9

OBSAH

| | |
|---|-----|
| Predhovor | 7 |
| EU Charter of Fundamental Rights and the Cases of the ECJ and European Court of Human Rights <i>Bándi Gyula, Prof. Dr. Ph.D.</i> | 9 |
| Proces sprístupňovania informácií o životnom prostredí – príklady transpozície Odporúčania Výboru ministrov R (2002) v Slovenskej republike <i>Cíferský Martin, Mgr.</i> | 20 |
| Rezoluce a doporučení Výboru ministrů Rady Evropy a výkon veřejné správy v ochraně životního prostředí <i>Dienstbier Filip, JUDr. Ing. Ph.D.</i> | 33 |
| Europejska konwencja krajobrazowa i jej implementacja do polskiego prawa wewnętrznego (The European landscape convention and its implementation to the Polish internal law) <i>Górski Marek, Prof. dr hab.</i> | 41 |
| Wpływ konwencji Rady Europy dotyczących ochrony przyrody na kształt polskiego porządku prawnego (Council of Europe Conventions on nature protection – their influence on the Polish Law) <i>Habuda Adam, dr</i> | 52 |
| Rules of Nature Conservation, Animal- and Landscape Protection of the Hungarian Agri-Environmental Legislation in Accordance with the Council of Europe Conventions <i>Horváth Gergely, JUDr.</i> | 67 |
| Pojetí škody v Luganské úmluvě ve srovnání s jinými mezinárodně právními odpovědnostními režimy <i>Jančářová Ilona, JUDr. Ph.D.</i> | 79 |
| Ľudské právo na životné prostredie a jeho ochrana podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950) <i>Jankuv Juraj, JUDr. Ph.D.</i> | 94 |
| Evropská úmluva o krajíně v českém právním řádu <i>Knotek Jaroslav, JUDr. Ph.D.</i> | 113 |
| Odporúčanie Výboru ministrov č. (87) 16 a predpisy environmentálneho práva <i>Košičiarová Soňa, Doc. JUDr. Ph.D.</i> | 118 |

| | |
|---|-----|
| Wdrażanie prawa Unii Europejskiej z zakresu ochrony środowiska w Polsce <i>Kotulski Mariusz, Dr</i> | 140 |
| Ochrana životního prostředí prostřednictvím Evropské úmluvy o lidských právech a její limity <i>Müllerová Hana, JUDr.</i> | 149 |
| Úmluva o civilní (občanskoprávní) odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými pro životní prostředí (tzv. Luganská úmluva) <i>Pekárek Milan, doc. JUDr. Ing. CSc.</i> | 163 |
| Wpływ rekomendacji Rady Europy na Polską koncepcję odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za przestępstwa przeciwko środowisku (Council of Europe recommendations and their influence on the Polish conception of the liability of collective bodies for crimes against environment) <i>Radecki Wojciech, Prof. dr hab.</i> | 171 |
| Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými pro životní prostředí a její promítnutí do českého práva <i>Sobotka Michal, JUDr. Ph.D.</i> | 180 |
| The protection of animals and of the environment through criminal law as seen by the Council of Europe and by Community law <i>Stejskal Vojtěch, JUDr. Ph.D.</i> | 185 |
| K niektorým otázkam judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a ochrana životného prostredia <i>Ševčík Marián, JUDr. CSc.</i> | 194 |
| Dohovor o zachovaní európskej prírody a prírodných stanovišť Európy – snaha o koordinovaný postup pri ochrane rastlín a živočíchov a ich prírodných stanovišť <i>Tekeli Jozef, JUDr.</i> | 199 |
| Vybrané otázky ochrany obľúbených domácich zvierat v súlade s Európskym dohovorom č. 125 prijatým Radou Európy a ich transpozícia do právneho poriadku Slovenskej republiky <i>Wáclavová Linda, JUDr.</i> | 215 |
| Princíp prevažujúceho verejného záujmu v Odporúčaní Rady Európy R (2002) 2 o prístupe k úradným dokumentom a uplatňovanie tohoto princípu na Slovensku (Principle of Overriding Public Interest in the Council of Europe Recommendation R (2002) 2 on Access to Official Documents and Application of this Principle in Slovakia) <i>Wilfling Peter, Mgr.</i> | 222 |
| Program konferencie | 245 |
| Fotogaléria | 247 |

Predhovor

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva pri príležitosti desiateho výročia znovuoobnovenia Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave zorganizovala medzinárodnú vedeckú konferenciu „Rada Európy a ochrana životného prostredia“. Nadviazala tak na predchádzajúcich osem úspešných ročníkov česko-poľsko-slovenských konferencií venovaných problematike ochrany životného prostredia, sériu ktorých odštartovala iniciatíva prof. JUDr. Milana Damohorského, DrSc., vedúceho pražskej Katedry práva životného prostredia Právnickej fakulty Karlovej univerzity. Prvá konferencia sa konala v roku 2000, v národnom parku Krkonoše (Rýchorská bouda).

Záštitu nad vedeckým podujatím prevzala prof. JUDr. Helena Barancová, DrSc., dekanka Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave. Odbornou garantkou konferencie bola doc. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD., vedúca katedry.

Konferencia sa uskutočnila 11. septembra 2008 v priestoroch Právnickej fakulty TU v Trnave. Účastníkov konferencie v zastúpení pani dekanke privítal prof. PhDr. Gustáv Dianiška, CSc., prodekan pre rozvoj a ďalšie vzdelávanie.



Slávnostné privítanie účastníkov konferencie

Cieľom konferencie malo byť zhodnotenie plnenia záväzkov členských štátov Rady Európy v oblasti ochrany životného prostredia.

Témami konferencie v rámci jej troch sekcií boli:

- európske dohovory v oblasti ochrany životného prostredia a ochrany zvierat a ich transpozícia do právnych poriadkov členských štátov Rady Európy,

- aktivity Výboru ministrov Rady Európy (odporúčania, rezolúcie) – ich vplyv na rozhodovacie činnosť orgánov ochrany životného prostredia,
- judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva v ochrane životného prostredia.

Na konferencii vystúpili so svojimi referátmi účastníci zo štyroch členských štátov Rady Európy – z Českej republiky, z Maďarska, z Poľska a zo Slovenska. Pozvanie prijali predovšetkým učители právnických fakúlt, ktorí sa špecializujú na výučbu problematiky ochrany životného prostredia. S referátmi vystúpili učители právnických fakúlt z Prahy, Olomouca, Brna (Česká republika), z Lódžu (Poľsko), z Gyoru a z Budapešti (Maďarsko) a samozrejme z Trnavy, Košíc a z Bratislavy (Slovensko).

V anglickom, českom, poľskom a slovenskom jazyku odznelo z pôvodne prihlásených dvadsiatich sedemnást referátov v rámci troch tematických sekcií, ktorým predsedali prof. dr hab. Wojciech Radecki, prof. dr. Gyula Bándi Ph.D. a doc. JUDr. Košičiarová Soňa, PhD. V zborníku zverejňujeme texty príspevkov všetkých prihlásených odborníkov.

Spoločné stretnutie právnikov – environmentalistov bude pokračovať aj v ďalších rokoch. Vedeckú konferenciu v oblasti ochrany životného prostredia pripravuje v roku 2009 Vedecká spoločnosť pre právo ochrany životného prostredia a Ústav právnych vied Poľskej akadémie vied Wroclaw (organizačná a odborná garancia prof. dr hab. Wojciech Radecki) a záujem zorganizovať takéto medzinárodné podujatie v roku 2010 prejavila aj Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci.

doc. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD., mim. prof.



Spoločná fotografia

EU Charter of Fundamental Rights and the Cases of the ECJ and European Court of Human Rights

Gyula Bándi

From sustainable development to the right to environment

At the end of the 80s, the Brundtland Report defined sustainable development as ‘development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs’. This is a handy summary of the problems which have not been solved up till now.

We may also take as a motto of the whole enigma the worlds of the Venice Declaration, as this provides a summary of sustainable development, which requires much more than legal solutions: “The problem is not simply economic and technological; it is moral and spiritual. A solution at the economic and technological level can be found only if we undergo, in the most radical way, an inner change of heart, which can lead to a change in lifestyle and of unsustainable patterns of consumption and production.”¹

More or less the same ideas govern the discussion of sustainable development within the EU. The European Union Strategy for Sustainable Development underlines “Nevertheless, there is a broad consensus that, at a minimum, sustainable development captures two important ideas:

– That development has an economic, a social and an environmental dimension. Development will only be sustainable if a balance is struck between the different factors that contribute to the overall quality of life.

– That the current generation has an obligation to future generations to leave sufficient stocks of social, environmental and economic resources for them to enjoy levels of well being at least as high as our own.”²

Thus sustainable development is a much wider concept than any economic oriented approach, sustainable development may not be achieved without major changes in human behaviour. Careful balancing of interests may neither be achieved only by focusing on economic interest, nor by legal requirements, but behavioural changes are needed, which require empathy and the respect of moral values. One of the best reflections of human values is the use of the concept of human

¹ Common Declaration on Environmental Ethics - Common Declaration of John Paul II and the ecumenical patriarch His Holiness Bartholomew I, Monday, 10 June 2002

² A sustainable Europe for a better world: A European Union strategy for sustainable development – Communication from the Commission (COM(2001) 264 final) pp. 42-43

rights, as a kind of summary of the current major human development concepts. That is the reason a short survey on the state of such right may also be taken as a view on the practical implementation of the principle of sustainable development.

When the Commission finalized the preparatory work of the Sixth Environmental Action Programme of the European Community and published its Communication - 'Environment 2010: Our future, Our choice' – the main message was that is time to turn towards sustainable development in the everyday practice and not only on paper or words. Going along our idea to connect sustainable development and the right to environment we may also understand the followings as a reference to this right: "A healthy environment is essential to long term prosperity and quality of life and citizens in Europe demand a high level of environmental protection. Future economic development and increasing prosperity will put pressure on the planet's capacity to sustain demands for resources or to absorb pollution. At the same time, high environmental standards are an engine for innovation and business opportunities. Overall, society must work to de-couple environmental impacts and degradation from economic growth."³

On the request of the Commission a Greek lawyer summarised the major elements of a sustainable development law. According to his report "the characteristics of such conventional Law do not respond to the demands of sustainable development. The statutes of sustainable development do not exist, they have to be created." And he also listed the main elements of such a new legal order, some parts of which are below:

principle of the systematic nature of the new law

commitment to a greater moral purpose, namely that of sustainability and Justice.

full rationalisation by the methods of science.

it is dynamic and continuously formulated. Old Law was the interpretation of static rules.

the new Law will be an open system with continual communication with society.⁴

If we now turn towards the brief discussion of human rights, among others as human rights also reflect general commitments and moral values at the same time, we may start our survey with the simple statement than the right to (a healthy) environment may be taken as a third generation of human rights, a synonym of which is 'solidarity rights'. This has several meanings:

once it means international solidarity – the third generation of human rights may only be protected by the joint efforts of the international community;

it also means the need to understand the message of the Fifth Environmental Action Program⁵ related to shared responsibility together with the principle of primary legislation on subsidiarity; then it shall mean the inclusion of non-legal aspects into the protection of the environment, etc.

The emergence of the right to environment

We may make a distinction between three groups of international documents relevant in Europe, from the point of view of reflecting the concept of the right to environment

³ Commission of the European Communities Brussels, 24.1.2001 Com (2001) 31 final 2001/0029 (cod)

⁴ The Law of Sustainable Development Report to the Commission by Michael Decleris 2000, p. 42-43

⁵ 1993. OJ No C 138, 17. 5. 93

the official ‘codes of human rights’ – UN or European Conventions – do not mention the right to environment at all;

non-binding international documents – such as the Rio Declaration on Environment and Development⁶ which states in its No. 1 principle: “Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature”; those environmental agreements which usually mention the right to environment, such as the Aarhus Convention⁷, which is even based upon the recognition of this right. The preamble reads: “Recognizing also that every person has the right to live in an environment adequate to his or her health and well-being, and the duty, both individually and in association with others, to protect and improve the environment for the benefit of the present and future generations.”

The need to accept the idea of the right to environment is clearly demonstrated in some judgements of the European Court of Human Rights. The first of these judgements was the *López Ostra v. Spain* case⁸. An other second judgement proves the continuing interest of the court in environmental matters – *Guearra and Others v. Italy*⁹. The *Fadeyeva v. Russia* case¹⁰ provides a summary of the whole idea. My last example is the *Moreno Gomez v. Spain*¹¹

In most of the cases of the European Court of Human Rights Article 8 of the European Human Rights Convention has been taken into consideration, thus the right to private and family life and home as a substitute to the real right to environment. Below there are the major conclusions of the Court and the major explanation how the Convention was interpreted in the *Fadeyeva* case in such a way which gives rise to the right to environment:

“70. Thus, in order to fall under Article 8, complaints relating to environmental nuisances have to show, first, that there was an actual interference with the applicant’s private sphere, and, second, that a level of severity was attained. ...

134. The Court concludes that, despite the wide margin of appreciation left to the respondent State, it has failed to strike a fair balance between the interests of the community and the applicant’s effective enjoyment of her right to respect for her home and her private life. There has accordingly been a violation of Article 8.”

My favourite example is the *Moreno Gomez* case which goes even further, when summarising the essence of the meaning of Art. 8 related to environmental protection.

“53. Article 8 of the Convention protects the individual’s right to respect for his private and family life, his home and his correspondence. A home will usually be the place, the physically defined area, where private and family life develops. The individual has a right to respect for his home, meaning not just the right to the actual physical area, but also to the quiet enjoyment of that area. Breaches of the right to respect of the home are not confined to concrete or physical breaches, such as unauthorised entry into a person’s home, but also include those that are not concrete or physical, such as noise, emissions, smells or other forms of interference. A serious breach may re-

⁶ Rio Declaration on Environment and Development - The United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro from 3 to 14 June 1992

⁷ Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, 25 June, 1998, UN ECE

⁸ Judgement issued on December 9, 1994

⁹ Judgement issued on February 19, 1998

¹⁰ Case no. 55723/00 – Judgment issues on June 9, 2005

¹¹ *Moreno Gomez v. Spain* – 4143/02 – Judgment issued on February 16, 2005.

sult in the breach of a person's right to respect for his home if it prevents him from enjoying the amenities of his home (see *Hatton and Others v. the United Kingdom* cited above, § 96)."

Again the final conclusion is that: "62. In these circumstances, the Court finds that the respondent State has failed to discharge its positive obligation to guarantee the applicant's right to respect for her home and her private life, in breach of Article 8 of the Convention."

The need to include the right to environment and the way how this should be done is subject to an ongoing debate in expert level. Human rights experts are willing to couple the right with sustainable development, and also with state responsibilities, such as on the case of the above mentioned judgments:

"Resolution 2005/60¹²

Taking note that respect for human rights can contribute to sustainable development, including its environmental component,

Considering also that protection of the environment and sustainable development can also contribute to human well-being and potentially to the enjoyment of human rights, ...

6. *Reaffirms* that good governance within each country and at the international level is essential for sustainable development;"

The EC and the right to environment

During the constitutional process of the European Union it has also been agreed – in Cologne in June 1999 – to create a consolidated document (charter) related to the fundamental rights and this charter should form a part of the future Constitution. The Charter of Fundamental Rights – although not in a binding legal format was finally signed by the Parliament, Council and Commission and proclaimed in Nice, on 7 December 2000. Unfortunately the Charter is not in force, although the European Court of Justice refers to the human rights in several judgments and also – see below – the secondary legislation mentions expressly the Charter in preambles.

Article 37 of the Charter may not be taken as a summary of rights related to environmental protection¹³: "A high level of environmental protection and the improvement of the quality of the environment must be integrated into the policies of the Union and ensured in accordance with the principle of sustainable development."

Unfortunately this provision is far from being an innovative formulation of such a right, instead this is more a summary of the major aims of the EU environmental policy¹⁴, then a real proclamation of a right. What should be emphasized here is the direct connection of the human rights concept with the quality of the environment and also the reference to sustainable development as an essential driving force in the whole structure. Thus we may come back again to the broader concept of sustainable development and we may try to find references to the human right issue.

There are some elements within the environmental legislation of the Community, which indi-

¹² Human rights and the environment as part of sustainable development, Human Rights Resolution 2005/60, 20 April 2005

¹³ Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01)

¹⁴ Par. 1 of Art. 174. of the Treaty. But one may also have a look at the principles, listed in Par. 2 of the same Article

rectly or directly refer to the right to environment. First we may mention the Directive¹⁵ on public access to environmental information, the reference of which is indirect:

“Whereas:

(1) Increased public access to environmental information and the dissemination of such information contribute to a greater awareness of environmental matters, a free exchange of views, more effective participation by the public in environmental decision-making and, eventually, to a better environment.”

The same is true in case of the preamble of the Public participation Directive¹⁶:

“(3) Effective public participation in the taking of decisions enables the public to express, and the decision-maker to take account of, opinions and concerns which may be relevant to those decisions, thereby increasing the accountability and transparency of the decision-making process and contributing to public awareness of environmental issues and support for the decisions taken.”

Although the Charter is not a legally binding instrument, it has direct impact on the development of Community legislation. The different procedural elements of the right to environment have already been mentioned above, but a recent regulation¹⁷ goes even further and refers directly to the Charter in its preamble:

“(1) Community legislation in the field of the environment aims to contribute inter alia to preserving, protecting and improving the quality of the environment and protecting human health, thereby promoting sustainable development. ...

(22) This Regulation respects the fundamental rights and observes the principles recognised by Article 6 of the Treaty on the European Union and reflected in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, in particular Article 37 thereof,”

If we now turn towards the judicial practice of the European Court of Justice (ECJ), then we should know, that the right to environment has not been mentioned directly in the ECJ judgments, but there are some indirect references which may help us to figure out, what is the essence of the concept of the right to environment, some conditions – for example procedural ones – which may contribute to the shaping of environmental rights. Some of them relate to the obligations of the state to protect environmental – in the given cases: nature conservation¹⁸ – values, or may even use the direct effect doctrine in order to protect environmental interest in decision-making procedures¹⁹.

One important judgment in connection with nature conservation and the duty of state is the ‘Leybucht-case’. We may read in the judgment:

“20 Although the Member States do have a certain discretion with regard to the choice of the territories which are most suitable for classification as special protection areas pursuant to Article 4(1)

¹⁵ Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC

¹⁶ Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC

¹⁷ Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies

¹⁸ First the Leybucht-case - C-57/89, [1991] I E.C.R. 883, or we may also refer to the Lappel Bank case – C-44/95 (Lappel Bank), [1991] ECRI-3805

¹⁹ Bolsano airport case – C-435/97, [1999] ECRI-5613

of the directive, they do not have the same discretion under Article 4(4) of the directive in modifying or reducing the extent of the areas, since they have themselves acknowledged in their declarations that those areas contain the most suitable environments for the species listed in Annex I to the directive. If that were not so, the Member States could unilaterally escape from the obligations imposed on them by Article 4(4) of the directive with regard to special protection areas.

21 That interpretation of Article 4(4) of the directive is borne out, moreover, by the ninth recital in the preamble, which underlines the special importance which the directive attaches to special conservation measures concerning the habitats of the birds listed in Annex I in order to ensure their survival and reproduction in their area of distribution. It follows that the power of the Member States to reduce the extent of a special protection area can be justified only on exceptional grounds.”

We quote the essential part of the judgment in connection with the *Lappel Bank* case:

“THE COURT

in answer to the questions submitted to it by the House of Lords, by order of 9 February 1995, hereby rules:

1. Article 4(1) or (2) of Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds is to be interpreted as meaning that a Member State is not authorized to take account of the economic requirements mentioned in Article 2 thereof when designating a Special Protection Area and defining its boundaries.
2. Article 4(1) or (2) of Directive 79/409 is to be interpreted as meaning that a Member State may not, when designating a Special Protection Area and defining its boundaries, take account of economic requirements as constituting a general interest superior to that represented by the ecological objective of that directive.
3. Article 4(1) or (2) of Directive 79/409 is to be interpreted as meaning that a Member State may not, when designating a Special Protection Area and defining its boundaries, take account of economic requirements which may constitute imperative reasons of overriding public interest of the kind referred to in Article 6(4) of Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of the natural habitats of wild fauna and flora.”

These nature conservation judgments may be read in parallel with the judgments of the Court of Human Rights, namely both refer to the obligations of the state, to the duty of the state to protect.

One aspect of the protection of human rights is strictly connected with the broader concept of the rule of law, namely to the problem of legal certainty, but in the relation with individual rights and obligations. The essence of the German case is the problem of means and methods how environmental requirements are reflected in regulation – we may also say that the legal dispute related to circulars vs. legal regulation²⁰. Here we quote only the summary of the case by the Court, not the exact judgment, as this is a much shorter way to come to the conclusion:

“1. The transposition of a directive into domestic law does not necessarily require that its provisions be incorporated formally and verbatim in express, specific legislation; a general legal context may, depending on the content of the directive, be adequate for the purpose provided that it does indeed guarantee the full application of the directive in a sufficiently clear and precise manner so that, where the directive is intended to create rights for individuals, the persons concerned

²⁰ *Commission v Germany* C-131/88

can ascertain the full extent of their rights and, where appropriate, rely on them before the national courts.

Mere administrative practices, which are alterable at the will of the administration and are not given adequate publicity, cannot be regarded as constituting adequate compliance with the obligation imposed on Member States to whom a directive is addressed by Article 189 of the EEC Treaty.

2. Directive 80/68 seeks to protect the Community's groundwater fully and effectively by laying down specific and detailed provisions requiring the Member States to adopt a series of prohibitions, authorization schemes and monitoring procedures, which create rights and obligations for individuals, in order to prevent or limit discharges of certain substances. It must therefore be transposed in a manner which satisfies certain requirements as to precision and clarity.

3. Each Member State is free to delegate powers to its domestic authorities as it sees fit and to implement directives by means of measures adopted by regional or local authorities. That division of powers does not, however, release it from the obligation to ensure that the provisions of the directive are properly implemented in national law.”

If we continue our tour in the field of ECJ judgments, there are several other elements, which may also be used to put together a kind of picture related to the guarantee of environmental rights. The next example is connected with the access to information.

In light of the newly emerging judicial practice, listing of reasons for refusal, for guarantee reasons, constitutes a closed – taxational – listing, and its expansion with new elements constitutes the narrowing interpretation of the law itself. It is exactly for this reason that, in a court decision,²¹ the ECJ held in the case of France – in relation to an information directive preceding the current effective directive – that it was “guilty” in several respects, thus also in the area of interpreting the reasons for refusal in a legislative practice that deviated from the spirit of the EU rules. Namely, the French law provided an opportunity for refusal also when a secret protected by a regulation was at issue. According to the ECJ, this is not possible, partially because the list containing the reasons for refusal is exhausting, and Member States may not make amendments to it, and partly because the general reference to the legislation makes interpretation impossible.

“57 It follows that, as exceptions to the principle of supplying information relating to the environment, which forms the purpose of Directive 90/313, those grounds for refusal must be interpreted strictly, so that it is appropriate to consider that the derogations set out in Article 3(2) and (3) are the subject of an exhaustive list and refer to certain specific and clearly defined cases in which it may be justified to refuse a request for information relating to the environment (see the seventh recital in the preamble to Directive 90/313).”

The protection of rights or more broadly, the protection of human beings against harmful effects may also be supported by using the different general or environmental legal principles within the ECJ judgments. This helps to fill the existing regulatory gaps.

One of the best examples is the precautionary principle, which indeed compares well to the presumption of guilt, and through this it is an excellent tool to emphasize the importance of environmental protection. The Pfizer case²², although it is not an environmental case – the main issue

²¹ Case N. 233/00, Commission vs. Republic of France, June 26, 2003.

²² First Instance Court, T-13/99, Pfizer Animal Health SA vs. The Commission (2002), *E.C.R.* II-3305, September 11, 2001.

in the case was the prohibition of the application of certain antibiotics as supplementary food in stock-farming by the EU Commission, as well as the restriction of their use claiming that their regular use by humans as consumers may lead to resistance against such pharmaceutical products – may be taken as a good example. The summary of the interpretation of the principle will further be examined in detail, since it also means the most comprehensive interpretation of the precautionary principle:

“114. In accordance with Article 130r(2) of the EC Treaty (now, after amendment, Article 174(2) EC), the precautionary principle is one of the principles on which Community policy on the environment is based. It is not disputed by the parties that the principle also applies where the Community institutions take, in the framework of the common agricultural policy, measures to protect human health (see, to that effect, Case C-180/96 *United Kingdom v Commission* [1998] ECR I-2265, paragraph 100, the *BSE* judgment; and Case C-157/96 *National Farmers’ Union and Others* [1998] ECR I-2211, paragraph 64, the *NFU* judgment).

...

139. It is appropriate to bear in mind that, as the Court of Justice and the Court of First Instance have held, where there is scientific uncertainty as to the existence or extent of risks to human health, the Community institutions may, by reason of the precautionary principle, take protective measures without having to wait until the reality and seriousness of those risks become fully apparent (the *BSE* judgment, cited at paragraph 114 above, paragraph 99, the *NFU* judgment, cited at paragraph 114 above, paragraph 63, and the judgment at first instance in *Bergaderm and Goupil v Commission*, cited at paragraph 115 above, paragraph 66).

...

The consequence, based on the less harm principle, just as in the similar other case in connection with this principle, cannot be other than the following argument and, at the same time, authorisation for action:

“170. In particular, under the precautionary principle the Community institutions are entitled, in the interests of human health to adopt, on the basis of as yet incomplete scientific knowledge, protective measures which may seriously harm legally protected positions, and they enjoy a broad discretion in that regard.”

Naturally, the enforcement of the precautionary principle also emerges in cases that are directly connected to environmental protection. A good example of this is a nature protection case²³ in connection with which the content related issues of programmes and plans that affect nature conservation come to fore:

“39 According to the first sentence of Article 6(3) of the Directive, any plan or project not directly connected with or necessary to the management of the site but likely to have a significant effect thereon, either individually or in combination with other plans or projects, is to be subject to appropriate assessment of its implications for the site in view of the site’s conservation objectives.

40 The Court has already held that the requirement for an appropriate assessment of the implications of a plan or project is thus conditional on its being likely to have a significant effect on the site. In the light, in particular, of the precautionary principle, such a risk exists if it cannot be excluded on the basis of objective information that the plan or project will have a significant effect

²³ Case 98/03, *Commission of the European Communities vs. German Federal Republic*, January 10, 2006.

on the site concerned (see Case C-6/04 *Commission v United Kingdom* [2005] ECR I-0000, paragraph 54).”

There are several other principles, which may be connected with the right to environment. *Standley and Metson*²⁴ case is famous for containing several references to rights and principles. The implementation of environmental rights may easily contravene traditional human rights, as this is the case with the right to property. The Court held:

“54. As regards infringement of the right to property, the Court has consistently held that, while the right to property forms part of the general principles of Community law, it is not an absolute right and must be viewed in relation to its social function. Consequently, its exercise may be restricted, provided that those restrictions in fact correspond to objectives of general interest pursued by the Community and do not constitute a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of the rights guaranteed.”

Last but not least, as a special general principle of Community law, which is more a doctrine than a principle – the question of direct effect -, may also have a huge impact of the protection of environmental rights, again as special mean of guarantee. One of the best examples is the *Bolsano-airport* case²⁵. The final part, the essence of the judgment is very important from that respect:

“1. Articles 4(2) and 2(1) of Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment are to be interpreted as not conferring on a Member State the power either to exclude, from the outset and in their entirety, from the environmental impact assessment procedure established by the Directive certain classes of projects falling within Annex II to the Directive, including modifications to those projects, or to exempt from such a procedure a specific project, such as the project of restructuring an airport with a runway shorter than 2 100 metres, either under national legislation or on the basis of an individual examination of that project, unless those classes of projects in their entirety or the specific project could be regarded, on the basis of a comprehensive assessment, as not being likely to have significant effects on the environment. It is for the national court to review whether, on the basis of the individual examination carried out by the national authorities which resulted in the exclusion of the specific project at issue from the assessment procedure established by the Directive, those authorities correctly assessed, in accordance with the Directive, the significance of the effects of that project on the environment.

2. In the case of a project requiring assessment under Directive 85/337, Article 2(1) and (2) thereof are to be interpreted as allowing a Member State to use an assessment procedure other than the procedure introduced by the Directive where that alternative procedure is incorporated in a national procedure which exists or is to be established within the meaning of Article 2(2) of the Directive. However, an alternative procedure of that kind must satisfy the requirements of Article 3 and Articles 5 to 10 of the Directive, including public participation as provided for in Article 6.

3. Article 1(5) of Directive 85/337 is to be interpreted as not applying to a project, such as that at issue in the main proceedings, which, while provided for by a legislative provision setting out a programme, has received development consent under a separate administrative procedure. The requirements which such a provision and the process under which it has been adopted must sat-

²⁴ C-293/97, [1999] ECR I-2603

²⁵ C-435/97, [1999] ECR I-5613

isfy in order that the objectives of the Directive, including that of supplying information, can be regarded as achieved consist in the adoption of the project by a specific legislative act which includes all the elements which may be relevant to the assessment of the impact of the project on the environment.”

Consequences

Thus, while EC does not have a real right to environment article or a direct right to environment-kind of practice of the ECJ, there are several elements, which may altogether constitute the different aspects of such right. Above we did not go through all the cases or legislative requirements, but we only mentioned some of them. The same is true as in case of the Human Right’s Court – sooner or later the major elements of this right should come to the foreground. The whole may be connected with the concept of sustainable development, which requires substantial changes within the existing legal system. Similar to the right to environment, which may not be compared with the traditional concept of human rights, the main interested party behind is the environment as it is. Thus the right to environment requires guarantess, as if we only look at the words, we may come closer to slogan, as we can witness within the EU Charter.

The right to environment becomes a necessity to change our concepts, our way of life, and also a necessity to change the legal system. As the present legal system is not based upon the idea of sustainable development, but on the contrary, it is the system which supports unsustainable tendencies, the implementation of sustainable development also means that the current legal practices should also be changed, going back to the moral values, the ideas of solidarity, shared responsibility. “First, we must regain humility and recognize the limits of our powers, and most importantly, the limits of our knowledge and judgement.”²⁶ That is the reason why sustainability covers much more than environmental protection.

Sustainable development leads us to change the legal system, but how it may be connected with the right to environment? The right to a healthy environment is at the end the right to the healthy system of the environment, which will become a condition for the implementation of human rights as such. In order to make these rights effective, the responsibilities become more and more important – the reason why we need sustainable development today is the overestimation of the rights in the past and present. The responsibility side means obligation for all, first of all for the state in order to set up the necessary institutional and legal framework.

Implementing the right to environment according to the present legal concept means the development of different guarantees – among others the above mentioned procedural – otherwise we may easily come to such broad horizons, which are reflected in the EU Charter, namely the list is strategic program areas (high level of protection, integration, etc.)

Key words: sustainable development – right to environment – sustainable development law – judgments of the European Court of Human Rights – EU Charter of Fundamental Rights – judgments of the European Court of Justice

²⁶ See footnote No. 1.

Summary

Sustainable development is not only a principle, but should be implemented. Healthy environment is a requirement within sustainable development, thus the development of the right to environment is a prerequisite of sustainable development. Unfortunately this right is not reflected directly within the international codes of human rights. The need to accept the idea of the right to environment is clearly demonstrated in some interpretive judgements of the European Court of Human Rights. The EU Charter of Fundamental Rights claims to cover environment, but the formulation is more a summary of the major aims of the EU environmental policy, then a real proclamation of a right. We examine some judgments of the European Court of Justice, which contain elements of such a right, connected with more general provisions, such as access to information rights, procedural guarantees, rule of law guarantees, precautionary principle of direct effect for the safeguard of individual interests, which may altogether constitute the different aspects of such right. The whole may be connected with the concept of sustainable development, which requires substantial changes within the existing legal system. We may underline, that the right to environment becomes a necessity to change our concepts, our way of life, and also a necessity to change the legal system. The right to a healthy environment is at the end the right to the healthy system of the environment, which will become a condition for the implementation of human rights as such.

Bánda Gyula, Prof. Dr. Ph.D.

Jean Monnet Professor of EU Environmental Law
Department of Environmental and Competition Law,
Faculty of Law and Political Sciences Pázmány Péter
Catholic University
Szentkirályi Street 28-30, 1088, Budapest
gybandi@jak.ppke.hu



Proces sprístupňovania informácií o životnom prostredí – príklady transpozície Odporúčania Výboru ministrov R (2002) v Slovenskej republike¹

Martin Cíferický

Zmysel informovanosti občanov o verejnej moci je pre túto moc samotnou esenciálnou spätnou väzbou, kvalitatívnym faktorom a zároveň aj poistkou proti jej zneužitiu. Právo na informácie a sloboda komunikácie majú predovšetkým zásadný vplyv na tvorbu demokratických politických mechanizmov v štáte. Ak má byť ľud zdrojom všetkej štátnej moci a ak má byť schopný rozhodovať sa a vytvárať politickú vôľu prostredníctvom politických strán alebo dokonca aj priamo, potom k tomu nutne potrebuje tak relevantné vstupné informácie z oblasti verejnej správy, ako aj možnosť šírenia, verejnej diskusie, overovania, kritiky či hodnotenia týchto informácií. Práve z týchto koreňov sa zrodila demokracia ako forma vlády informovaných a samostatne sa rozhodujúcich občanov.

Ďalším nepopierateľným významom subjektívneho a tým aj vynútiteľného práva na informácie je jeho kontrolná funkcia vo vzťahu k fungovaniu verejnej moci. Nielen reálne poskytovanie informácií, ale už len samotný právny stav umožňujúci v zásade komukoľvek, aby získal informácie o činnosti orgánov verejnej správy, vedie k rastu zodpovednosti pri výkone verejnej moci, k zvyšovaniu jej kvality a transparentnosti, či zároveň pôsobí ako významný preventívny prvok predchádzajúci kriminogénnym situáciám, motívom a javom v politike a verejnej správe. To platí ako vo vzťahu k bezprostrednému poskytnutiu informácií konečnému záujemcovi, tak i hromadným oznamovacím prostriedkom.

Dostatočne rozsiahly, jednoduchý a rýchly prístup verejnosti k informáciám na taktiež priaznivý vplyv na dôveru občanov v demokratické inštitúcie a na ich ochotu podieľať sa na verejnom živote, čo je v súčasnosti často diskutovaným problémom. Naopak situácia, keď už samotné získavanie podkladových informácií z verejnej správy spôsobuje občanom ťažkosti, sú pre nich demotivujúce, pretože tým získavajú pocit nemožnosti účinne ovplyvniť správu verejných vecí. Takéto situácie vedú k poklesu stotožňovania sa verejnosti s politickým systémom, k izolacionizmu a postupnej rezignácii na verejné dianie.

Právo na informácie je zakotvené v právnom poriadku Slovenskej republiky v Ústave Slovenskej republiky (zákon č. 460/1992 Zb. v Čl. 26, 34 a 45, v Listine základných práv a slobôd

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

(ústavný zákon č. 23/1991 Zb. v čl. 17, 25 a 35) ako aj v ďalších národných alebo medzinárodných dokumentoch. V mojom referáte by som sa rád zaoberal príkladmi transpozície Odporúčania Výboru ministrov R (2002) (ďalej len „Odporúčanie“) v Slovenskej republike pokiaľ ide o sprístupňovanie informácií o životnom prostredí.

Príklady transpozície Odporúčania sú vyjadrené najmä v zákone č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o slobode informácií“). Slovenská republika nemá na rozdiel od Českej republiky samostatný zákon, ktorý by upravoval sprístupňovanie informácií o životnom prostredí. V rámci konania o sprístupnenie informácie by som preto rád poukázal na jednotlivé príklady transpozície Odporúčania.

Podľa článku V. Odporúčania žiadateľ o úradný dokument by nemal byť povinný uvádzať dôvody, pre ktoré žiada o prístup k úradným dokumentom, pričom formality k žiadosti o prístup k informáciám by mali byť minimalizované. Podľa článku VI. Odporúčania žiadosti o prístup k úradným dokumentom vy mali vybavovať všetky štátne orgány, ktoré majú dokument k dispozícii.

Podľa § 3 ods. 1 zákona o slobode informácií má každý právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii. Podľa § 3 ods. 3 zákona o slobode informácií sa informácie sprístupňujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje. Zo zákona o slobode informácií teda vyplýva, že právo na informácie má každý, čo znamená, že toto právo majú všetky fyzické i právnické osoby. Ide nielen o občanov SR, ale aj o cudzích štátnych príslušníkov. Oprávnenie žiadať informácie nie je obmedzené ani bydliskom žiadateľa alebo jeho vzťahom k povinnej osobe. Akýkoľvek žiadateľ teda môže žiadať o informácie všetky povinné osoby v SR. Žiadateľom môže byť aj právnická osoba so sídlom v zahraničí. Informácie musí povinná osoba žiadateľovi sprístupniť bez toho, aby žiadateľ musel uviesť či preukázať dôvod, pre ktorý informáciu žiada, alebo preukázať oprávnenosť či opodstatnenosť žiadosti.

Podľa zákona o slobode informácií majú povinnosť sprístupňovať informácie tzv. povinné osoby. V praxi sú to inštitúcie, resp. organizácie a v určitých prípadoch aj fyzické osoby, ktoré vykonávajú verejnú správu t. j. rozhodujú o právach a povinnostiach občanov, hospodária s verejnými prostriedkami alebo vykonávajú činnosť vo verejnom záujme. Zákon o slobode informácií definuje jednotlivé kategórie osôb povinných sprístupňovať informácie v § 2. Podľa § 2 ods. 1 zákona osobami povinnými podľa tohto zákona sprístupňovať informácie sú štátne orgány, obce, ako aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti.

Osobou povinnou sprístupňovať informácie z právneho hľadiska je podľa zákona o slobode informácií povinná osoba ako celok napr. ministerstvo, nie jej jednotliví zamestnanci alebo určité oddelenie, útvar či sekcia. V prípade osôb uvedených v § 2 ods. 1 zákona o slobode informácií sú povinné poskytovať informácie priamo tieto fyzické osoby.

Povinnosťou príslušnej inštitúcie, resp. toho, kto inštitúciu riadi, je zabezpečiť, aby táto plnila povinnosť poskytovať informácie vyplývajúce zo zákona. Vedenie inštitúcie by malo preto vždy určiť konkrétne osoby alebo organizačné časti zodpovedné za poskytovanie informácií. Ak tak

vedúci inštitúcie neurobil napr. vnútroorganizačným aktom, zodpovednosť za plnenie povinností povinnej osoby vyplývajúcej z platného zo zákona o slobode informácií má priamo on.²

Podľa § 2 ods. 2 zákona o slobode informácií sú povinnými osobami aj právnické osoby zriadené zákonom a právnické osoby zriadené štátnym orgánom, vyšším územným celkom alebo obcou podľa osobitného zákona. Podľa § 2 ods. 3 zákona o slobode informácií sú povinnými osobami aj právnické osoby založené inými povinnými osobami uvedené v § 2 ods. 1 a 2. Napr. v prípade ochrany prírody sú povinnými osobami podľa zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov:

- a) Ministerstvo životného prostredia SR,
- b) právnické osobami zriadené ministerstvom – organizácie ochrany prírody a krajiny, najmä riaditeľstvá národných parkov, správy jaskýň a riaditeľstvá iných chránených častí krajiny. Sú to rozpočtové a príspevkové organizácie podľa zákona 523/2004 Z. z. (§ 2 ods. 2 zákona o slobode informácií),
- c) Slovenská inšpekcia životného prostredia,
- d) krajské úrady životného prostredia,
- e) obvodné úrady životného prostredia,
- f) obce,
- g) členovia stráže prírody.

Zákon o slobode informácií však neobsahuje a nerieši úplne všetky podrobnosti konania o sprístupňovanie informácií. V takom prípade sa povinná osoba i žiadateľ riadia všeobecnými predpismi o správnom konaní – zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)³. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní upravuje napríklad spôsob počítania lehôt, náležitosti rozhodnutia, možnosť zastaviť konanie, lehoty na postúpenie odvolania nadriadenému orgánu atď.

V článku VI. Odporúčania sú uvedené ďalšie princípy, ktoré sú obsiahnuté v zákone o slobode informácií a ktorými sa majú riadiť povinné osoby pri vybavovaní žiadostí o sprístupnenie informácie. Podľa Odporúčania by žiadosti mali byť vybavované na zásadách rovnosti, mali by byť vybavované rýchlo a bezodkladne, rozhodnutie by malo byť vydané, oznámené a vykonané v rámci časového limitu, ktorý musí byť špecifikovaný vopred a štátny orgán by mal pomôcť žiadateľovi pri vybavovaní žiadosti.

Konanie o sprístupnení informácie sa začína podaním žiadosti. Podľa § 14 ods. 1 zákona o slobode informácií žiadosť možno podať písomne, ústne, faxom, elektronickou poštou alebo iným technicky vykonateľným spôsobom. Žiadosť možno podať aj telefonicky, a to za predpokladu, že ide o technicky realizovateľnú možnosť. Ak je to možné, telefonickú žiadosť vybaví poverený zamestnanec povinnej osoby ihneď a informáciu telefonicky poskytne. Ak to nie je možné, poverený zamestnanec predmet žiadosti zapíše a žiadosť vybaví v zákonnej lehote.

² Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní ak je na konanie vecne príslušný orgán, ktorý sa vnútorne člení, orgánom príslušným konať v mene tohto správneho orgánu v prvom stupni je útvar určený zákonom, inak útvar určený štatútom alebo iným predpisom upravujúcim jeho vnútorné pomery. Ak štatút takýto útvar neurčuje, príslušným na konanie je štatutárny orgán správneho orgánu. V praxi však interné normatívne akty vždy určujú útvary, ktoré sú povinné sprístupňovať informácie (nie sú nimi vedúci ústredných orgánov štátnej správy). Takýto postup povinnej osoby by ani nebol veľmi účelný, nakoľko informáciami vždy disponujú určité vecné organizačné zložky orgánu, resp. inštitúcie, a nie priamo štatutárny orgán.

³ Podľa § 22 ods. 1 zákona o slobode informácií „Ak nie je v tomto zákone ustanovené inak, použijú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní.“

Pri žiadostiach podaných faxom nie je potrebné následne doplniť žiadosť písomným originálom žiadosti. Podobne netreba následne dopĺňať ani žiadosť podanú elektronickou poštou.⁴ Je zákonnou zásadou, že každú žiadosť musí povinná osoba posudzovať nie podľa jej označenia resp. názvu, ale podľa jej obsahu.⁵ Žiadosť o informácie teda nemusí byť výslovne označená ako žiadosť o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. Stačí, že zo žiadosti vyplýva skutočnosť, že žiadateľ žiada povinnú osobu o určité informácie. Zo žiadosti o informácie musí byť podľa § 14 ods. 2 zákona o slobode informácií zrejme:

- a) ktorej povinnej osobe je žiadosť určená, v žiadosti sa odporúča uviesť názov povinnej osoby, od ktorej žiadateľ žiada informácie. V prípade žiadostí posielaných elektronickou poštou na oficiálnu kontaktnú e-mailovú adresu povinnej osoby je zrejme, že žiadosť o informácie je určená povinnej osobe, ktorej táto kontaktná e-mailová adresa patrí. Zákon o slobode informácií totiž bezpodmienečne nevyžaduje, aby žiadosť obsahovala presný názov povinnej osoby. Zo žiadosti musí byť iba zrejme, ktorej povinnej osobe je žiadosť určená, čo sa dá povedať aj o vyššie uvedených prípadoch. Žiadosť sa v týchto prípadoch jednoznačne dostáva do dispozície príslušnej povinnej osoby.
- b) meno, priezvisko, názov alebo obchodné meno žiadateľa,
- c) adresa pobytu alebo sídlo žiadateľa – fyzická osoba uvádza adresu svojho trvalého alebo prechodného pobytu a žiadateľ – právnická osoba uvádza adresu svojho sídla.
- d) ktorých informácií sa žiadosť týka – pri vymedzovaní informácií, o ktorých sprístupnenie žiadateľ žiada, sa odporúča formulovať žiadosť veľmi presne a určito.
- e) aký spôsob sprístupnenia informácií žiadateľ navrhuje – spôsob sprístupnenia informácie si vyberá žiadateľ. Niekedy je však výhodné, aby žiadateľ určil aj alternatívny spôsob sprístupnenia informácií pre prípad, že by prvý ním určený spôsob nebol pre povinnú osobu realizovateľný. Žiadateľ tak napr. môže požiadať o sprístupnenie dokumentu elektronickou poštou a zároveň uviesť, že v prípade, ak dokument nie je k dispozícii v elektronickej forme, žiada zaslanie jeho fotokópie poštou.

V prípade podania žiadosti o sprístupnenie informácie má povinná osoba viacero zákonných možností, ako ďalej postupovať. Podľa § 15 ods. 1 zákona o slobode informácií ak povinná osoba, ktorú žiadateľ požiadal o sprístupnenie informácie, nemá požadované informácie k dispozícii, ale vie, kde možno požadovanú informáciu získať, je povinná postúpiť žiadosť do piatich dní tej povinnej osobe, ktorá má požadované informácie k dispozícii. Ak to povinná osoba nevie, žiadosť o informácie odmietne písomným rozhodnutím z dôvodu, že požadovanú informáciu nemá k dispozícii. V rozhodnutí zároveň musí povinná osoba uviesť, že nemá vedomosť, kde možno požadovanú informáciu získať.

Ďalším spôsobom, ako môže povinná osoba postupovať po doručení žiadosti o sprístupnenie informácie je tzv. odkaz na zverejnenú informáciu. Informácie, o ktoré žiadateľ požiadal, môžu byť totiž už v niektorých prípadoch zverejnené. Zákon o slobode informácií v § 5 a 6 ukladá povinným osobám povinnosť zverejňovať určité informácie. Okrem týchto informácií môže povinná osoba dobrovoľne zverejňovať napr. na internetovej stránke alebo iným spôsobom podľa § 4

⁴ Ide tu o osobitnú úpravu odlišnú od všeobecnej úpravy spôsobu urobenia podania v § 19 ods. 1 zákona o správnom konaní, podľa ktorého treba doplniť podanie urobené faxom (napr. žiadosť o stavebné povolenie) do troch dní písomne alebo ústne do zápisnice.

⁵ § 19 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní.

ods. 3 zákona o slobode informácií⁶ aj iné informácie, pri ktorých je predpoklad, že o ne žiadatelia budú často žiadať. V súvislosti s už zverejnenými informáciami môžu povinné osoby vybavovať žiadosti o informácie aj takým spôsobom podľa § 7 ods. 1 zákona o slobode informácií, že žiadateľovi oznámi, bez zbytočného odkladu, najneskôr však do piatich dní od podania žiadosti, že informácia bola už zverejnená a uvedú, kde bola informácia zverejnená. V prípade, že však žiadateľ trvá na sprístupnení informácie, povinná osoba mu musí podľa § 7 ods. 2 zákona o slobode informácií informáciu sprístupniť.

Pokiaľ ide o spôsob sprístupňovania informácií tieto sa podľa § 16 ods. 1 zákona o slobode informácií informácie sa sprístupňujú najmä ústne, nahliadnutím do spisu vrátane možnosti vyhotoviť si odpis alebo výpis, odkopirovaním informácií na technický nosič dát, sprístupnením kópií predlôh s požadovanými informáciami, telefonicky, faxom, poštou, elektronickou poštou. Ak informáciu nemožno sprístupniť spôsobom určeným žiadateľom, dohodne povinná osoba so žiadateľom iný spôsob sprístupnenia informácie. Podľa § 14 ods. 2 zákona o slobode informácií je na žiadateľovi, aby určil spôsob sprístupnenia informácií. Žiadateľ si tak môže určiť spôsob zachytenia informácií, ako aj spôsob ich sprístupnenia.

Ak nie je možné sprístupniť informácie spôsobom, ktorý si žiadateľ určil, musí povinná osoba so žiadateľom dohodnúť iný spôsob sprístupnenia informácií. Ak by sa žiadateľ odmietol dohodnúť na inom spôsobe sprístupnenia, podľa niektorých autorov by v takom prípade mala povinná osoba primerane použiť ustanovenie § 14 ods. 3 zákona o slobode informácií a vyzvať žiadateľa, aby v lehote najmenej sedem dní určil iný spôsob sprístupnenia informácií, pretože ním pôvodne zvolený spôsob nie je pre povinnú osobu technicky vykonateľný. Ak povinná osoba sprístupní informácie iným spôsobom ako určil žiadateľ, pretože navrhnutý spôsob nebolo možné uskutočniť, nemôže byť zodpovedná za nesplnenie nerealizovateľnej požiadavky.

Lehoty na vybavenie žiadosti sú uvedené v § 17 zákona o slobode informácií. Podľa § 17 ods. 1 zákona o slobode informácií žiadosť o informácie musí povinná osoba vybaviť bez zbytočného odkladu, avšak najneskôr v lehote 8 pracovných dní od podania žiadosti. Vybavením žiadosti je buď sprístupnenie požadovanej informácie alebo vydanie písomného rozhodnutia o nesprístupnení informácie. Informácie, ktoré sú jednoduché a ktorých vyhľadanie nezaberie veľa času, musia byť sprístupnené bez zbytočného odkladu t. j. ihneď, ako je to možné. Zo závažných dôvodov ustanovených v § 17 ods. 2 zákona o slobode informácií môže povinná osoba predĺžiť lehotu na vybavenie žiadosti, najviac však o osem pracovných dní. Maximálna lehotu na vybavenie žiadosti po predĺžení je teda 16 pracovných dní. Lehotu nemožno vždy automaticky predĺžiť o plných osem pracovných dní, ale len o toľko dní, koľko ich je ešte potrebných na vybavenie žiadosti. Z iných dôvodov, ako sú ustanovené v § 17 ods. 2, nemožno lehotu predĺžiť. Pred uplynutím základnej lehoty podľa § 17 ods. 1 musí povinná osoba predĺženie lehoty oznámiť žiadateľovi. V opačnom prípade povinná osoba nedodrží lehotu na vybavenie žiadosti a v dôsledku toho vznikne fikcia zamietavého rozhodnutia.

Zákon o slobode informácií okrem lehoty na vybavenie žiadosti určuje aj lehoty na vykonanie rôznych iných úkonov. Je to napr. lehotu na postúpenie žiadosti inej povinnej osobe, lehotu na podanie odvolania proti rozhodnutiu alebo lehotu na rozhodnutie o odvolaní. Podľa všeobecných

⁶ Podľa § 4 ods. 3 zákona o slobode informácií „Zverejnenou informáciou je informácia, ktorú môže každý opakovane vyhľadávať a získať, najmä informácia publikovaná v tlači, alebo vydaná na inom hmotnom nosiči dát umožňujúcom zápis a uchovanie informácie, alebo vystavená na úradnej tabuli s možnosťou voľného prístupu, alebo sprístupnená pomocou zariadenia umožňujúceho hromadný prístup, alebo umiestnená vo verejnej knižnici.“

pravidiel stanovených v zákone o správnom konaní začína lehota plynúť dňom nasledujúcim po dni, keď došlo ku skutočnosti určujúcej začiatok lehoty.⁷ Lehota je dodržaná, ak sa v posledný deň lehoty odovzdá písomnosť na poštovú prepravu. Potvrdením o dodržaní lehoty je pečiatka pošty. Ak posledný deň lehoty pripadne napr. na sobotu alebo deň pracovného pokoja (napr. nedeľu), posledným dňom lehoty je až nasledujúci pracovný deň (napr. pondelok). Tieto pravidlá sa uplatnia pre lehoty, ktoré sú určené určitým počtom kalendárnych dní a kde môže koniec lehoty pripadnúť na sobotu alebo deň pracovného pokoja. V prípade lehoty na vybavenie žiadosti o informácie, ktorá je určená počtom pracovných dní, ide o osobitný prípad. V takom prípade logicky nemôže nielen koniec, ale ani začiatok lehoty, pripadnúť na deň pracovného pokoja, ale len na pracovný deň. Lehota na vybavenie žiadosti o informácie začína plynúť prvým pracovným dňom nasledujúcim po dni, v ktorom bola žiadosť podaná t. j. oznámená resp. doručená povinnej osobe.

Čo sa týka vybavenia žiadosti o informácie, vybavením žiadosti o informácie sa rozumie buď poskytnutie požadovaných informácií v zákonom stanovenej lehote alebo vydanie písomného rozhodnutia o nesprístupnení informácií v zákonom stanovenej lehote. Poskytnutím informácií žiadateľovi je sprístupnenie informácií jedným zo spôsobov uvedených v § 16 zákona o slobode informácií. Pri sprístupnených informáciách alebo písomných rozhodnutiach zasielaných poštou je lehota na vybavenie žiadosti dodržaná, ak sa zásielka odovzdá v posledný deň lehoty na poštovú prepravu. Vydaním rozhodnutia v zákonom stanovenej lehote sa teda rozumie vyhotovenie písomného rozhodnutia obsahujúceho všetky náležitosti a odoslanie rozhodnutia poštou žiadateľovi najneskôr v posledný deň lehoty na vybavenie žiadosti. Tak je splnená požiadavka právnej istoty, kedy povinná osoba prejavila svoju vôľu navonok a už nemôže z vlastnej iniciatívy rozhodnutie zmeniť.

Podľa § 18 ods. 1 zákona o slobode informácií ak povinná osoba poskytne žiadateľovi požadované informácie v rozsahu a spôsobom podľa § 16 v zákonom stanovenej lehote, urobí rozhodnutie zápisom v spise. Proti takému rozhodnutiu nie je možné podať opravný prostriedok. Ak povinná osoba sprístupní v zákonnej lehote všetky požadované informácie, urobí o tom rozhodnutie zápisom v spise, ktorý je vedený k veci. Zápis v spise musí obsahovať údaje o tom, kto a kedy požiadal o informácie, o akú informáciu išlo, výrok, že informácia bola sprístupnená, údaje o tom, aké informácie boli sprístupnené, dátum vydania rozhodnutia a meno, priezvisko a funkciu osoby oprávnenej rozhodnúť. Rozhodnutie nemusí obsahovať odôvodnenie, keďže sa žiadateľovi v plnom rozsahu vyhovel. V prípade, že nešlo o písomnú žiadosť o informácie, ale napr. o žiadosť podanú telefonicky alebo elektronickou poštou, povinná osoba nemusí o žiadosti viesť spis. Rozhodnutie zápisom v spise možno v takom prípade urobiť zápisom vyššie uvedených údajov do evidencie žiadostí vedených podľa § 20 zákona o slobode informácií, konkrétne do časti o výsledku vybavenia žiadosti.

Iný postup nastane v prípade, a k povinná osoba žiadateľovi nesprístupní úplne všetky požadované informácie. V takom prípade je musí povinná osoba písomné rozhodnutie o nesprístupnení informácií podľa § 18 ods. 2 zákona o slobode informácií. Rozhodnutie sa doručuje žiadateľovi do vlastných rúk. Povinné osoby podľa § 2 ods. 3 zákona o slobode informácií nevydávajú písomné rozhodnutie, ale musia podať podnet na vydanie rozhodnutia osobe, ktorá ich založila alebo s ktorou uzavreli zmluvu o plnení úloh na úseku starostlivosti o životné prostredie. Každé rozhodnutie o nesprístupnení informácií musí obsahovať základné náležitosti rozhodnutia stano-

⁷ § 27 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní.

vené v § 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní – výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní. Výrok rozhodnutia obsahuje samotné rozhodnutie vo veci s uvedením ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého sa rozhodlo. Vo výroku rozhodnutia o nesprístupnení informácií sa musí uviesť, že žiadosť o informácie sa zamietá. Ak sa žiadosť o informácie zamietá iba sčasti, vo výroku musí byť presne vymedzené, ktoré konkrétne informácie sa nesprístupňujú. Informácie, ktoré sa nesprístupňujú, možno vymedziť napríklad uvedením, že sa nesprístupňujú informácie požadované v konkrétnych bodoch žiadosti alebo je potrebné uviesť slovné označenie alebo opis nesprístupnenej informácie. Ak žiadateľ žiadal o kópiu alebo text dokumentu, je potrebné presne označiť časti dokumentu, ktoré sa nesprístupňujú.

V odôvodnení rozhodnutia povinná osoba uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bola vedená pri hodnotení dôkazov, ako použila právne predpisy, na základe ktorých rozhodovala, a ako sa vyrovnala s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia. Odôvodnenie nemôže obsahovať len konštatovanie že informácie sú chránené podľa určitého zákonného ustanovenia. Povinná osoba musí dostatočne vysvetliť, prečo pod príslušné zákonné ustanovenia podradila požadovanú informáciu a akými úvahami sa pritom riadila. Pri informáciách, kde musí byť pre ich nesprístupnenie splnených súčasne viacero podmienok, musí povinná osoba uviesť, prečo považuje za splnené všetky tieto podmienky (napr. pri obchodnom tajomstve splnenie piatich znakov obchodného tajomstva, pri utajovaných skutočnostiach dvoch podmienok utajovania informácie). Povinná osoba musí taktó zdôvodniť nesprístupnenie každej konkrétnej požadovanej informácie resp. každého konkrétneho druhu požadovaných informácií. Nestačí, ak povinná osoba v rozhodnutí napríklad skonštatuje, že všetky informácie nachádzajúce sa v určitom dokumente spĺňajú všetky znaky obchodného tajomstva.

Poučenie o odvolaní resp. o rozklade obsahuje údaj, či je rozhodnutie konečné alebo či sa možno proti nemu odvolať/podať rozklad, v akej lehote, na ktorý orgán a kde možno odvolanie podať. Poučenie obsahuje aj údaj, či rozhodnutie možno preskúmať súdom. Ak proti rozhodnutiu nemožno podať odvolanie, ale namiesto odvolania sa hneď podáva opravný prostriedok na súd, musí rozhodnutie obsahovať poučenie o tom, na ktorý súd alebo prostredníctvom ktorého správneho orgánu a v akej lehote možno opravný prostriedok podať.⁸

Taktiež aj písomne vyhotovený list resp. prípis povinnej osoby podpísaný osobou oprávnenou rozhodovať, ktorý nie je označený ako rozhodnutie alebo neobsahuje náležitosti rozhodnutia, sa považuje za rozhodnutie, ak z obsahu takého listu vyplýva, že žiadosť o informácie bola zamietnutá. Pri posúdení otázky, či ide o rozhodnutie, je potrebné vždy vychádzať z obsahu

⁸ Podľa rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6 SŽ/91/01 „Túto požiadavku určitosti, presnosti a zrozumiteľnosti výroku bolo potrebné dôsledne rešpektovať aj v prvostupňovom rozhodnutí, a to preto, aby účastník konania mohol jednoznačne a určite poznať výsledok konania. Z výroku prvostupňového rozhodnutia nie je zjavné, či sa sprístupňujú informácie požadované pod písmenami a) až g) bodu 2 žalobcovej žiadosti, alebo nie. Záver o nesprístupnení informácií žiadaných pod bodmi c) až g) bodu 2 vyplýva až z odôvodnenia prvostupňového rozhodnutia, pričom opäť odkazuje na žalobcovu žiadosť, ktorá však nie je prílohou rozhodnutia a jej obsah priamo z rozhodnutia nevyplýva. Okrem toho formulácia druhej časti výroku, čiastočne sa sprístupňujú informácie uvedené pod bodom 2“ nie je dostatočne určitá, keďže malo byť z formulácie zjavné, ktoré z viacerých požadovaných informácií uvedených pod bodom 2 úvodnej časti prvostupňového rozhodnutia sa sprístupňujú a ktoré nie, teda výslovne uvedené, za ktoré roky sa sprístupňujú informácie o usporiadaných výstavách a veľtrhoch. Z odôvodnenia prvostupňového rozhodnutia navyše vôbec nie je zjavné, z akého dôvodu nie sú jednotlivé informácie požadované žalobcom [s výnimkou informácií pod c) až g)] sprístupnené. Všeobecne odôvodnenie, že ostatná agenda nie je k dispozícii, bez špecifikácie o akú agendu ide, a dôvod, prečo nie je k dispozícii, je nedostatočné.“

písomnosti, a nie z jej názvu, označenia či formy. Aj proti takémuto rozhodnutiu – listu potom možno podať odvolanie a následne žalobu na súd. Možno teda preskúmať jeho zákonnosť a posúdiť oprávnenosť dôvodov, na základe ktorých neboli informácie sprístupnené. List zároveň spravidla neobsahuje všetky formálne zákonné náležitosti rozhodnutia – výrok, odôvodnenie, poučenie o odvolaní. Takéto rozhodnutie má teda formálne nedostatky a už z toho dôvodu by malo byť odvolacím orgánom alebo súdom zrušené. Nejde však o rozhodnutie, ak povinná osoba oznámi žiadateľovi elektronickou poštou alebo telefonicky, že mu informáciu nesprístupní, a prípadne aj uvedie dôvody. Rozhodnutie sa totiž vyznačuje tým, že je písomne vyhotovené na liste papiera. V takomto prípade sa táto odpoveď neberie do úvahy a predpokladá sa, že povinná osoba nevydala písomné rozhodnutie, v dôsledku čoho po uplynutí zákonnej lehoty vzniká fikcia zamietavého rozhodnutia.⁹ Za rozhodnutie však nemožno považovať ani list, ktorý síce je písomne vyhotovený, ale je podpísaný osobou, ktorá vôbec nie je oprávnená rozhodovať napr. bežným radovým pracovníkom namiesto vedúceho príslušného odboru ministerstva alebo vedúceho ústredného orgánu.¹⁰ V prípade, že povinná osoba v zákonom stanovenej lehote nevybaví žiadosť o informácie a zostane nečinná, t.j. nesprístupní informácie ani nevydá písomné rozhodnutie o zamietnutí žiadosti, predpokladá sa, že vydala rozhodnutie, ktorým požadovanú informáciu odmietla sprístupniť. Po uplynutí zákonnej lehoty tak automaticky vzniká podľa § 18 ods. 3 zákona o slobode informácií tzv. fikcia zamietavého rozhodnutia, hoci riadne písomné rozhodnutie povinná osoba nevydala. Platí to aj vtedy, ak povinná osoba sprístupnila iba niektoré požadované informácie, avšak o nesprístupnení zvyšných informácií nevydala v zákonnej lehote žiadne písomné rozhodnutie. V takom prípade vzniká fiktívne rozhodnutie o nesprístupnení zvyšných informácií, proti ktorému sa možno odvolať, resp. podať rozklad.

Fiktívne rozhodnutie sa považuje za doručené na tretí deň od uplynutia lehoty na vybavenie žiadosti. Deň doručenia fiktívneho rozhodnutia je dôležitý, pretože od tohto dňa začína plynúť lehota na podanie odvolania alebo opravného prostriedku proti tomuto rozhodnutiu. Fikcia zamietavého rozhodnutia vzniká podobne v prípade, keď odvolací orgán nerozhodne v zákonom stanovenej lehote o odvolaní resp. rozklade. Inštitút fiktívneho rozhodnutia umožňuje žiadateľovi domáhať sa napriek nečinnosti povinnej osoby svojho práva a podať proti fiktívnemu rozhodnutiu odvolanie, opravný prostriedok resp. žalobu na súd. Povinným osobám však zákon o slobode informácií neumožňuje zostať nečinnými, naopak, výslovne im v § 18 ods. 2 ukladá povinnosť vždy o nesprístupnení informácií vydať písomné rozhodnutie. Nečinnosť povinnej osoby a spoliehanie sa na vznik fiktívneho rozhodnutia je vždy porušením zákona zo strany povinnej osoby.¹¹

⁹ Z právneho hľadiska ide o absolútne neplatný (tzv. nulitný) úradný akt, ktorý nemá žiadny účinok a na ktorý sa hľadá, ako keby neexistoval.

¹⁰ Podľa rozsudku Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 19 S 31/02 zo dňa 16.05.2002 (Rs 37/2003) „list Právnickej fakulty UK z 29.10.2001 podpísaný prodekanom fakulty, je potrebné považovať za správne rozhodnutie. Pri posúdení otázky, či ide o rozhodnutie, je potrebné predovšetkým vychádzať z obsahu písomnosti. Označenie písomnosti, jej forma, prípadne otázka, kto túto písomnosť vydal, nie sú pre posúdenie tejto otázky rozhodujúce. V posudzovanej veci tým, že obsahom písomnosti z 29.10.2001, bola žiadosť žalobkyne o sprístupnenie požadovanej informácie (o ktorej žiadosti povinná osoba je povinná rozhodnúť rozhodnutím) odmietnutá, bolo v podstate záporne rozhodnuté o žiadosti žalobkyne. Nakoľko žiadosť sa týkala poskytnutia informácií podľa zák. č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám, bolo rozhodnuté o práve žalobkyne, ktoré je garantované Ústavou SR. Čo do obsahu ide teda o rozhodnutie povinnej osoby, aké má na mysli ustanovenie § 18 ods. 2 veta prvá zákona o slobode informácií.“

¹¹ Podľa rozsudku Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 19 S 31/02 zo dňa 16.05.2002 (Rs 37/2003) „Ustanovenie § 19 ods. 3 zákona o slobode informácií (a rovnako aj ust. § 18 ods. 3 zákona o slobode informácií) treba vykladať tak, že

V praxi môže dôjsť k situácii, kedy povinná osoba vydala písomné rozhodnutie až po tom, čo uplynula zákonná lehota na vybavenie žiadosti a vzniklo fiktívne rozhodnutie o nesprístupnení informácie. V jednej veci však nemôžu existovať dve rozhodnutia a dodatočne vydané písomné rozhodnutie už nemôže zrušiť existujúce fiktívne rozhodnutie o nesprístupnení informácie. Písomné rozhodnutie vydané po zákonnej lehote nemá žiadne účinky. Hľadá sa naň, ako keby neexistovalo, je „nulitné“ resp. „ničotné“.

Čo sa týka možnosti preskúmania postupu povinnej osoby súdom alebo iným orgánom, zákon o slobode informácií podľa § 19 ods. 1 umožňuje podať proti rozhodnutiu povinnej osoby o odmietnutí požadovanej informácie odvolanie v lehote 15 dní od doručenia rozhodnutia alebo márneho uplynutia lehoty na rozhodnutie o žiadosti podľa § 17 zákona o slobode informácií. Odvolanie sa podáva povinnej osobe, ktorá rozhodnutie vydala alebo mala vydať. Podľa § 19 ods. 2 zákona o slobode informácií o odvolaní proti rozhodnutiu povinnej osoby rozhoduje nadriadený povinnej osoby, ktorá vo veci rozhodla alebo mala rozhodnúť. Ak ide o rozhodnutie obecného úradu, o odvolaní rozhoduje starosta obce. Proti rozhodnutiu ústredného orgánu štátnej správy možno podať rozklad, o ktorom rozhoduje vedúci ústredného orgánu štátnej správy. Podľa § 19 ods. 3 zákona o slobode informácií odvolací orgán rozhodne o odvolaní do 15 dní od doručenia odvolania povinnou osobou. Ak odvolací orgán v tejto lehote nerozhodne, predpokladá sa, že vydal rozhodnutie, ktorým odvolanie zamietol a napadnuté rozhodnutie potvrdil. Za deň doručenia tohto rozhodnutia sa považuje druhý deň po uplynutí lehoty na vydanie rozhodnutia. Podľa § 19 ods. 4 zákona o slobode informácií rozhodnutie o odmietnutí žiadosti možno preskúmať v súdom konaní podľa osobitného zákona¹². Ak teda povinná osoba odmietne sprístupniť informáciu, proti tomuto jej rozhodnutiu možno podľa § 19 ods. 1 zákona o slobode informácií podať odvolanie do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia žiadateľovi. Odvolanie možno podať len proti prvostupňovému rozhodnutiu povinnej osoby vydanému v konaní o sprístupnenie informácie, ktoré ešte nenadobudlo právoplatnosť. Podaním odvolania začína odvolacie konanie.

Vzhľadom na subsidiárne uplatnenie zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov začiatok odvolacieho konania sa viaže na podanie odvolania na príslušnom správnom orgáne. Odvolanie (rozklad) sa podáva tej povinnej osobe, ktorá rozhodnutie vydala. Tá ho (v prípade, ak odvolaniu nevyhovie v rámci tzv. autoremedúry) postupuje tzv. odvolaciemu orgánu. Zákon o slobode informácií taktiež umožňuje podať odvolanie (rozklad) proti tzv. fiktívnemu rozhodnutiu o nesprístupnení informácie. Podľa § 18 ods. 3 zákona o slobode informácií dôjde k vydaniu fiktívneho rozhodnutia vtedy, ak povinná osoba v lehote na

nezbavuje správny orgán povinnosti riadne vykonať odvolacie (prvostupňové) konanie a následne vydať riadne rozhodnutie. Účelom zavedenia inštitútu fiktívneho rozhodnutia určite nebolo „legalizovať“ nečinnosť povinných osôb pri rozhodovaní o žiadostiach podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Práve naopak, jeho účelom bolo poskytnúť ochranu tomu, kto sa obrátil so žiadosťou na povinnú osobu o sprístupnenie informácie, pred jej nečinnosťou. ... Súd dospel k záveru, že rozhodnutie žalovaného v zmysle § 19 ods. 3 ZSI treba považovať za nezákonné z dôvodu, že neobsahuje zákonom predpísané náležitosti. Predovšetkým neobsahuje odôvodnenie, z ktorého dôvodu je nepreskúmateľné, čo samo osebe je dôvodom pre zrušenie takéhoto rozhodnutia (§ 250j ods. 2 veta druhá O. s. p.). Nakoľko aj prvostupňové rozhodnutie povinnej osoby trpí nedostatkom dôvodov, bolo potrebné aj toto rozhodnutie považovať za nepreskúmateľné.“ Podľa rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 7 Sž 180/01 zo dňa 13. 06. 2002 „Fiktívne rozhodnutie žalovaného správneho orgánu ako povinnej osoby ako aj fiktívne rozhodnutie ministra ako vedúceho orgánu štátnej správy o podanom rozklade podliehajú síce súdnej preskúmvacej právomoci, ovšem vzhľadom na to, že ide o zákonnú fikciu, nebolo v možnostiach súdu preskúmať dôvody uvedených rozhodnutí obidvoch stupňov a teda ani posúdiť ich zákonnosť. Z uvedeného vyplynul nevyhnutný záver Najvyššieho súdu SR, že napadnuté rozhodnutia sú nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť a pre nedostatok dôvodov.“

¹² § 244 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku.

vybavenie žiadosti neposkytla informácie, či nevydala rozhodnutie a ani informáciu nesprístupnila. V tomto prípade je pre začiatok lehoty na podanie odvolania určujúci deň, kedy sa považuje fiktívne rozhodnutie podľa zákona o slobode informácií za doručené (t. j. tretí deň od uplynutia lehoty na vybavenie žiadosti).

V praxi môže vzniknúť otázka, či v prípade fiktívneho rozhodnutia možno aplikovať osobitnú lehotu podľa § 54 ods. 3 správneho poriadku. Ten totiž ustanovuje, že ak rozhodnutie neobsahuje poučenie o opravnom prostriedku, odvolanie sa považuje za podané včas, ak bolo podané do 3 mesiacov od doručenia rozhodnutia. Z dôvodu by sa mohlo v právnej praxi vykladať, že vzhľadom na to, že fiktívne rozhodnutie neobsahuje poučenie o opravnom prostriedku, bolo by možné proti nemu podať odvolanie v lehote troch mesiacov odo dňa, kedy sa považuje za doručené. Takýto prístup však vylučuje sama právna podstata inštitútu fikcie negatívneho rozhodnutia, ktorá je prostriedkom na nápravu nečinnosti povinnej osoby. Skutočnosť, že správny orgán v písomnom vyhotovení rozhodnutia nepoučil účastníka konania o jeho právach, nie je de iure jeho nečinnosťou. V tomto prípade ide o pochybenie pri aplikácii zákona.

V prípade, ak rozhodnutie o nesprístupnení informácií vydal vyšší územný celok, je možné proti nemu podať prostriedok, o ktorom rozhoduje súd. Procesný postup v rámci súdneho preskúmania takéhoto neprávoplatného rozhodnutia upravený v § 250l Občianskeho súdneho poriadku. Opravný prostriedok je možné podať na orgáne, ktorý rozhodnutie vydal (samosprávny kraj) alebo priamo na príslušnom súde, a to do 30 dní od doručenia rozhodnutia. O opravnom prostriedku rozhodne krajský súd, v obvode ktorého nachádza vyšší územný celok.

Pri podaní opravného prostriedku podľa Občianskeho súdneho poriadku je vylúčená možnosť použitia právneho inštitútu autoremedúry. V prípade, že bol opravný prostriedok podaný orgánu, ktorý rozhodnutie vydal (t. j. na vyšší územný celok), nemôže o ňom tento orgán rozhodnúť sám, ale musí ho postúpiť súdu. Takúto interpretáciu platných ustanovení Občianskeho súdneho poriadku (ktoré sa výslovne o možnosti autoremedúry nezmieňujú) podporuje – podľa nášho názoru – totiž princíp oddelenosti súdnej a výkonnej moci v demokratickom štáte.

V prípade podania odvolania je odvolací orgán podľa § 19 ods. 1 zákona o slobode informácií povinný rozhodnúť o odvolaní do 15 dní odo dňa doručenia odvolania povinnou osobou. Podľa § 22 ods. 1 zákona o slobode informácií, ak nie je v tomto zákone ustanovené inak, použijú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní. V dôsledku toho má správny poriadok charakter všeobecného predpisu (*lex generalis*). Zákon o slobode informácií má z hľadiska procesného postupu charakter osobitného predpisu (*lex specialis*). Upravuje podmienky, postup a rozsah slobodného prístupu k informáciám.

Podľa § 57 ods. 1 správneho poriadku môže správny orgán, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal, o odvolaní sám rozhodnúť v rámci autoremedúry, ak odvolaniu vyhovie v plnom rozsahu a ak sa rozhodnutie netýka iného účastníka konania ako odvolateľa alebo ak s tým ostatní účastníci konania súhlasia. Za vyhovie odvolaniu v plnom rozsahu treba považovať zrušenie tých častí napadnutého rozhodnutia a takým spôsobom, aký navrhuje odvolateľ. Povinná osoba teda môže sama rozhodnúť o odvolaní a to tak, že svoje rozhodnutie zruší a začne o žiadosti o sprístupnenie informácie nové konanie. Ak povinná osoba nevyhovie odvolaniu v plnom rozsahu, je povinná podľa § 57 ods. 2 správneho poriadku predložiť toto odvolanie spolu s výsledkami doplneného konania a so spisovým materiálom odvolaciemu orgánu najneskôr do 30 dní odo dňa, keď mu odvolanie došlo. Súčasne je povinná písomne upovedomiť o postúpení odvolania žiadateľa (odvo-

lateľa), a to aj s uvedením dňa, kedy bolo odvolanie postúpené. Odvolací orgán musí o odvolaní rozhodnúť do 15 dní odo dňa, v ktorý mu povinná osoba, odvolanie doručila.

I keď teda zákon o slobode informácií ustanovuje pomerne krátke zákonné lehoty v súvislosti s postupom povinnej osoby v správnom konaní, v praxi sa o odvolaní môže v skutočnosti rozhodnúť dokonca až na 45. deň po podaní odvolania (v tejto lehote je započítaná zákonná lehota 30 dní na autoremedúru, lehota na postúpenie odvolania povinnej osobe a lehota 15 dní pre odvolací orgán). V prípade, že odvolací orgán v lehote 15 dní nerozhodne, predpokladá sa, že vydal rozhodnutie, ktorým odvolanie zamietol a napadnuté rozhodnutie potvrdil (negatívne fiktívne rozhodnutie v zmysle § 19 ods. 3 zákona o slobode informácií).

Zložitejšia situácia je v *konaní o rozklade* proti rozhodnutiu ústredného orgánu štátnej správy¹³ (ministerstva alebo iného ústredného orgánu štátnej správy). Tu sa taktiež možno stretnúť s rozdielnymi právnymi názormi, pokiaľ ide o možnosť uplatnenia inštitútu autoremedúry podľa správneho poriadku.

Podľa rozhodnutí českého Najvyššieho správneho súdu ako aj rozhodnutí Najvyššieho súdu SR možno podľa § 61 ods. 1 správneho poriadku proti rozhodnutiu ústredného orgánu štátnej správy vydanému na prvom stupni podať na tomto orgáne v lehote 15 dní odo dňa oznámenia rozhodnutia rozklad. O rozklade podľa § 19 ods. 2 zákona o slobode informácií v nadväznosti na § 61 ods. 2 správneho poriadku rozhoduje vedúci ústredného orgánu štátnej správy. Z uvedeného ustanovenia zákona tak vyplýva, že ak rozhoduje ústredný orgán štátnej správy ako správny orgán prvého stupňa o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, právomoc na rozhodnutie o riadnom opravnom prostriedku (vzhľadom k absencii inštančne nadriadeného správneho orgánu) má vedúci toho ústredného orgánu štátnej správy, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. Vedúci ústredného orgánu štátnej správy a ústredný orgán štátnej správy však nie sú de iure dva samostatné správne orgány. Postavenie správneho orgánu má de lege lata len ústredný orgán štátnej správy. V dôsledku toho (podľa názoru Najvyššieho súdu SR) nie je možné v plnom rozsahu aplikovať ustanovenia o odvolacom konaní na konanie o rozklade. Keďže ustanovenia o odvolaní sa na konanie o rozklade vzťahujú len primerane (podľa § 61 ods. 3 správneho poriadku), je vylúčená aplikácia autoremedúry podľa § 57 ods. 1 správneho poriadku a tým aj možnosť plynutia 30-dňovej lehoty na postúpenie rozkladu vedúcemu ústredného orgánu štátnej správy podľa § 57 ods. 2 správneho poriadku, ktoré by inak podľa § 61 ods. 3 správneho poriadku a § 19 zákona o slobode informácií, prichádzali do úvahy. Lehota podľa § 19 ods. 3 zákona o slobode informácií (15-dňová lehota na vydanie rozhodnutia o rozklade) podľa názoru Najvyššieho súdu SR začína plynúť odo dňa doručenia rozkladu do podateľne ústredného orgánu štátnej správy. Doručením do podateľne je rozklad zároveň doručený aj vedúcemu ústredného orgánu štátnej správy.

Ak by sa však v právnej praxi akceptoval tento výklad Najvyššieho súdu SR, mal by pre aplikáciu prax ďalekosiahle následky. Podľa § 54 ods. 1 správneho poriadku sa totiž odvolanie podáva na správnom orgáne, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. Podaním odvolania sa začína odvolacie konanie. Odvolacie konanie sa teda začína okamihom doručenia odvolania prvostupňovému orgánu. Podaním odvolania na inom než príslušnom správnom orgáne, sa účastník konania vystavuje nebezpečenstvu zmeškania lehoty na podanie odvolania (rozkladu). Za podanie od-

¹³ Napr. uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 7 A 76/2002 zo dňa 4. novembra 2003, uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 SŽ-o-NS 165/2004 zo dňa 11. februára 2005, uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 SŽ-o-NS 122/2004 zo dňa 19. apríla 2005.

volania (rozkladu) na nepríslušnom správnom orgáne sa považuje aj priame podanie odvolania na odvolacom orgáne. V prípade podania odvolania na nepríslušnom orgáne, musí nepríslušný správny orgán toto odvolanie (rozklad) postúpiť (podľa § 20 správneho poriadku) príslušnému správemu orgánu. Najvyšší súd SR však svojim výkladom (v prípade podania rozkladu proti rozhodnutiu ústredného orgánu štátnej správy o nevyhovení žiadosti o sprístupnenie informácie) pripustil možnosť priamo podať rozklad na druhostupňovom (odvolacom) orgáne, t. j. odlišne než je upravené v § 54 ods. 1 správneho poriadku.

Odvolacie konanie sa v zmysle teórie správneho práva skladá z dvoch fáz. V prípade podania rozkladu priamo na odvolacom orgáne sa neuskutoční konanie o rozklade na orgáne prvého stupňa, ale len konanie na odvolacom orgáne. V takom prípade je však vylúčené použitie § 56 a § 57 správneho poriadku. Podľa § 56 správneho poriadku je správny orgán, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal, povinný upovedomiť ostatných účastníkov konania o obsahu podaného odvolania, vyzvať ich, aby sa k nemu vyjadrili, a podľa potreby doplniť konanie vykonaním novo navrhnutých dôkazov. Vylúčenie aplikácie tohto ustanovenia nie sú dotknuté práva účastníkov konania, pretože ak uvedené povinnosti nevykoná prvostupňový správny orgán, musí ich urobiť odvolací orgán.

K inej situácii dôjde v prípade vylúčenia autoremedúry upravenej v § 57 ods. 1 správneho poriadku. Účelom autoremedúry v rámci odvolacieho konania je zrýchliť a zefektívniť správne konanie v prípadoch, keď prvostupňový správny orgán považuje odvolanie nielen za opodstatnené, ale súčasne ide o situáciu, keď sa v správnom konaní stala závažná chyba, zjavná a ľahko odstrániteľná (§ 57 ods. 1). V prípade použitia autoremedúry je možné vybaviť aj rozklad (vrátane sprístupnenia požadovanej informácie) už v konaní o rozklade na orgáne prvého stupňa. Vylúčením autoremedúry by tak došlo v právnej praxi k zbytočnému zaťažovaniu odvolacieho orgánu.

Túto skutočnosť si uvedomil aj Najvyšší súd SR, keď v odôvodnení iného svojho rozhodnutia pripustil možnosť uplatnenia inštitútu autoremedúry v rámci konania o rozklade.

Odvolací orgán v rámci odvolacieho konania preskúmava napadnuté rozhodnutie prvostupňového orgánu (t. j. je oprávnený a povinný preskúmať rozhodnutie v celom rozsahu, preskúmať zákonnosť postupu prvostupňového orgánu, zákonnosť a vecnú správnosť rozhodnutia, pričom vec posudzuje zo stránky právnej i skutkovej). Odvolací orgán môže podľa § 59 ods. 2 a 3 správneho poriadku rozhodnutie potvrdiť, zmeniť, zrušiť alebo zrušiť a vrátiť na nové prejednanie a rozhodnutie.

V prípade rozhodnutí o nevyhovení žiadosti o sprístupnenie informácie však môže odvolací orgán v konaní o rozklade rozhodnutie prvostupňového orgánu len potvrdiť, zrušiť alebo zrušiť a vrátiť na nové prejednanie a rozhodnutie. Odvolací orgán nemôže – podľa nášho názoru – rozhodnutie o nevyhovení žiadosti o sprístupnenie informácie zmeniť tak, že informáciu sprístupní, pretože:

- a) podľa § 18 ods. 1 zákona o slobode informácií rozhodnutie o sprístupnení informácie sa nevydáva, povinná osoba urobí rozhodnutie zápisom v spise. Z uvedeného dôvodu by bol výrok, ktorý by sa zmenil v tom smere, že časť informácií žiadaných žiadateľom sa sprístupňuje, v rozpore s § 18 ods. 1 zákonom o slobode informácií. Je taktiež de lege lata vylúčené, aby odvolací orgán sám urobil zápis v spise podľa § 18 ods. 1 zákona o slobode informácií. Zákon o slobode informácií totiž pripúšťa vydať písomné rozhodnutie len v prípade nevyhovenia žiadosti o sprístupnenie informácie. Navyše správny poriadok v § 61 ods. 2 prikazuje vedúcemu ústredného orgánu štátnej správy rozhodnúť o rozklade (tzn. vydať písomné rozhodnutie),

b) sprístupnenie informácie patrí prvostupňovému orgánu (povinnej osobe). Podľa § 19 zákona o slobode informácií v nadväznosti na jeho ustanovenie § 18 ods. 1 nemôže odvolací orgán vydať kladné rozhodnutie o sprístupnení informácie.

V prípade ak odvolací orgán vyhovie podanému opravnému prostriedku (odvolaniu, rozkladu), zaviazá povinnú osobu (prvostupňový orgán) sprístupniť informáciu. Keďže napadnuté rozhodnutie nemôže zmeniť, môže len vec vrátiť povinnej osobe na nové prejednanie a rozhodnutie. Povinná osoba je viazaná rozhodnutím odvolacieho orgánu a je povinná konať spôsobom, ktorý určil odvolací orgán, a to v lehote podľa § 17 zákona o slobode informácií. Vylúčením autoremedúry v konaní o rozklade by tak mohlo paradoxne prísť k predĺženiu času na sprístupnenie informácie podľa zákona o slobode informácií (za predpokladu, že sú splnené podmienky na aplikáciu tohto inštitútu).

Literature

Sobihard, J.: Správny poriadok – komentár, Bratislava, IURA EDITION 2002, Bratislava

Košičiarová, S.: Správny poriadok – komentár, Bratislava, Heureka 2004, Šamorín

Wilfling, P. – Babiaková, K.: Právo na informácie. Výklad k zákonu o slobodnom prístupe k informáciám. Problémy z praxe, Rozhodnutia súdov, Bratislava, Občan a demokracia 2006, Bratislava

<http://www.jaspi.justice.gov.sk>

<http://www.infozakon.sk>

<http://www.otevrete.cz>

Key words: Recommendation R(2002)2 – public authorities – principles on access to official documents – the right to information – the Act on free access to the information – obliged persons – periods – decision – remonstrance.

Summary

The author was focused on the transposition of principles of the Recommendation R (2002) 2 to the legal order of the Slovak republic. For example the Act on free access to information he showed, which principles are applied of course of the access to the information. The Author was focused on all proceedings from the application to decision and remedial measures. At a remonstrance put his mind to period to execution of a remonstrance.

Cíferský Martin, Mgr.

Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií
Slovenskej republiky

Námestie slobody č. 6,

P. O. BOX 100 810 05 Bratislava

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave,
externý doktorand

Martin.Cifersky@telecom.gov.sk



Rezoluce a doporučení Výboru ministrů Rady Evropy a výkon veřejné správy v ochraně životního prostředí

Filip Dienstbier

1. Rada Evropy a její Výbor ministrů – základní charakteristika, formy a oblasti působení¹

Rada Evropy (Council of Europe) je mezinárodní mezivládní organizací, sdružující evropské státy s cílem „... dosažení větší jednoty mezi jejími členy za účelem ochrany uskutečňování ideálů a zásad, které jsou jejich společným dědictvím, a usnadňování jejich hospodářského a společenského rozvoje“ (čl. 1 Statutu Rady Evropy)². Vrcholným orgánem Rady Evropy, který jedná jejím jménem, je Výbor ministrů (Committee of Ministers), poradním orgánem je Parlamentní shromáždění (Parliamentary Assembly). Výbor ministrů sestává z ministrů zahraničí všech členských států nebo jejich stálých diplomatických zástupců ve Štrasburku, v parlamentním shromáždění zasedají reprezentanti parlamentů členských států.

Zatímco Parlamentní shromáždění může o otázkách spadajících do působnosti Rady Evropy toliko „jednat a přijímat doporučení“, přijímání zásadních aktů je vyhrazeno Výboru ministrů. V souladu s článkem 15 odst. a. Statutu Rady Evropy „Výbor ministrů posuzuje opatření směřující k naplňování cíle Rady Evropy, včetně sjednávání úmluv a dohod a k přijímání společných postupů vládami členských států v určených otázkách...“. K přijetí úmluvy je potřeba souhlas kvalifikované (dvoutřetinové) většiny přítomných zástupců členských států při dosažení většiny všech zástupců členských států oprávněných hlasovat, úmluvy jsou ovšem z povahy věci závazné pouze pro státy, které je ratifikovaly. Podle článku 15 odstavce b) Statutu Rady Evropy může mít opatření Výboru formu „doporučení vládám členských států“. Doporučení nejsou pro členské státy formálně závazná, výbor však může vlády členských států „požádat, aby byl informován o tom, jak na tato doporučení reagovaly.“ Jde tedy o takzvané *soft law*, prosazující se v členských státech spíše autoritou Rady Evropy a vědomím příslušnosti toho kterého státu k evropské demokratické kultuře. K přijetí doporučení je, obdobně jako u všech významnějších aktů Výboru ministrů, vyžadován jednomyslný souhlas všech přítomných zástupců členských států při dosažení většiny všech zástupců členských států oprávněných hlasovat.

Pokud jde o věcnou působnost Rady Evropy, ta byla od počátku vymezena velice široce. Podle svého Statutu dosahuje Rada Evropy svého cíle „prostřednictvím orgánů Rady jednáním o

¹ S ohledem na zařazení mého příspěvku v programu konference, považoval jsem za nezbytné zabývat se v jeho úvodu alespoň přehledově některými obecnými otázkami organizace a činnosti Rady Evropy a jejích orgánů.

² Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 123/1995 Sb., o přistoupení České republiky ke Statutu Rady Evropy

otázkách společného zájmu a dohodami a společnými opatřeními ve věcech hospodářských, sociálních, kulturních, vědeckých, právních a správních a cestou dodržování a další realizace lidských práv a základních svobod. ... Otázky týkající se národní obrany nespádají do působnosti Rady Evropy.“

2. Výbor ministrů Rady Evropy a ochrana životního prostředí

Jestliže životní prostředí a jeho ochrana nejsou ve vymezení věcné působnosti Rady Evropy výslovně uvedeny, je tomu tak nepochybně s ohledem na rok přijetí Statutu (1949) a na tehdejší mezinárodně politické priority. Bez ohledu na tuto skutečnost, představuje dnes problematika ochrany životního prostředí významnou agendu Rady Evropy a jejích orgánů. Celá řada úmluv, rezolucí, doporučení a dalších aktů Rady Evropy se problematiky ochrany životního prostředí přímo či nepřímo dotýká. Jak je zřejmé z programu konference, bude zde o těch nejvýznamnějších řeč, proto bych si v tomto úvodním příspěvku dovolil určitý pokus o přehled a systemizaci těchto aktů.

Aktivity Rady Evropy a jejího Výboru ministrů, relevantní k problematice životního prostředí a jeho ochrany je možno věcně rozdělit následovně:

a) *Akty, zabývající se přímo problematikou ochrany životního prostředí, zpravidla jeho jednotlivých složek či vybraných průřezových otázek*

Do této kategorie spadají zejména následující akty Rady Evropy:

- Bernská úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť,³
- Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku činností nebezpečných pro životní prostředí,⁴
- Evropská úmluva o krajině,⁵
- Rezoluce o využívání trestního práva k ochraně životního prostředí,⁶
- rezoluce o ochraně a správě některých environmentálně významných typů stanovišť⁷
- a řada aktů, týkajících se ochrany různých kategorií zvířat proti týrání nebo jinému nevhodnému zacházení⁸.

³ Schválená dne 19. září 1999 v Bernu, v platnost vstoupila dne 1. června 1982, pro ČR dne 1. června 1998 – viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 107/2001 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť.

⁴ Schválená v Luganu, 1993

⁵ Schválená dne 20. října 2000 ve Florencii, v platnost vstoupila dne 1. března 2004, pro ČR 1. října 2004 – viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 13/2005 Sb. m. s., o sjednání Evropské úmluvy o krajině

⁶ Resolution No. (77) 28 on the Contribution of Criminal Law to the Protection of the Environment (Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977).

⁷ Například: Rezoluce Výboru ministrů č. (77) 8 o ochraně jezerních a říčních břehů ze dne 21. února 1977 nebo Rezoluce Výboru ministrů č. (77) 5 o ochraně a správě vřesovišť ze dne 21. února 1977.

⁸ Například: Evropská úmluva o ochraně zvířat chovaných pro hospodářské účely (č. 21/2000 Sb. m. s.), Evropská úmluva o ochraně jatečných zvířat (č. 114/2003 Sb. m. s.), Evropská dohoda o ochraně obratlovců používaných pro pokusné a jiné vědecké účely (č. 116/2003 Sb. m. s.) Evropská dohoda o ochraně zvířat v zájmové chovu (č. 19/2000 Sb. m. s.), Evropská úmluva o ochraně zvířat při mezinárodní přepravě /revidovaná/ (č. 20/2000 Sb. m. s.), Rezoluce Vý-

- b) *Akty, týkající se problematik jiných, s ochranou životního prostředí však věcně velmi úzce souvisejících*, jako jsou zejména otázky ochrany kulturního dědictví, územního plánování, ochrany spotřebitelů a místní správy; k těm též náleží například:
- Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy,⁹
 - Evropská úmluva o ochraně archeologického dědictví,¹⁰
 - a další.
- c) *Akty, směřující do jedné z hlavních obecných cílových oblastí zájmu Rady Evropy – ochrany základních práv*. Ve vztahu k ochraně životního prostředí jsou vedle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod¹¹ relevantní zejména akty, týkající se ochrany práv jednotlivců při výkonu veřejné správy. Těm bude věnována následující část mého příspěvku.

Exkurs – Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Tzv. Evropská úmluva byla mezi vládami tehdejších členských států Rady Evropy sjednána již v roce 1950 (podepsána byla v Římě 4. listopadu 1950, v platnost vstoupila po ratifikaci deseti členskými státy dne 3. září 1953). Spolu s Všeobecnou deklarací lidských práv Organizace spojených národů z roku 1948 tak byla jedním z prvních mezinárodních katalogů základních práv a svobod. Za dobu své platnosti byla úmluva doplněna osmi protokoly.

Obdobně jako tomu bylo při vymezování věcné působnosti Rady Evropy, nebyla ani v Evropské úmluvě věnována zvláštní pozornost problematice ochrany životního prostředí. Dnes vymezované právo na příznivé životní prostředí¹² zde nebylo deklarováno, v této souvislosti však jistě stojí za zmínku některé současné iniciativy Rady Evropy, resp. jejích orgánů a funkcionářů. Za všechny bych rád připomenul alespoň slova Luise Marii de Puig, předsedy Parlamentního shromáždění Rady Evropy, vyřčená 8. září 2008 v Madridu: „*Právo na život ve zdravém prostředí není jen záležitostí principů, kterými se všichni tolik zabýváme. Je to nedílná součást ochrany základních práv občanů našeho kontinentu.*“ A dodal: „*Je mým cílem a jednou z priorit mého předsednictví, prosadit přijetí dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o lidských právech, zakotvujícího tuto skutečnost.*“¹³

boru ministrů č. (77) 7 o ochraně ohrožených druhů savců v Evropě ze dne 21. února 1977, Doporučení Výboru ministrů č. R (91) 7 o porážení zvířat ze dne 17. června 1991, Doporučení Výboru ministrů č. R (87) 17 o přepravě koní ze dne 17. září 1987, Doporučení Výboru ministrů č. R (88) 15 o přepravě prasat ze dne 22. září 1988, Doporučení Výboru ministrů č. R (90) 1 o přepravě skotu ze dne 15. ledna 1990, Doporučení Výboru ministrů č. R (90) 5 o přepravě ovcí a koz ze dne 15. ledna 1990 nebo Doporučení Výboru ministrů č. R (90) 6 o přepravě drůbeže ze dne 21. února 1990.

⁹ Schválena v Granadě dne 3. října 1985, v platnost vstoupila dne 1. prosince 1987, pro ČR dne 1. srpna 2000 – viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 73/2000 Sb. m. s. o přijetí Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy.

¹⁰ Schválena ve Vallettě dne 16. ledna 1992, v platnost vstoupila dne 25. května 1995, pro ČR dne 23. září 2000 – viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 99/2000 Sb. m. s. o přijetí Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidované).

¹¹ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8., sjednaná v Římě dne 4. listopadu 1950, a tyto další smluvní dokumenty na tuto Úmluvu navazující:

¹² Srovnej např. čl. 35 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.).

¹³ „Protecting the environment, the right to live in a healthy environment, is not just a matter of applying principles by which we all set great store. It concerns the protection of a fundamental right for the citizens of our continent. ... It is my aim, and one of the priorities of my presidency, to promote the adoption of an additional protocol to the European Convention on Human Rights covering this aspect. I am counting on your committee to support my efforts in this di-

Pro ochranu příznivého životního prostředí konkrétních osob jsou však prakticky využívána i jiná práva, stanovená úmluvou. Jde zejména o právo na život (čl. 2 odst. 1 úmluvy) a právo na ochranu soukromého a rodinného života a obydlí (čl. 8). Kromě toho však úmluva významně přispěla i k podstatnému zvýšení úrovně ochrany práv jednotlivce při výkonu veřejné moci, a to zakotvením práva na spravedlivý proces (čl. 6 úmluvy). To v případech rozhodování správních orgánů zaručuje soudní přezkoumatelnost jejich aktů a spolu s další právní úpravou hmotněprávních a procesních aspektů výkonu veřejné správy zabezpečuje ochranu subjektivních práv adresátů veřejné správy. Pro ochranu životního prostředí je pak význam práva na spravedlivý proces výrazně umocněn zejména v souvislosti s možností aktivní účasti veřejnosti na výkonu veřejné správy v otázkách životního prostředí.

Rezoluce a doporučení k výkonu veřejné správy

Za dobu existence Rady Evropy vydaly její orgány, zejména pak Výbor ministrů, celou řadu aktů, týkajících se podmínek výkonu veřejné správy. Významně tak přispěly k vytváření obecných standardů výkonu moderní veřejné správy a zejména ochrany subjektivních práv jejich adresátů.

Jedním z nejstarších takových dokumentů je *Rezoluce (77) 31 Výboru ministrů o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům správních orgánů*¹⁴. Výbor ministrů se v rezoluci pokusil vymezit a stanovit jakýsi minimální standard ochrany jednotlivce a jeho práv ve vztahu k veřejné správě, společný členským zemím i přes odlišnosti jejich právních a správních systémů. Tyto principy ochrany fyzických i právnických osob pak mají být uplatňovány při všech správních postupech směřujících k vydání individuálních opatření, přijímaných při výkonu veřejné správy, která jsou způsobilá přímo ovlivnit jejich práva, svobody nebo zájmy. Minimální standard práv zahrnuje tato práva osob, které mohou být vydávaným opatřením dotčeny:

1. *právo být slyšen*, zahrnující možnost tvrdit relevantní skutečnosti a argumenty, navrhnout nebo požadovat provedení důkazů, které musí být správním orgánem vzaty v úvahu; o tomto právu musí být dotčené osoby včas a přiměřeným způsobem informovány,
2. *právo být informován* před přijetím správního opatření o všech relevantních skutečnostech, na jejichž základě bude vydáno,
3. *právo na asistenci a zastoupení* při správním postupu
4. *právo na odůvodnění vydávaného opatření*, a to buď uvedením důvodů, které vedly k jeho vydání, v samotném opatření, nebo jejich sdělením na žádost v rozumné lhůtě,
5. *právo na poučení o opravném prostředku*; je-li opatření vydáváno písemně, má obsahovat informaci o možnosti podání opravného prostředku proti němu a o lhůtě na jeho podání.

rection.“ Lluís Maria de Puig on the colloquy „The role of parliaments in the management of water resources.“ Madrid, 8. 9. 2008 – citováno podle www.coe.int...

¹⁴ Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities (adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977)

Na tuto rezoluci navázala v průběhu dalších let celá řada doporučení Výboru ministrů, v nichž je tento společný základ práv rozvíjen nebo rozšiřován. K nejvýznamnějším z těchto doporučení patří:

- a) pokud jde o *obecný výkon veřejné správy*:
 - § Doporučení R (80) 2 o uplatňování volního uvážení správními orgány¹⁵,
 - § Doporučení R (87) 16 o správních postupech ovlivňujících značné množství osob,¹⁶
 - § Doporučení CM/Rec (2007) 7 o dobré veřejné správě,¹⁷
 - § Doporučení R (84) 15 o veřejné odpovědnosti¹⁸,
- b) v oblasti *poskytování informací*:
 - Doporučení R (81) 19 o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů,
 - Doporučení R (91) 10 o sdělování osobních údajů v držení veřejných orgánů třetím osobám
 - Doporučení Rec (2002) 2 Výboru ministrů o přístupu k oficiálním dokumentům
- c) v oblasti *soudní ochrany*:
 - Doporučení R (89) 8 o předběžné soudní ochraně ve správních věcech,
 - Doporučení R (2000) 2 o opětovném přezkumu nebo znovuotevření řízení v některých věcech na vnitrostátní úrovni v návaznosti na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva¹⁹
 - Doporučení Rec (2004) 6 o zdokonalování vnitrostátních právních prostředků nápravy²⁰
 - Doporučení Rec (2004) 20 o soudní revizi správních úkonů,²¹
- d) pokud jde o některé *specifické činnosti*:
 - Doporučení R (91) 1 o správních sankcích,
 - Doporučení R (97) 7 o místních veřejných službách a právech jejich uživatelů
 - Doporučení R (2001) 9 o alternativách jednání (vyjednávání) mezi správními orgány a osobami²²
 - Doporučení Rec (2003) 16 o výkonu správních a soudních rozhodnutí na poli správního práva
- e) v oblasti *elektronizace veřejné správy*:
 - Doporučení Rec (2004) 15 o elektronické státní správě (e-správě)

¹⁵ Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities

¹⁶ Recommendation No. R (87) 16 of the Committee of Ministers on Administrative procedures Affecting a Large Number of Persons (adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987)

¹⁷ Recommendation CM/Rec(2007)7 on good administration (adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007)

¹⁸ Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers Relating to Public Liability (adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1984)

¹⁹ (přijaté Výborem ministrů dne 19. ledna 2000)

²⁰ (přijaté dne 12. května 2004)

²¹ Recommendation Rec(2004)20 on judicial review of administrative acts (adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004)

²² Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties (Adopted by the Committee of Ministers on 5 September 2001)

3. Implementace některých požadavků z rezoluce a doporučení do vnitrostátního práva na příkladu České republiky

Řada požadavků výše uvedených aktů Rady Evropy na činnost veřejné správy byla v České republice zakotvena v předpisech upravujících výkon veřejné správy ať již na obecné úrovni nebo ve zvláštních případech, často ve vztahu k ochraně životního prostředí.

Tak především, správní řád²³ jako obecný předpis upravující postup správních orgánů při výkonu vrchnostenské veřejné správy²⁴, zakotvuje mezi právy účastníků řízení veškeré požadavky plynoucí jak z rezoluce č. 31 z roku 1977, ale též z některých navazujících doporučení. Všichni účastníci správních řízení tak mají mimo jiné právo:

- tvrdit skutečnosti, relevantní pro rozhodnutí v dané věci, a navrhopvat důkazy k jejich prokázání (§ 36 odst. 1 a 2); navrhované důkazy sice nemusí být správním orgánem vždy nezbytně provedeny, v takovém případě ale musí správní orgán svůj postup náležitě odůvodnit, většinou jej navíc stíhá povinnost řádně zjistit skutkový stav (vždy např. pokud jde o ochranu veřejného zájmu, například životního prostředí – § 50 odst. 3),
- seznámit se před vydáním rozhodnutí se shromážděnými podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim (§ 36 odst. 3), kromě toho mají v průběhu celého řízení i po jeho skončení právo nahlížet do spisu a činit si z něj výpisy či kopie (§ 38),
- být v řízení zastoupen (§ 33 a násl.), případně na jazykovou asistenci (§ 16 odst. 3 až 5).

O všech těchto a dalších právech musí být účastník správním orgánem informován, zásada přiměřeného poučení je vůbec jednou ze základních zásad, stanovených správním řádem pro výkon veřejné správy (§ 4).

S výjimkou některých rozhodnutí, jimiž se toliko upravuje průběh řízení a která nejsou způsobilá zasáhnout do práv účastníka, jsou obligatorními náležitostmi každého správního rozhodnutí též náležitě odůvodnění rozhodnutí a poučení o opravném prostředku, zahrnující informaci o možnosti takový prostředek podat a podmínkách jeho podání, zejména o místě a lhůtě pro jeho podání (§ 68).

Pokud jde o zákonnou úpravu aplikace správního uvážení, ta je, zcela v souladu s doporučením Výboru ministrů Rady Evropy č. R (80) 2, založena mimo jiné též na zásadě vázanosti účelem (§ 2 odst. 2) a zásadě legitimního očekávání plynoucího z dřívějších rozhodnutí v obdobných věcech (§ 2 odst. 4 in fine). Doporučení č. R (87) 16 o správních postupech ovlivňujících značné množství osob zase našlo svou odezvu ve zvláštní úpravě „řízení s velkým počtem účastníků“ (§ 144).

S ohledem na rozsah působnosti správního řádu, a v některých případech i na základě výslovné zákonné úpravy, vztahují se výše uvedené požadavky nejen na případy rozhodování v individuálních věcech (ve správním řízení) ale i na vydávání dalších aktů veřejné správy, například správním řádem nově obecně upraveného institutu tzv. opatření obecné povahy (§ 171 a násl.). Další z forem činnosti veřejné správy, upravených správním řádem, veřejnoprávní smlouva mezi

²³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, dnes již „ve znění pozdějších předpisů“.

²⁴ Srovnej § 1 správního řádu.

správním orgánem a adresátem (tzv. subordinační), je pro změnu příkladem uplatnění alternativních postupů ve smyslu doporučení č. R (2001) 9 (jakkoliv jeho rozsah použití je podstatně širší a zahrnuje zejména též případy sporů mezi správními orgány a adresáty).

Obdobně zvláštní předpisy, upravující postup správních orgánů v některých zvláštních případech nebo na některých úsecích veřejné správy, vycházejí často z výše uvedených požadavků, vyplývajících z aktů Rady Evropy. Příkladem může být např. zákon o svobodném přístupu k informacím ve veřejné správě²⁵, resp. zákon o právu na informace o životním prostředí²⁶.

Nepochybně však lze nalézt i nedostatky provedení základních požadavků na výkon veřejné správy, planoucích z rezoluce a doporučení Rady Evropy, v současném českém právním řádu. Příkladem může být prakticky absentující právní úprava práv dotčených osob v procesu vydávání nařízení a dalších právních předpisů, vydávaných orgány veřejné správy. Tento nedostatek je třeba překonávat přímou aplikací některých základních zásad činnosti správních orgánů na tyto postupy²⁷. V některých zvláštních předpisech, a to právě na úseku ochrany životního prostředí, lze nalézt alespoň pokusy o řešení této nežádoucí situace; za všechny např. postup při vyhlašování zvláště chráněných území podle zákona o ochraně přírody a krajiny²⁸.

Požadavky na soudní přezkum aktů veřejné správy jsou ve vazbě na Listinu základních práv a svobod²⁹ zakotveny zejména v soudním řádu správním, a to včetně soudního přezkumu správního uvážení³⁰.

Literature

Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007

Hendrych, D. a kol.: Správní právo. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006

Vedral, J.: Správní řád – komentář. 1. vyd. Praha: Bova Polygon, 2006

Key words: Council of Europe – environment – public administration – administrative procedure

Summary

As a first paper at the conference, it provides at first an overview of organization of Council of Europe and of its activities relating directly or implicitly to the matters of environmental protection. Main attention is paid to those activities and acts of the Committee of Ministers of the Council of Europe, designating requirements for protection of the individual, especially in relation to the public administration and its acts.

²⁵ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ Zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Zejména § 4 správního řádu – k tomu blíže např.: *Dienstbier, F.:* K právním formám činnosti veřejné správy. In: Územní samospráva v České republice a Evropě; její problémy a perspektivy v XXI. století. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2007. s. 261-268.

²⁸ Zejména § 40 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ Čl. 36 odst. 2: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

³⁰ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; k přezkumu správního uvážení srovnej § 78 odst. 1 in fine.

Third part of paper deals with impacts of Resolution No. (77) 31 and consequential recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Czech legal system, especially on the Code of Administrative Procedure (Act No. 500/2004 Col.), Code of Administrative Justice (Act No. 150/2002 Col.) and some special acts regulating the public administration in the field of environmental protection.



Dienstbier Filip, JUDr. Ing. Ph.D.

Katedra správného práva a správnej vedy,
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
tř. 17. listopadu 8, pošt. pr. 16, 771 11 Olomouc
filip.dienstbier@upol.cz

Europejska konwencja krajobrazowa i jej implementacja do polskiego prawa wewnętrznego

(The European landscape convention and its implementation
to the Polish internal law)

Marek Górski

1. Założenia wstępne

Europejska Konwencja Krajobrazowa, przyjęta we Florencji 20 października 2000 r., przez Polskę została ratyfikowana 24 czerwca 2004 r. i opublikowana w Dz.U. nr 14 poz.98 (dalej w tekście powoływana jako EKK). Przyjęcie konwencji wymaga rozważenia, na ile obowiązujące przepisy prawa wewnętrznego są z jej postanowieniami zgodne, na ile zaś konieczne będzie dokonanie modyfikacji bądź uzupełnienia przepisów. Do chwili obecnej jednak (październik 2008 r.) nie zostały przygotowane oficjalne projekty aktów prawnych służących implementacji, mimo prac przygotowawczych prowadzonych w resorcie. Czy miałyby to oznaczać, że takie zmiany nie są potrzebne, prawo wewnętrzne z wymaganiami konwencji jest bowiem w pełni zgodne? Taka teza nie wydaje się jednak być do końca uzasadnioną, wymagałaby dokonania odpowiedniej analizy.

Rozpocząć takie analizy należałoby od spojrzenia na źródła prawa, które powinny być wzięte pod uwagę, zarówno w odniesieniu, co oczywiste, do prawa wewnętrznego, jak i prawa międzynarodowego oraz wspólnotowego. EKK bowiem już w preambule odwołuje się do postanowień szeregu aktów prawa międzynarodowego, z których przepisami jej postanowienia pozostają w różnych związkach, służąc m.in. ich rozwinięciu czy też uwzględniając wymagania w nich stawiane. Postanowienia tych aktów, już wcześniej przecież przyjętych, muszą więc być brane pod uwagę przy analizie źródeł prawa wewnętrznego. Najważniejsze z tych aktów to takie akty związane z ochroną przyrody i środowiska, jak –

- Konwencja o różnorodności biologicznej (Rio, 5 czerwca 1992 r.)¹,
 - Konwencja o ochronie europejskiej dzikiej fauny i flory i ich siedlisk naturalnych (Berno, 19 września 1979 r.)²,
- także akty związane z ochroną dóbr kultury (w tym w powiązaniu z ochroną zasobów przyrody) –

¹ – Dz.U.2002.184.1532;

² – Dz.U.1996.58.263;

- Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego (Paryż, 16 listopada 1972 r.)³,
- Konwencja w sprawie ochrony dziedzictwa architektonicznego Europy (Granada, 3 października 1985 r.)⁴,
- Europejska konwencja w sprawie ochrony dziedzictwa archeologicznego (ze zmianami) (Valetta, 16 stycznia 1992 r.)⁵.

Istotne również znaczenie, w kontekście organizowania i wykonywania działań ochronnych, ma odwołanie się do postanowień Konwencji w sprawie dostępu do informacji, udziału publicznego w procesach decyzyjnych i dostępu do sprawiedliwości w sprawach środowiska (Aarhus, 25 czerwca 1998 r.)⁶.

Główne natomiast źródła polskiego prawa wewnętrznego, które należałoby wziąć pod uwagę, to –

- ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁷,
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁸,
- ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹,
- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰.

2. Prawne definicje pojęcia „krajobraz”

Pojęcie „krajobraz” jest oczywiście podstawowym dla prowadzonej analizy, musi więc ona po pierwsze odwołać się do jego definicji przyjmowanych przez akty prawa międzynarodowego i wewnętrznego. Definicje te nie powinny być różniącymi się między sobą czy rozbieżnymi, wpływałoby to bowiem niewątpliwie na zakres regulacji prawnych, rozstrzygnięcia przyjmowane w prawie wewnętrznym należałoby uzgodnić z ewentualnymi definicjami międzynarodowymi.

EKK pojęcie to definiuje jako „obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich” (art. 1 pkt. a). Definicja ma charakter dość ogólny, jej charakterystyczną cechą jest podkreślenie, że „krajobraz” nie ma charakteru wyłącznie naturalnego (przyrodniczego), że jego kształt jest wynikiem także oddziaływań człowieka. Przedmiotem zainteresowania przepisów konwencji nie będzie więc wyłącznie „krajobraz przyrodniczy”, składający się tylko z elementów ukształtowanych przez naturę i w stanie takim, jak przez naturę został ukształtowany. Konwencja podkreśla, że przedmiotem jej zainteresowania są wszelkie krajobrazy, jej postanowienia dotyczą na równi obszarów przyrodniczych, wiejskich, miejskich i podmiejskich, konwencja obejmuje obszary lądowe oraz wody

³ – Dz.U.1976.32.190; dalej określana jako konwencja paryska;

⁴ – przez Polskę dotychczas jednak nieratyfikowana; tekst – *European Treaty Series (ETS)/Série des traités européens (STE) Nr 121*;

⁵ – Dz.U.1996.120.594;

⁶ – Dz.U.2003.78.706;

⁷ – Dz.U.2004.92.880 z późn.zm. (dalej określana jako ustawa o o.p.);

⁸ – Dz.U.2008.25.150 z późn.zm. (dalej określana jako ustawa P.o.ś.);

⁹ – Dz.U.2003.162.1568 z późn.zm. (dalej określana jako ustawa o o.z.);

¹⁰ – Dz.U.2003.80.717 z późn.zm. (dalej określana jako ustawa o p.z.p.);

śródlądowe i morskie, dotyczy krajobrazów, które mogą być traktowane jako krajobraz wyjątkowy, jak również obszarów krajobrazu pospolitego i zdegradowanego (art. 2).

Na gruncie prawa międzynarodowego funkcjonuje również pojęcie „krajobraz kulturowy“. Znalazło się ono w zmienionej w 1992 r. konwencji paryskiej jako element obejmowanego ochroną światowego dziedzictwa. Komitet Światowego Dziedzictwa UNESCO wyróżnia trzy podstawowe rodzaje krajobrazów kulturowych:

- krajobrazy, które zostały zaprojektowane i celowo stworzone przez ludzi (np. założenia parkowe czy ogrodowe);
- krajobrazy ukształtowane w sposób organiczny (poprzez „naturalne“ sposoby oddziaływania człowieka, związane z zaspokajaniem jego potrzeb) – żywe (uformowane już wcześniej, przez dawne sposoby życia, i funkcjonujące współcześnie) i „zamarłe“ (obrazujące dawne sposoby życia, lecz współcześnie tracące ekonomiczne podstawy funkcjonowania);
- krajobrazy mające znaczenie dla uznawanych z pewnych względów wartości niematerialnych, takich jak wartości religijne, symboliczne, artystyczne, estetyczne (nie jest w takich krajobrazach niezbędne wprowadzenie antropogenicznych obiektów materialnych).

Na gruncie polskiego prawa wewnętrznego nie ma wyodrębnionej definicji pojęcia „krajobraz“. Pojęcie to pojawia się w co najmniej kilku aktach rangi ustawowej, przede wszystkim w przepisach ustawy o ochronie przyrody. Wg. art. 2 ust. 1 pkt. 7 krajobraz to jeden z elementów „składników, tworów i zasobów przyrody“, natomiast w art. 5 pkt. 23 ustawa definiuje pojęcie „walory krajobrazowe“ – mają to być „wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związane z nim rzeźba terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka“. Pośrednio można w tej definicji znaleźć i definicję krajobrazu – wartości krajobrazowe to wskazane rodzaje wartości określonego pewnymi cechami obszaru, przy czym podkreśla się, że te wartości powstały wskutek działania sił natury (przyrody), jak i oddziaływań człowieka. W takim ujęciu sposób rozumienia pojęcia „krajobraz“ byłby więc zbliżony do proponowanego przez EKK. Tym niemniej chyba jednak lepiej byłoby bezpośrednio zdefiniować to pojęcie w ustawie, jako że występuje ono także w innych aktach prawnych (ustawa P.o.ś.¹¹, ustawa o z.p.) już samodzielnie, nie jako „wartości krajobrazowe“. Poza tym chyba czym innym jest „ochrona krajobrazu“ i „ochrona wartości krajobrazowych“, gdzie w drugim przypadku zakładamy jednak pewną wybiórczość działań (ochronie ma podlegać nie krajobraz w ogóle, ale pewne jego wartości, co zakłada dokonywanie określonych ocen). Takie potencjalne wartościowanie może budzić również wątpliwości z punktu widzenia założeń EKK co do powszechności jej oddziaływania, wobec wszelkiego typu krajobrazów (powołany wcześniej art. 2 konwencji).

Na gruncie polskiego prawa wewnętrznego można znaleźć natomiast definicję pojęcia „krajobraz kulturowy“. Wprowadza to pojęcie ustawa o ochronie zabytków, określając jako krajobraz kulturowy „przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, zawierającą wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze“ (art. 3 pkt. 14). Sformułowanie ak-

¹¹ – krajobraz to jeden z elementów środowiska, i to elementów przyrodniczych, chociaż ewentualnie przekształconych przez człowieka – art. 3 pkt. 39 (środowisko to ... „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami“); odrębną kwestią jest pewna niełogiczność w konstrukcji przywołanej definicji, gdzie krajobraz jest też uznany za element różnorodności biologicznej;

centuje przede wszystkim wpływ człowieka na przestrzeń, bierze jednak pod uwagę i czynniki przyrodnicze taką przestrzeń kształtujące. Krajobraz kulturowy byłby więc szczególnym rodzajem krajobrazu, o którego cechach zdecydowała głównie działalność człowieka, ale równocześnie wykorzystująca elementy przyrodnicze dla stworzenia pewnej całości. Definicja ta uwzględnia postanowienia konwencji paryskiej i daje podstawę do stosowania przewidywanych ustawą instrumentów służących ochronie zabytków nieruchomych (w rozumieniu ustawy krajobraz kulturowy jest kategorią zabytków nieruchomych).

3. Ochrona i inne działania podejmowane wobec krajobrazu

EKK zakłada, że jakość i różnorodność krajobrazów europejskich stanowi wspólny zasób, oraz że ważna jest współpraca na rzecz ich ochrony, zarządzania nimi i planowania, wobec czego jej postanowienia dotyczą podejmowania zróżnicowanych działań krajobrazu dotyczących. W rozumieniu art. 1 pkt. d konwencji „ochrona krajobrazu“ to działania na rzecz zachowania i utrzymywania cech krajobrazu ważnych lub charakterystycznych dla jego ukształtowanej wartości, wynikającej z czynników naturalnych i/lub aktywności człowieka¹². Działania podejmowane wobec krajobrazu nie mogą jednak ograniczać się do stosunkowo wąsko rozumianej ochrony, mają polegać także na zarządzaniu¹³ krajobrazem oraz na jego planowaniu. Zarządzanie krajobrazem to powinny być działania prowadzone z uwzględnieniem idei trwałego i zrównoważonego rozwoju, mające na celu zapewnienie stałego utrzymania krajobrazu tak, aby ukierunkowywać i harmonizować jego zmiany wynikające z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych¹⁴. Planowanie krajobrazu to z kolei działania o charakterze perspektywicznym, mające na celu powiększenie, odtworzenie lub utworzenie krajobrazów.

Polskie przepisy wewnętrzne w sposób bezpośredni nie przewidują podejmowania tego rodzaju działań. Ochrona krajobrazu ma być realizowana jako element ochrony środowiska czy przyrody. Ustawa P.o.ś. zakłada, że ochrona środowiska to m.in. racjonalne jego kształtowanie i gospodarowaniu zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (a więc w tym i kształtowanie krajobrazu), a także przywracanie elementów przyrodniczych do stanu właściwego (tym samym i takich elementów kształtujących krajobraz). W określeniach tych, porównując je z EKK, mieści się więc zarówno ochrona, jak i zarządzanie krajobrazem.

Z kolei według art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody ochrona taka to działania podejmowa-

¹² – w tekście angielskim – „Landscape protection“ means actions to conserve and maintain the significant or characteristic features of a landscape, justified by its heritage value derived from its natural configuration and/or from human activity; druga część definicji w oficjalnym tekście polskim (w Dzienniku Ustaw) przetłumaczona została błędnie („ochrona krajobrazu” znaczy działania na rzecz zachowania i utrzymywania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu tak, aby ukierunkować i harmonizować zmiany, które wynikają z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych);

¹³ – oficjalne tłumaczenie polskie używa tu terminu „gospodarowanie”, co też nie wydaje się najszcześniejszym tłumaczeniem;

¹⁴ – i tu oficjalna definicja sformułowana została w sposób niezbyt zrozumiały, opierający się chyba na zbyt dosłownym tłumaczeniu (art.2 pkt.e – „gospodarowanie krajobrazem” znaczy działanie, z perspektywy trwałego i zrównoważonego rozwoju, w celu zapewnienia regularnego podtrzymania krajobrazu tak, aby kierować i harmonizować jego zmiany wynikające z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych);

ne na rzecz zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów, tworów i składników przyrody. Krajobraz jest natomiast tym samym przepisem uznany za jeden z zasobów, tworów i składników przyrody, podlega więc takim samym działaniom ochronnym, jak pozostałe. Pojęcie „ochrona“ użyte zostało tu w podobnym znaczeniu, jak w ustawie P.o.ś., wobec czego w rozumieniu EKK będzie obejmować na pewno zarówno ochronę, jak i zarządzanie krajobrazem, w kontekście „odnawiania“ może także objąć planowanie.

Podobne konstrukcje zawiera i ustawa o ochronie zabytków, nie wyodrębniając jako szczególnego przedmiotu i celu regulacji ochrony krajobrazu kulturowego. Krajobraz taki, będąc jak wspomniano kategorią zabytków nieruchomości, ma być chroniony na takich samych zasadach, jak inne zabytki. W odniesieniu zaś do samego pojęcia „ochrony“ ustawa przyjmuje konstrukcję nieco odmienną, niż przepisy związane z ochroną środowiska i przyrody. Rozróżniono bowiem działania nazywane „ochroną zabytków“ od działań o charakterze „opieki nad zabytkami“. Ochroną zabytków mają się zajmować organy państwa, ich zadania w tej mierze obejmują m.in. –

- zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie,
- zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków,
- uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska (art. 4).

Natomiast opieka nad zabytkami jest obowiązkiem ich właścicieli bądź posiadaczy i powinna polegać na zapewnianiu warunków m.in. –

- naukowego badania i dokumentowania zabytku,
- zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie,
- korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości,
- popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury (art. 5).

Obowiązki te oczywiście dotyczą odpowiednio organów wykonujących funkcje właścicielskie w imieniu Skarbu Państwa, o ile zabytek jest jego własnością (co w odniesieniu do krajobrazu kulturowego może być stosunkowo najczęstszą sytuacją).

Uwagi powyższe wykazują, że w przepisach wewnętrznych dotyczących ochrony krajobrazu jest dość wyraźne rozróżnienie pomiędzy ochroną krajobrazu realizowaną na podstawie przepisów związanych z ochroną środowiska, nastawioną głównie na ochronę przyrodniczych elementów krajobrazu, a ochroną krajobrazu kulturowego realizowaną na podstawie przepisów o ochronie zabytków, akcentującą z kolei antropocentryczne elementy krajobrazu. Wydaje się to być niezbyt zgodne z założeniami EKK, podkreślającymi konieczność kompleksowego podejścia do całości krajobrazu i wszystkich jego elementów¹⁵, wymagałoby więc powiązania pomiędzy regulacjami zawartymi we wskazanych ustawach. Niezbędne wydaje się być także wyodrębnienie wśród celów ochronnych ochrony krajobrazu jako odrębnego elementu środowiska, co pozwoli na dopasowanie do tych celów zakładanych środków ochronnych.

Przepisy wewnętrzne nie wyodrębniają również w sposób wyraźny działań nazywanych pr-

¹⁵ – tak też R. Giedych – Uwarunkowania prawne planowania, ochrony i zarządzania krajobrazem w Polsce w świetle Europejskiej Konwencji Krajobrazowej; [w:] M. Kistowski (red.), *Studia ekologiczno-krajobrazowe w programowaniu rozwoju zrównoważonego. Przegląd polskich doświadczeń u progu integracji z Unią Europejską*, Gdańsk 2004, s. 32;

zez EKK „planowaniem krajobrazu”. Planowanie takie mieści się jednak w działaniach przewidywanych przez wskazane wyżej akty a przewidzianych w ramach ochrony środowiska i ochrony przyrody. Tym niemniej, dla uzyskania zgodności z EKK, warto byłoby chyba podkreślić i ten aspekt działań wobec krajobrazów podejmowanych.

4. Prawne środki ochrony krajobrazu

EKK zobowiązuje państwa-strony umowy do ustanawiania określonych środków (instrumentów) prawnych służących osiągnięciu jej celów oraz podejmowania działań służących wdrażaniu tych środków. Podzielone zostały one na działania o charakterze ogólnym i szczegółowym, do pierwszej grupy zaliczono w art. 5 działania podejmowane na rzecz –

- a) prawnego uznania krajobrazów jako istotnego komponentu otoczenia ludzi,
- b) ustanowienia i wdrożenia polityki w zakresie krajobrazu ukierunkowanej na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu poprzez przyjęcie środków specjalnych, określonych w artykule 6 konwencji,
- c) ustanowienia procedur udziału ogółu społeczeństwa, organów lokalnych i regionalnych oraz innych stron zainteresowanych zdefiniowaniem i wdrożeniem polityki w zakresie krajobrazu,
- d) zintegrowania krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego i własną polityką kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną i gospodarczą, jak również z wszelką inną polityką, która bezpośrednio lub pośrednio oddziałuje na krajobraz.

We wspomnianym art. 6 konwencja wskazuje szereg różnorodnych działań rozwijających ogólne wskazówki z art. 5. Podkreślono tu znaczenie działań edukacyjno-szkoleniowych i innych zmierzających do podnoszenia stanu świadomości społecznej w zakresie wartości krajobrazów, ich roli i wprowadzanych w nich zmian. Konwencja sugeruje w tym zakresie podejmowanie takich działań, jak –

- organizowanie i prowadzenie szkoleń specjalistów w zakresie oceny krajobrazu i działań dotyczących krajobrazu,
- ustanawianie multidyscyplinarnych programów szkolenia dotyczących polityki, ochrony, gospodarki i planowania w zakresie krajobrazu, przeznaczonych dla specjalistów w sektorze prywatnym i publicznym i dla stowarzyszeń związanych z krajobrazem,
- obejmowanie nauczaniem w szkołach i na uniwersytetach, na odpowiednich kierunkach, wartości związanych z krajobrazami i zagadnieniami ich ochrony, gospodarki i planowania.

Duży nacisk kładzie analizowany przepis art. 6 na działania zmierzające do identyfikacji istniejących krajobrazów i ich wartości. Państwa powinny w tej mierze podejmować odpowiednie działania praktyczne, zmierzające do zidentyfikowania swoich własnych krajobrazów na całym obszarze terytorium swojego kraju, następnie przeanalizowania ich cech charakterystycznych oraz przekształcających je sił i presji a także odnotowania zachodzących zmian. Wskazane działania powinny stanowić podstawę do dokonania oceny tak zidentyfikowanych krajobrazów, z uwzględnieniem szczególnych wartości przypisanych im przez państwo i społeczności, których to dotyczy.

Kolejne działania powinny zmierzać do zdefiniowania celów jakości krajobrazu dla zidentyfikowanych i ocenionych krajobrazów, po przeprowadzeniu odpowiednich konsultacji społecz-

nych. Tak zidentyfikowane cele miałyby się stać podstawą dla opracowania wymaganej polityki wobec krajobrazu, przewidującej działania niezbędne dla ich osiągnięcia, oraz wprowadzenia instrumentów mających na celu ochronę, gospodarkę i/lub planowanie krajobrazu.

Analiza przepisów polskiego prawa wewnętrznego prowadzona przez pryzmat wskazanych wymagań pozwala na stwierdzenie, iż realizowane są one obecnymi przepisami w różnym stopniu, z generalnym założeniem wskazanym już wyżej – odbywa się ta realizacja poprzez instrumenty o charakterze głównie ogólnym, gdzie ochrona krajobrazu jest częścią działań nazywanych ochroną środowiska czy ochroną przyrody. Stosunkowo najmniej wątpliwości dotyczy wymogu określonego w art. 5 pkt. c, czyli zapewnienia odpowiedniej partycypacji zainteresowanych obywateli i społeczności w podejmowaniu działań związanych z ochroną, zarządzaniem i planowaniem krajobrazu oraz rozstrzyganiu o ich kierunkach. W tym zakresie funkcjonują odpowiednie przepisy ogólne, oparte na konwencji z Aarhus i wymaganiach prawa wspólnotowego¹⁶, zawarte w momencie przygotowania opracowania w ustawie P.o.ś., natomiast od dnia 15 listopada 2008 r. w nowej ustawie¹⁷. Są to przepisy ogólne, dotyczące dostępu do informacji i udziału społeczeństwa w rozwiązywaniu problemów z zakresu ochrony środowiska, realizujące także wymagania EKK. Nie wydaje się konieczne konstruowanie odrębnych zasad w tym względzie, przepisy te powinny być stosowane przy przyjmowaniu planów, polityk czy strategii dotyczących krajobrazu czy podejmowaniu indywidualnych rozstrzygnięć mających wpływ na krajobraz.

Prowadzenie wymaganych przez EKK działań związanych z identyfikacją i oceną krajobrazu należy uznać za obowiązek Państwa. Wymagałoby to określenia przepisami odpowiednich zadań i wskazania organów odpowiedzialnych za ich realizację. W sposób wyraźny zadania takie nie zostały sformułowane, przepisy wymagają więc odpowiedniego uzupełnienia.

Podobny wniosek dotyczy wymogu zdefiniowania celów jakości krajobrazu, co także powinno być obowiązkiem wskazanych organów administracji. Obowiązujące przepisy obowiązku takiego nie przewidują, nie ustalają także wytycznych i kryteriów pomocnych przy formułowaniu takich celów, konieczne więc byłoby ich uzupełnienie. Brak wydaje się być bardzo istotnym, bowiem ustalenie celów jest w gruncie rzeczy podstawą do konstruowania planów działania oraz podejmowania środków służących ich wykonaniu, w tym i oceny przydatności środków już funkcjonujących oraz analizy potrzeby konstruowania nowych.

Ustawa P.o.ś. jest podstawą do podejmowania aktów związanych z planowaniem strategicznym w dziedzinie ochrony środowiska, którymi na szczeblu centralnym są Polityka Ekologiczna Państwa, zaś na szczeblu lokalnym programy ochrony środowiska województw, powiatów i gmin. Z kolei ustawa o ochronie przyrody wymaga w art. 3 uwzględniania w tych dokumentach zadań i działań związanych z ochroną przyrody (w tym i naturalnie ochroną wartości krajobrazowych). Wymagania zawarte w obu ustawach ustalone są jednak w sposób ogólny, w odniesieniu do krajobrazu niezbędne, z punktu widzenia dostosowania do postanowień EKK, byłoby co najmniej doprecyzowanie celów ochrony krajobrazu, co podkreślono w poprzednim akapicie.

¹⁶ – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. WE L 156 z 25.06.2003, str. 17);

¹⁷ – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (do 1 listopada 2008 r. jeszcze nieopublikowana);

Tym niemniej w projekcie Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2008-2012, przygotowanym w 2006 r.¹⁸, znalazły się pewne odniesienia dotyczące ochrony krajobrazu, opracowane z uwzględnieniem postanowień EKK. Wskazując kierunki działań w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu dokument zakłada w p.26 podjęcie działań na rzecz wprowadzenia instrumentów mających na celu ochronę i planowanie krajobrazu, zaś w p.27 zidentyfikowanie krajobrazów i przeanalizowanie ich charakterystyk oraz przekształcających je sił i presji. Działania te powinny być następnie rozwinięte w programach lokalnych.

W ochronie krajobrazu istotne znaczenie ma planowanie przestrzenne. Obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. problem podejmuje, ale także w dość ogólnym wymiarze. art. 1 ust. 2 zobowiązuje do uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym m.in. walorów krajobrazowych. Odniesienie do walorów krajobrazowych nie pojawia się już natomiast w przepisie wskazującym uwarunkowania, jakie należy brać pod uwagę w przy opracowywaniu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 10 ust. 1), ani wymagań dotyczących treści studium (art. 10 ust. 2). W obu przypadkach mowa jest tylko ogólnie o wymaganiach ochrony środowiska i przyrody oraz krajobrazu kulturowego. Podobnie wyglądają przepisy dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 15 ust. 1) oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 39 ust. 3). W sumie wydaje się niezbędnym uzupełnienie tych przepisów, co najmniej poprzez odwołanie się do celów ochrony krajobrazu, o formułowaniu których była mowa wcześniej. Uzupełnienia takie, wraz z odpowiednimi odnoszącymi się do planów, programów i strategii, dadzą wystarczające oprzyrządowanie prawne do realizacji wymagań konwencji związanych z planowaniem krajobrazu, częściowo także z zarządzaniem, w odniesieniu do wszelkich krajobrazów.

Samo natomiast zarządzanie i ochrona bezpośrednia krajobrazów z określonych względów wartościowych realizowana będzie głównie poprzez ustanawianie odpowiednich form ich prawnej ochrony, z uwzględnieniem aktualnych postanowień ustawy o ochronie przyrody. Przepisy tego aktu przewidują bowiem możliwość tworzenia szeregu prawnych form ochrony przyrody, przy czym część z tych form już w samej nazwie przewiduje ich wykorzystywanie dla celów ochrony krajobrazu. Wśród form przewidywanych art. 6 ustawy o o.p. warto zwrócić uwagę w szczególności na następujące formy –

- parki narodowe,
- rezerваты (w tym w szczególności krajobrazowe),
- parki krajobrazowe,
- obszary chronionego krajobrazu,
- zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

Park narodowy uznawany jest za najwyższą formę obszarowej i konserwatorskiej ochrony przyrody, na obszarze której, z uwagi na szczególne wartości (przyrodnicze, naukowe, społeczne i kulturowe), ochronie podlega całość przyrody oraz swoiste cechy krajobrazu (art. 8 ust. 1). Park narodowy w swym zamyśle jest przede wszystkim antytezą sztucznego parku, a jego istotą jest

¹⁸ – projekt jednak nie został dotychczas przyjęty w postaci wymaganej uchwały Sejmu;

przede wszystkim utrzymywanie w stanie pierwotnym rodzimej i dzikiej przyrody¹⁹. Za park narodowy może być uznana tylko forma ochrony przyrody:

- utworzona na podstawie aktu normatywnego, jakim jest rozporządzenie RM;
- o obszarze nie mniejszym niż 1000 ha;
- w której przedmiotem ochrony jest całość przyrody (cel zbiorowy), a więc różnorodność biologiczna, zasoby, twory i składniki przyrody nieożywionej oraz krajobraz, ze względu na ich szczególne wartości przyrodnicze, społeczne, kulturowe i edukacyjne;
- której celem ustanowienia jest kompleksowa ochrona (bierna i czynna) obejmująca: zachowanie, przywracanie i odtwarzanie właściwego stanu zasobów i składników przyrody.

Park narodowy jest państwową jednostką budżetową posiadającą swoje organy (dyrektora i radę naukową), służbę i straż.

Rezerwat przyrody to prawna forma ochrony:

- uznana za taką na mocy rozporządzenia wojewody²⁰, określającego nazwę położenie, przebieg granicy, cele ochrony, rodzaj, typ i podtyp rezerwatu, organ sprawujący nadzór oraz otulinę, jeżeli została utworzona,
- utworzona celem ochrony obszarów zachowanych w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemów, ostoi, siedlisk przyrodniczych, a także siedlisk roślin, zwierząt i grzybów oraz tworów i składników przyrody nieożywionej z uwagi na ich wartości przyrodnicze, naukowe, kulturowe i walory krajobrazowe,

Rezerwat nie ma wyodrębnienia organizacyjnego i tym samym własnego aparatu zarządzającego.

Park krajobrazowy stanowi podstawową prawną formę ochrony walorów krajobrazowych środowiska, w którym dominantę stanowi krajobraz antropogeniczny²¹ –

- tworzoną w drodze rozporządzenia wojewody, który to akt określa nazwę parku, jego obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części,
- obejmującą obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe
- tworzoną w celu zachowania, popularyzacji w/w wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju.

Park krajobrazowy to nie tylko obszar chroniony, lecz także jednostka organizacyjna mająca swoje struktury organizacyjne i organy. Ramy organizacyjne mają gwarantować, iż forma ta będzie realizować cele, dla których została utworzona. Organem zarządzającym jest dyrektor parku krajobrazowego, natomiast organem opiniodawczo-doradczym rada (o charakterze naukowo-społecznym).

Obszar chronionego krajobrazu, zgodnie z art. 23 ustawy o o.p., to forma:

- tworzona celem zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem,

¹⁹ – W. Szafer, O parkach narodowych, (w:) praca zbiorowa pod red. W. Szafera, *Skarby przyrody i ich ochrona*. Warszawa 1932, s. 5

²⁰ – od 15 listopada 2008 r., po wejściu w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (do 1 listopada jeszcze nieopublikowana) będzie to zarządzenie wydawane przez nowotworzony organ w postaci regionalnego dyrektora ochrony środowiska;

²¹ – podział na krajobraz antropogeniczny, czyli przekształcony przez człowieka i naturalny (pierwotny) wprowadza m.in. R. Pacuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000 r., s. 468;

- obejmująca obszary wyróżniające się ze względu na krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach,
- wyznaczana w drodze rozporządzenia wojewody,
- w określonych sytuacjach (tj. gdy wojewoda nie wyznaczył tej formy w drodze rozporządzenia) mogąca być wyznaczoną w drodze uchwały rady gminy.

W odróżnieniu od parków krajobrazowych obszary chronionego krajobrazu nie są odrębnymi jednostkami organizacyjnymi, lecz większymi obszarami, służącymi przede wszystkim turystyce masowej i rekreacji, na których działalność gospodarza w istocie nie jest ograniczana, choć są one chronione przed lokalizacją szczególnie uciążliwego przemysłu²².

Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe stanowią objęte ochroną z uwagi na walory widokowe i estetyczne fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego²³. (art. 43 ustawy o o.p.) Forma ta wykazuje podobieństwo do parku krajobrazowego z uwagi na wartości, które obie formy w swych założeniach mają chronić, ze względu jednak na mniejszy w przypadku zespołów przyrodniczo-krajobrazowych zasięg występowania tych wartości nie dostrzega się potrzeby objęcia ich ochroną w formie zinstytucjonalizowanej pod względem formuły organizacyjno-prawnej jaką jest park krajobrazowy.

Wskazany zestaw form, już sprawdzonych, wydaje się być wystarczającym dla osiągnięcia celów ochronnych w stosunku do krajobrazów cechujących się określonymi wartościami, w szczególności przyrodniczymi. Podkreślić tu warto, że dla pierwszych trzech z wymienionych form ustawa o ochronie przyrody przewiduje przyjmowanie planów ochrony, wskazujących szczegółowe cele ochronne i zadania te cele realizujące. W kontekście realizacji zadań związanych z ochroną krajobrazu istotne znaczenie dla ustalenia treści takich aktów miałyby identyfikacja i sprecyzowanie celów ochrony krajobrazu.

Dla porządku należy także wskazać, iż dla celów ochrony krajobrazu kulturowego stosowane będą formy ochronne przewidywane przez ustawę o ochronie zabytków. Zgodnie z art. 7 ustawy formami ochrony zabytków są:

- 1) wpis do rejestru zabytków;
- 2) uznanie za pomnik historii;
- 3) utworzenie parku kulturowego;
- 4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Szczególnie ciekawą z punktu widzenia tematyki opracowania wydaje się tu być forma parku kulturowego. Utworzyć go może uchwałą rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Zabytek nieruchomy wpisany do rejestru lub park kulturowy o szczególnej wartości dla kultury może także zostać przez Prezydenta RP uznany rozporządzeniem za pomnik historii. Z kolei minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może przedstawić Komitetowi Dziedzictwa Światowego wniosek o wpis pomnika histo-

²² – *W. Radecki*, Rozważania nad prawem ochrony przyrody. Paki krajobrazowe. (w:) *Przyroda Polska* Nr 4/2005;

²³ – *krajobraz kulturowy* został prawnie zdefiniowany w ustawie z dnia 23 lipca o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdzie art. 3 pkt. 14 stwierdza, iż pojęcie *krajobraz kulturowy* oznacza przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, zawierającą wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze; polski system prawa ustanawia zatem podwójne zabezpieczenie w zakresie ochrony krajobrazu kulturowego, wielu uważa to za zbyt liczne, zdaniem innych sytuacja taka nie koliduje lecz wzmacnia prawną ochronę – zob. R. Paczuski, op. cit., s. 490;

rii na „Listę dziedzictwa światowego“ w celu objęcia tego pomnika ochroną na podstawie postanowień konwencji paryskiej.

5. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania wykazały, że przepisy polskiego prawa wewnętrznego nie w pełni są dostosowane do spełnienia wymagań Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. W szczególności dotyczy to potrzeby wyraźniejszego zdefiniowania pewnych pojęć używanych przez konwencję, ustalenia celów działań odnoszących się do krajobrazu, stworzenia podstaw do przekładania tych celów na postanowienia aktów planowania i aktów realizujących założone cele. Przydatnym byłby także ściślejsze powiązanie form ochronnych przewidywanych przepisami różnych ustaw dla ochrony krajobrazu przyrodniczego i kulturowego. Tym niemniej już aktualny stan przepisów daje podstawę do realizowania wymagań konwencji, ewentualne uzupełnienia i zmiany dadzą natomiast szansę na ściślejsze powiązanie rozwiązań wewnętrznych z wymaganiami prawa międzynarodowego.

Łódź, dnia 2 listopada 2008 r.

Key words: international environmental law – polish environmental law – legal landscape protection

Summary

The article analyses the prescriptions of European Landscape Convention (Florence 2000) and Polish internal law. The analysis of internal prescriptions has on the aim the valuation of their agreement with the requirements of the convention. Conclusions show on the necessity of the changes of internal law for better realizing the requirements of the convention. Changes should depend on the introduction of the legal definition of the notion „landscape“, the cognizance of the organs of state to establishing and defining the aims of the protection of landscape and taking into account these aims in undertaken actions. One should also coordinate prescriptions on the protection of the natural and cultural landscape.

Górski Marek, Prof. dr hab.

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji,
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji,
Zakład Prawa Ochrony Środowiska
90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12 (p.4.78)
mpgorski@wpia.poczta.uni.lodz.pl



Wpływ konwencji Rady Europy dotyczących ochrony przyrody na kształt polskiego porządku prawnego

(Council of Europe Conventions on nature protection – their influence on the Polish Law)

Adam Habuda

Charakter prawny konwencji Rady Europy

Rada Europy jest organizacją międzynarodową, której członkami mogą być państwa europejskie uznające zasadę praworządności oraz respektujące prawa człowieka i podstawowe wolności. Artykuł 1 Statutu Rady Europy¹ stanowi, iż celem tej organizacji jest osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny. Cel ten będzie urzeczywistniany za pośrednictwem organów Rady w drodze omawiania wspólnych problemów, przez zawieranie porozumień i wspólne działanie w sprawach gospodarczych, społecznych, kulturalnych, naukowych, prawnych i administracyjnych, jak również przez przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności. Zgodnie z art. 10 Statutu organami Rady Europy są Komitet Ministrów (organ działający w imieniu RE) i Zgromadzenie Parlamentarne (ciało obradujące). Do właściwości Komitetu Ministrów należy dobór i stosowanie środków właściwych dla realizacji celu Rady Europy. Artykuł 15 Statutu wymienia wśród nich przykładowo²: zawieranie konwencji i umów, przyjmowanie przez rządy wspólnej polityki odnośnie poszczególnych spraw, co może przejawiać się także w formie zaleceń dla rządów członków. Upraszczać nieco można stwierdzić, że decyzje Komitetu Ministrów przekazywane są rządów w formie zaleceń (rekomendacji) lub stają się przedmiotem europejskich konwencji. Zalecenie nie ma charakteru wiążącego aczkolwiek stopień jego oddziaływania na władze krajowe bywa znaczący. Natomiast konwencja europejska ma charakter wiążący w stosunku do tych państw, które ją ratyfikują. Od państw członkowskich oczekuje się przystąpienia do konwencji przyjętych przez Komitet Ministrów, który zgodnie z art. 13 Statutu jest organem działającym w imieniu Rady Europy. Oprócz tego Komitet Ministrów decyduje w sprawach dotyczących wewnętrznej organizacji RE, dla realizacji celów, które uzna za stosowne może powołać komisje bądź komitety. Podstawową

¹ Statut został ratyfikowany przez RP i opublikowany w Dz. U. z 1994 r. nr 118, poz. 565.

² Sądzę, że chodzi właśnie o przykłady a nie zamknięty katalog – przemawia za tym sformułowanie „środki właściwe dla realizacji celu Rady Europy włączając w to...”.

formą działania Zgromadzenia Parlamentarnego są zalecenia, powstałe w wyniku obrad i kierowane do Komitetu Ministrów.

Znaczenie traktatów (konwencji) Rady polega m. in. na przyczynianiu się do zbliżenia państw członkowskich, zachęcaniu do harmonizacji prawa i systemów prawnych, a także do ujednoczenia prawa w skali europejskiej i ustalania minimalnych standardów prawnych. Tworząc wspólną przestrzeń prawną traktaty sprawiają, iż państwa członkowskie stają się bardziej spójne – pod względem demokratycznym, społecznym, kulturalnym. Ich efektem jest również ułatwienie i uproszczenie współpracy między państwami członkowskimi. W istocie konwencja wielostronna Rady może zastąpić całą serię umów dwustronnych między pojedynczymi krajami³.

Chcąc określić charakter prawny konwencji europejskich z punktu widzenia prawa międzynarodowego łatwo zauważymy, że są one umowami międzynarodowymi. W związku z tym w kategoriach ogólnych porozumienia i konwencji przyjmowane w Radzie Europy podlegają zasadom wynikającym z prawa traktatów. Nie ma tutaj znaczenia użyta nazwa (np. porozumienie, umowa, traktat, konwencja), co potwierdzają odpowiednie przepisy prawa traktatów. Według art. 2 ust. 2 pkt a konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.⁴ „traktat“ oznacza międzynarodowe porozumienie między państwami, zawarte w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy w dwóch lub więcej dokumentach, i bez względu na jego szczególną nazwę. Artykuł 11 stanowi, iż zgoda państwa na związanie się traktatem może być wyrażona przez podpisanie, wymianę dokumentów stanowiących traktat, ratyfikację, przyjęcie, zatwierdzenie lub przystąpienie albo w jakikolwiek inny uzgodniony sposób. Zgoda państwa na związanie się traktatem pociąga za sobą obowiązek respektowania zasady *pacta sunt servanda* (art. 26 – każdy będący w mocy traktat wiąże jego strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze) a także w pewnym sensie ustanawia prymat traktatu nad prawem krajowym (art. 27 – strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu). Tak więc państwo członkowskie Rady Europy a także inne państwo, które chce stać się stroną danej konwencji wyrażając zgodę na związanie się traktatem, staje się stroną wiążącej umowy międzynarodowej i zobowiązane jest do respektowania jej postanowień. Konwencje obowiązują państwa dopiero po ich wejściu w życie. Konwencja RE wchodzi w życie, jeżeli określona liczba państw wyrazi swoją ostateczną zgodę na związanie się nią. Wraz z wejściem w życie traktat zaczyna stanowić część prawa międzynarodowego i porządku prawnego państw, które go przyjęły. Mają one obowiązek poszanowania jego postanowień oraz jego stosowania. W państwach, które przystępują do istniejącego traktatu, wchodzi on w życie po dacie złożenia dokumentu ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia. W zasadzie traktaty Rady mogą być podpisane wyłącznie przez państwa członkowskie i ewentualnie państwa nie będące członkami, ale uczestniczące w ich opracowywaniu. Państwa, które nie są członkami Rady, mogą stać się stronami w drodze przystąpienia i to tylko po wejściu traktatu w życie⁵. Od tej zasady istnieją jednak pewne wyjątki, z których główne dotyczą porozumień częściowych i Wspólnoty Europejskiej⁶.

³ F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej,

⁴ Ratyfikowana przez RP 27 kwietnia 1990 r. Dz. U. z 1990 r. nr 74, poz. 439.

⁵ Warto wspomnieć o tendencji do otwierania konwencji, które były dotychczas zamknięte dla państw trzecich, jednak państwa nieczłonkowskie same nie mają prawa do przystąpienia do konwencji, jeśli nie są wcześniej formalnie doń zaproszone przez Komitet Ministrów.

⁶ F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *op. cit.*, s. 99.

Miejsce konwencji (umów międzynarodowych) w polskim systemie prawnym

Polski ustawodawca zdefiniował umowę międzynarodową w akcie prawnym rangi ustawy. W myśl art. 2 pkt 1 ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych⁷ umowa międzynarodowa oznacza porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego, regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie czy w większej liczbie dokumentów, bez względu na jego nazwę oraz bez względu na to, czy jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa.

Naczelne miejsce w hierarchii aktów prawnych w Polsce zajmuje Konstytucja RP. To ona powinna stanowić więc punkt wyjścia dla określenia pozycji umów międzynarodowych w Polsce. Podstawę dla określenia stosunku Rzeczypospolitej Polskiej do prawa międzynarodowego stanowi art. 9 Konstytucji, wedle którego Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Artykuł ten, co podkreśla się w doktrynie, jest z jednej strony deklaracją wobec całej społeczności międzynarodowej poszanowania fundamentalnej zasady prawa międzynarodowego (umów należy dotrzymywać), ale też uznaje się go za dyrektywę dla organów wewnętrznych państwa. Wyznacza obowiązek przestrzegania nie tylko ratyfikowanych umów międzynarodowych, ale generalnie wszystkich umów wiążących RP, prawa zwyczajowego, uchwał organizacji lub organów międzynarodowych i innych aktów prawa międzynarodowego, który spoczywa na rządzie, parlamencie, sądach i innych organach państwa⁸. Charakterystyczne jest pod tym względem jedno ze stosunkowo niedawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zgodności z Konstytucją prawa implementującego w polskim porządku prawnym decyzję ramową UE w sprawie europejskiego nakazu aresztowania. Polski sąd konstytucyjny orzekł, iż obowiązek implementacji decyzji ramowych jest wymogiem konstytucyjnym wynikającym z art. 9 Konstytucji, a ponadto „nie można wykluczyć odpowiedniej nowelizacji art. 55 ust. 1 Konstytucji, tak by przepis ten przewidywał wyjątek od zakazu ekstradycji obywateli polskich dopuszczający ich przekazywanie na podstawie ENA innym państwom członkowskim UE⁹. Konkluzję wynikającą z tego orzeczenia można streścić następująco: ustawa zasadnicza jest najwyższym prawem RP, a że zawiera dyrektywę nakazującą przestrzeganie prawa międzynarodowego przez wszystkie organy państwowe, to i w razie konieczności nie należy wykluczać nowelizacji ustawy zasadniczej właśnie w imię wypełnienia obowiązku wskazanego w art. 9, to znaczy niedopuszczania do sytuacji, w której przepis konstytucyjny byłby przeszkodą dla realizacji zobowiązań międzynarodowych państwa polskiego. Na temat znaczenia prawnego art. 9 polskiej ustawy zasadniczej wypowiadały się też sądy administracyjne. W jednym z orzeczeń sąd stwierdził, że „jest to generalna zasada akceptacji wszystkich źródeł prawa międzynarodowego, nie tylko umów międzynarodowych, ale również powszechnie uznanych zasad prawa międzyna-

⁷ Dz. U. z 2000 r. nr 39 poz. 443.

⁸ A. Wyrozumska, Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa, (w:) Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 32.

⁹ Wyrok TK z 27 września 2005 r. P 1/05.

rodowego oraz zwyczaju międzynarodowego¹⁰. Niektórzy konstytucjoniści art. 9 traktują jako podstawę do rozszerzania formalnie zamkniętego systemu źródeł prawa (w którego skład, w myśl art. 87 polskiej konstytucji wchodzi Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia i akty prawa miejscowego) a także – według nich – inne elementy systemu źródeł prawa międzynarodowego¹¹, uznając, że w skład tego porządku wchodzi nie tylko ratyfikowane umowy międzynarodowe ale też np. umowy międzynarodowe nieratyfikowane czy uchwały organizacji międzynarodowych.

Artykuł 91 ust. 1 Konstytucji wskazuje warunki, jakie musi spełniać umowa międzynarodowa, aby mogła zostać zastosowana w porządku krajowym. Są to: 1) ratyfikowanie umowy, 2) ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, 3) umowa musi nadawać się do bezpośredniego stosowania, to znaczy nie wymagać wydania ustawy. Użyty w Konstytucji termin „bezpośrednie stosowanie” wydaje się oznaczać skutek wobec podmiotów prywatnych. Ratyfikowanie umów międzynarodowych jest w Polsce kompetencją Prezydenta RP (art. 133 Konstytucji), co pozwala określić umową ratyfikowaną taką umową międzynarodową, na związanie którą wyraził zgodę Prezydent RP. Ogłoszenie umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw jest warunkiem *sine qua non* stosowania jej wobec podmiotów prywatnych, czyli skuteczności umowy w prawie wewnętrznym. Należy tu odróżnić wejście umowy międzynarodowej w życie, co odnosi się jednak do płaszczyzny prawa międzynarodowego. Kwalifikacja umowy jako nadającej się do bezpośredniego stosowania może budzić spory; w jednym z orzeczeń ich rozstrzygnięcia podjął się Trybunał Konstytucyjny uznając, iż konieczną przesłanką bezpośredniego stosowania umowy jest określenie w samej umowie wszystkich elementów normatywnych, od których zależy zastosowanie określonego instrumentu prawnego¹².

Również sama kategoria ratyfikacji nie należy do jednolitych. Konstytucja RP wskazuje cztery rodzaje ratyfikacji umów międzynarodowych:

- 1) ratyfikacja za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie – art. 89 ust. 1,
- 2) ratyfikacja nie wymagająca ustawy a jedynie zawiadomienia Sejmu – art. 89 ust. 2,
- 3) ratyfikacja umów na mocy których przekazuje się organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach dokonywana za zgodą Sejmu i następnie Senatu wyrażanej w formie ustawy w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (senatorów) większością 2/3 głosów – art. 90 ust. 1-2,
- 4) ratyfikacja za zgodą wyrażoną w referendum ogólnokrajowym – art. 90 ust. 3-4, dotyczy kwestii wymienionych w punkcie poprzedzającym.

Konstytucja RP wskazuje w jakiej sytuacji wymagana jest na ratyfikację uprzednia zgoda wyrażona w ustawie. Artykuł 89 ust. 1 wymienia pięć punktów: 1) umowa dotyczy pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, 2) umowa dotyczy wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, 3) umowa dotyczy członkostwa RP w organizacji międzynarodowej, 4) umowa dotyczy znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, 5) umowa dotyczy spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy. Dla interesującego nas zakresu ochrony przyrody (środowiska) wnioski stąd

¹⁰ Wyrok NSA z 29 maja 2002 r., I SA/Lu 883/01.

¹¹ Zob. K. Działocha, Komentarz do rozdziału III Konstytucji, (w:) Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 1999,

¹² Orzeczenie TK z 19 grudnia 2002 r., K 33/02.

taki, że umowy międzynarodowe w tym obszarze się mieszczące przed ratyfikacją przez Prezydenta RP muszą zostać zaakceptowane przez Sejm¹³. Nie jest to wszakże kwestia bezdyskusyjna ze względu na nieprecyzyjność użytych kryteriów i ich zbyt szeroki zakres (np. co oznacza *znaczące* obciążenie finansowe państwa, czy zasadna jest ustawowa zgoda na ratyfikację członkostwa w każdej organizacji międzynarodowej)¹⁴. Ponadto argumentu przeciwko absolutnemu przyjmowaniu takiego stanowiska dostarcza praktyka – mianowicie nie wszystkie interesujące nas tutaj konwencje Rady Europy w zakresie ochrony przyrody ratyfikowane były pod warunkiem wyrażenia zgody przez polski Sejm.

Tryb ratyfikacji wpływa na pozycję umowy międzynarodowej względem innych źródeł prawa krajowego. I tak umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo w razie kolizji z ustawą¹⁵, umowa ratyfikowana bez upoważnienia ustawy ma pierwszeństwo przed rozporządzeniami i innymi aktami podustawowymi¹⁶.

Konstytucja RP wypowiada się także w sprawie umów międzynarodowych ratyfikowanych przed jej wejściem w życie. Na mocy art. 241 umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez RP na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji.

Trzeba też krótko odnieść się do umów międzynarodowych nie podlegających ratyfikacji lecz zatwierdzanych na podstawie art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji (artykuł ten jako jedną z kompetencji Rady Ministrów wymienia zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz *zatwierdzanie i wypowiedzanie innych umów międzynarodowych*)¹⁷. Należy przyjąć, iż umowy te wiążą RP w płaszczyźnie prawa międzynarodowego i muszą być przestrzegane i wykonywane w płaszczyźnie prawa krajowego, jeśli go dotyczą (np. przez wydanie aktu prawnego). Nie mają jednak mocy powszechnie obowiązującego prawa, choć mogą rodzić pewne skutki pośrednie – np. rodzić uprawnione oczekiwanie po stronie podmiotów prywatnych¹⁸.

Zwięźle streszczając powyższy fragment należy wspomnieć o dwóch kategoriach umów międzynarodowych w polskim systemie prawnym: ratyfikowanych i nie wymagających ratyfikacji. Moc prawna tych pierwszych nie jest jednakowa i zależy od trybu poprzedzającego czynność ratyfikacji. Najwyższą moc prawną mają umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Prawodawca wskazuje co do jakich umów międzynarodowych taka ustawowa zgoda jest konieczna, często nie są to jednak wskazania precyzyjne. W razie konfliktu umowy ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie z ustawą krajową pierwszeństwo ma umowa ratyfikowana. Nie należy z drugiej strony pomniejszać znaczenia prawnego umów nie wymagających ratyfikacji czy, ogólniej się wyrażając, innych aktów prawa międzynarodowego. Decydujące znaczenie ma tu często przywoływana w praktyce orzeczniczej norma konstytucyjna stanowiąca, iż Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego (a więc nie tylko

¹³ Zob. Z. Bukowski, *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005, s. 73.

¹⁴ Szeroko na ten temat cytowana już A. Wyrozumska, s. 59-66.

¹⁵ Niektórzy, powołując się na art. 9 Konstytucji, twierdzą, że ma też prymat nad Konstytucją.

¹⁶ Aczkolwiek i tu niektórzy twierdzą o prymacie nad ustawą; zob. W. Czaplinski, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w projekcie konstytucji RP*, Państwo i Prawo nr 2 z 1992 r.

¹⁷ W praktyce umowy zatwierdzane stanowią liczną grupę, A. Wyrozumska szacuje, że stanowią one ponad 50 %.

¹⁸ Wyrok TK z 19 grudnia 2002 r. K 33/02.

umów ratyfikowanych ale i innych aktów tego prawa). Bezpośrednie oddziaływanie dla praw i obowiązków jednostki umowy międzynarodowej nie ratyfikowanej (względnie ratyfikowanej ale w odpowiedni sposób nie ogłoszonej) nie ma miejsca choć z drugiej strony nie można przesądzić o całkowitej obojętności takiego aktu dla statusu prawnego jednostki.

Akty Rady Europy w zakresie ochrony przyrody

Zanim wskażemy konwencje RE interesujące nas z punktu widzenia tytułu opracowania, musimy określić co do ochrony przyrody zaliczamy. Nie jest to bowiem kwestia bezdyskusyjna. W celu oznaczenia sobie przedmiotu badań należy jednak „zaprojektować” pewną definicję. W polskiej doktrynie wskazuje się, iż nie jest wykluczone posługiwanie się dwojakim pojęciem ochrony przyrody: sensu *stricto* na oznaczenie tego co jest w ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody i aktach wykonawczych do niej, sensu *largo* z dodaniem przepisów leśnych, łowieckich i rybackich, a może także o ochronie zwierząt¹⁹.

Polska ustawa o ochronie przyrody następująco określa istotę ochrony przyrody: ochrona przyrody, w rozumieniu ustawy, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, czyli 1) dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów, 2) roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową, zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia, 4) siedlisk przyrodniczych, 5) siedlisk zagrożonych wyginieciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, 6) tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt, 7) krajobrazu, 8) zieleni w miastach i wsiach, 9) zadrzewień. Zdaniem J. Sommera ochrona przyrody oznacza utrzymanie warunków przyrodniczych niekoniecznych bezpośrednio dla życia człowieka, ale warunkujących zachowanie jego integralności kulturowej (przyroda jako element kultury narodowej) oraz podstaw przyrodniczych jego istnienia (bioróżnorodność)²⁰. Słownikowo pod pojęciem przyrody rozumie się występujące w stanie dzikim zwierzęta i rośliny, ich naturalne siedliska i ekosystemy. Taka definicja znajduje potwierdzenie w tytułach podstawowych aktów prawnych. Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe pactwa wodnego²¹, Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego²², Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginieciem²³, Konwencja o ochronie gatunków wędrownych dzikich zwierząt²⁴, Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk²⁵ to przykłady kluczowych aktów międzynarodowych z zakresu ochrony przyrody, których stroną jest Wspólnota Europejska. Treść i tytuły wyżej wymienionych umów wraz wykorzystaniem przytoczonego fragmentu polskiej ustawy o ochronie przyrody pozwalają określić desygnat nazwy „przyroda”. Przez

¹⁹ W. Radecki, Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Warszawa 2008, s. 40.

²⁰ J. Sommer, Przedmiot prawa ochrony przyrody, (w:) Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody, red. W. Radecki, Wrocław 2006, s. 70.

²¹ Sporządzona w Ramsar, 2 lutego 1971, Dz. U. z 1978 r. , nr 7, poz. 24.

²² Sporządzona w Paryżu, 23 listopada 1972, Dz. U. z 1976r. , nr 32, poz.190.

²³ Sporządzona w Waszyngtonie, 3 marca 1973, Dz. U. z 1991r. , nr 27, poz. 112.

²⁴ Sporządzona w Bonn, 23 czerwca 1979, Dz. U. z 2003r. , nr 2 poz. 17.

²⁵ Sporządzona w Bernie, 19 września 1979, Dz. U. z 1996r. , nr 58, poz. 263.

prawną ochronę przyrody rozumiem zespół działań prawnych mających na celu zachowanie i polepszenie stanu dziko żyjących gatunków i ich siedlisk z zachowaniem odpowiedniej równowagi, ochronę krajobrazu rozumianego jako obszar łączący elementy czysto przyrodnicze i powstałe wskutek działalności człowieka, ochronę kultury ludzkiej, której niezbędnym elementem jest działanie na rzecz co najmniej utrzymania różnorodności przyrodniczej.

W tym miejscu dokonam wymienienia i krótkiej charakterystyki konwencji Rady Europy, które można potraktować jako odnoszące się do ochrony przyrody. Do konwencji Rady Europy odnoszących się bezdyskusyjnie do ochrony przyrody zaliczymy:

- 1) Konwencję o ochronie gatunków dzikiej fauny i flory europejskiej oraz ich siedlisk sporządzoną w Bernie 19 września 1979 r. (European Treaty Series nr 104)

Celem konwencji jest ochrona gatunków dzikiej fauny i flory oraz ich siedlisk naturalnych, zwłaszcza tych gatunków i siedlisk, których ochrona wymaga współdziałania kilku państw, oraz wspieranie współdziałania w tym zakresie. Szczególny nacisk położono na ochronę gatunków zagrożonych i ginących włączając w to gatunki wędrowne zagrożone i ginące. Umawiające się strony podejmą niezbędne środki, aby zachować populację dzikiej fauny i flory na poziomie, który odpowiada w szczególności wymaganiom ekologicznym, naukowym i kulturowym lub też dostosować populacje tych gatunków do tego poziomu, uwzględniając jednocześnie wymagania gospodarcze i potrzeby rekreacyjne oraz potrzeby zagrożonych lokalnie podgatunków, odmian lub form. W szczególności strony powinny:

- podjąć działania mające na celu wdrożenie krajowej polityki ochrony dzikiej flory i fauny oraz siedlisk naturalnych ze szczególnym uwzględnieniem gatunków zagrożonych i ginących
- uwzględniać ochronę dzikiej fauny i flory w swojej polityce dotyczącej planowania i rozwoju oraz w działaniach ukierunkowanych na ograniczenie zanieczyszczeń
- podejmować działania edukacyjne i informacyjne o potrzebie realizacji ochrony
- podejmować odpowiednie działania ustawodawcze i administracyjne zapewniające ochronę siedlisk i gatunków wymienionych w załącznikach (w szczególności zakazać umyślnego chwytania i zabijania, niszczenia miejsc rozrodu i wypoczynku, handlu)
- uwzględniać w polityce dotyczącej planowania i rozwoju rolę obszarów chronionych a także chronić obszary ważne dla gatunków wędrownych
- koordynować działania ochronne na obszarach przygranicznych
- eksploatować faunę wymienioną w odpowiednim załączniku tak, by jej populacja nie była zagrożona (np. wyznaczyć okresy ochronne, lokalnie lub okresowo całkowicie zakazać eksploatacji)
- w odniesieniu do określonych w załącznikach gatunków zakazać użycia wszelkich niewybiórczych metod ich chwytania i zabijania

W razie braku innego zadowalającego rozwiązania strona może stosować wyjątki od wprowadzonych zakazów. Powodami uzasadniającymi niestosowanie się do zakazów są ochrona flory i fauny, zapobieżenie poważnym szkodom w uprawach, pogłowiu żywego inwentarza, lasach, gospodarstwach rybnych, wodach i innych formach własności, ochrona zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa ruchu powietrznego i innych nadrzędnych interesów publicznych, potrzeba prac badawczych i dydaktycznych, zezwolenie w ściśle kontrolowanych warunkach

kach, wybiórczo i w ograniczonym stopniu na rozsądne wykorzystywanie niewielkiej liczby niektórych dzikich zwierząt i roślin.

Strony mogą stosować bardziej rygorystyczne środki ochronne niż te, które przewiduje konwencja.

2) Europejską konwencję krajobrazową sporządzoną we Florencji 20 października 2000 r. (ETS nr 176)

W świetle preambuły do konwencji „krajobrazowej“ krajobraz jest traktowany jako podstawowy komponent europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i definiowany jako obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i (lub) ludzkich. Ochrona krajobrazu to działania na rzecz zachowania i utrzymania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu tak, aby ukierunkować i harmonizować zmiany, które wynikają z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Celami konwencji są promowanie ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu, a także organizowanie współpracy europejskiej w zakresie zagadnień dotyczących krajobrazu. W dążeniu do realizacji tych celów każda strona:

- podejmie działania na rzecz prawnego uznania krajobrazów jako istotnego komponentu otoczenia ludzi, jako wyrażenia dzielonej przez nie różnorodności kulturowej i przyrodniczej oraz podstawy ich tożsamości
- ustanowi i wdroży politykę w zakresie krajobrazu ukierunkowaną na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu
- ustanowienie procedur udziału ogółu społeczeństwa, organów lokalnych, regionalnych i innych w zakresie polityki krajobrazowej
- zintegrowanie krajobrazu z innymi politykami oddziałującymi na krajobraz
- podejmie działania na rzecz edukacji i podnoszenia świadomości społecznej
- podejmie analizę krajobrazu oraz zidentyfikuje czynniki na niego oddziałujące definiując cele jakości krajobrazu.

Rada Europy sporządziła również kilka innych aktów odnoszących się przede wszystkim do ochrony zwierząt. Mam tu na myśli:

1) Europejską konwencję o ochronie zwierząt kręgowych używanych do celów doświadczalnych oraz do innych celów naukowych sporządzoną w Strasburgu 18 marca 1986 r. (ETS nr 123)

Celem aktu jest ochrona żywych zwierząt używanych doświadczalnie i naukowo poprzez ograniczenie takiego używania a tam gdzie to możliwe stosowanie metod alternatywnych. Konwencja stosuje się do każdego zwierzęcia używanego lub przeznaczonego do wszelkiego rodzaju zabiegów doświadczalnych lub innych zabiegów naukowych, mogących powodować trwałe szkody, ból, cierpienia lub lęk. Konwencja nie stosuje się do rolniczych lub kliniczno-weterynaryjnych praktyk o charakterze niedoświadczalnym.

Realizacja celu konwencji następuje poprzez:

- wskazanie przesłanek uzasadniających przeprowadzenie doświadczenia (zapobieganie chorobom, złemu samopoczuciu człowieka, zapobieganie chorobom zwierząt i roślin, produkcja

odpowiednich w tym celu leków, leczenie chorób, ochrona środowiska, badania naukowe, edukacja i szkolenie)

- zapewnienie odpowiednich pomieszczeń dla zwierząt wraz z codzienną kontrolą warunków, w jakich zwierzę przebywa
- doświadczenie można przeprowadzić tylko wtedy, jeśli wykorzystanie innej metody byłoby niepraktyczne i nieracjonalne
- należy tak przeprowadzać doświadczenia aby wyrządzały u zwierząt minimum szkód, stosować znieczulenie (chyba, że jest to nie do pogodzenia z celem doświadczenia), w razie doświadczenia mogącego powodować silne bądź przewlekłe bóle należy dokonać zgłoszenia właściwemu organowi (lub uzyskać jego zgodę)
- przeprowadzanie tylko takich doświadczeń, które są konieczne (weryfikacja ma następować poprzez uzyskanie zezwolenia bądź przynajmniej zgłoszenie właściwemu organowi)
- decyzje o losach zwierzęcia po eksperymencie powinna podejmować kompetentna osoba (np. lekarz weterynarii)
- doświadczenia mogą być przeprowadzane tylko przez osoby kompetentne i pod nadzorem osób kompetentnych
- aby uniknąć niepotrzebnego powtarzania doświadczeń wymaganych przez prawo, w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa, w razie możliwości każda ze stron uznaje wyniki przeprowadzone przez inną stronę
- gromadzenie danych statystycznych na temat używania zwierząt do doświadczeń

2) Europejską konwencję o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich sporządzoną w Strasburgu 10 marca 1976 r.

Celem konwencji jest przyjęcie wspólnych przepisów mających zapewnić odpowiednie warunki zwierzętom hodowlanym i gospodarskim, wykorzystywanym szczególnie w warunkach nowoczesnych systemów intensywnego chowu (oznacza to stosowanie instalacji technicznych obsługiwanych głównie przy pomocy urządzeń automatycznych). Cele mają być osiągnięte poprzez:

- zapewnienie zwierzęciu odpowiedniego pomieszczenia i warunków w nim panujących, pojęcia, żywienia i pielęgnacji nie powodujących u zwierząt niepotrzebnych cierpień i urazów
- zapewnienie odpowiedniej przestrzeni i swobody ruchu
- okresowa kontrola stanu zdrowia zwierząt
- okresowa (codzienna) kontrola obsługujących zwierzęta urządzeń technicznych

3) Europejską konwencję o ochronie zwierząt rzeźnych (przeznaczonych do uboju) sporządzoną w Strasburgu 10 maja 1976 r.

Konwencja ma za zadanie zapewnić odpowiednią ochronę zwierzętom przeznaczonym do uboju poprzez stosowanie metod uboju oszczędzających zwierzętom cierpień i bólu biorąc pod uwagę, iż strach, cierpienie i ból mogą wpływać na jakość uzyskanego mięsa. Mają do tego prowadzić następujące działania:

- możliwie szybkie wyładowanie zwierząt z środków transportu w odpowiednich warunkach
- odpowiednie kwalifikacje personelu zajmującego się wyładowaniem
- zachowanie wskazanych warunków przy przepędzaniu zwierząt (np. zakaz kopania zwierząt)

- zagwarantowanie odpowiednich warunków w ubojniach
 - nakaz codziennego sprawdzania kondycji zwierząt oczekujących na ubój
 - w razie konieczności unieruchomienie zwierzęcia przed dokonaniem uboju, przy czym nie wolno stosować środków unieruchamiających powodujących niepotrzebne cierpienia
 - osoby dokonujące unieruchamiania i uboju powinny posiadać odpowiednie umiejętności
- 4) Europejską konwencję o ochronie zwierząt domowych sporządzoną w Strasburgu 13 listopada 1987 r. (ETS 125)
- 5) Europejską konwencję o ochronie zwierząt podczas międzynarodowego transportu sporządzoną w Paryżu 13 grudnia 1968 r. (ETS 065)²⁶.

Czy powyższe pięć konwencji można zaliczyć do aktów mających na celu ochronę przyrody? Z jednej strony można twierdzić, że nie. Nie chodzi w nich bowiem o zachowanie gatunków, zapewnienie bioróżnorodności czy ochronę cennych z punktu widzenia kultury ludzkiej obiektów. Mają one na celu ochronę zwierząt, ale nie z tego względu, iż zwierzęta są elementem przyrody lecz z powodu, iż przynoszą odpowiednie korzyści gospodarcze. Nie można też pomijać zmiany postaw człowieka wobec świata zwierzęcego w ogólności (stwierdzenie w wielu ustawodawstwach, iż zwierzę nie jest rzeczą a człowiek winien jest mu odpowiednie traktowanie). Nie mieszczą się one również w zaproponowanej wyżej definicji przyrody i jej ochrony. Choć z drugiej strony, mogą pojawić się w tej kwestii znaczące wątpliwości. W szczególności mam na myśli art. 81 ust. 4 pkt 4 polskiej ustawy Prawo ochrony środowiska²⁷. Wśród zasobów środowiska podlegających ochronie ustawodawca wymienia ochronę zwierząt gospodarskich i domowych. Ponadto prawodawca wśród działań służących ochronie zwierząt wskazuje w art. 127 pkt 2 ustawy POŚ tworzenie warunków prawidłowego rozwoju i optymalnego spełniania przez zwierzęta funkcji biologicznej w środowisku. Nie idzie chyba zbyt daleko interpretacja według której jednym z aspektów funkcji biologicznej zwierząt jest dostarczanie pożywienia człowiekowi, czy ułatwienia w służących człowiekowi eksperymentach naukowych. W tym sensie stworzenie warunków odpowiedniego transportu, uboju czy przeprowadzania doświadczeń poprzez właściwe regulacje prawne może być traktowane jako mieszczące się w prawnej ochronie środowiska. Jaką konkluzją można by więc zakończyć tą część rozważań? Myślę, że dobrze wykorzystać wyróżnienie prawa ochrony w sensie ścisłym i w sensie szerszym. W pierwszym ujęciu zakładamy bardziej rygorystyczne rozumienie ochrony przyrody, co wiąże się z niezaliczeniem do niej przepisów omawianych konwencji. Patrząc szerzej, konwencje o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich, o ochronie zwierząt rzeźnych, o ochronie zwierząt domowych, o ochronie zwierząt podczas transportu międzynarodowego i o ochronie zwierząt kręgowych używanych do celów doświadczalnych można włączyć w zasób aktów europejskich mających na celu ochronę przyrody.

²⁶ Celowo pomijam tutaj przybliżenie przedmiotu regulacji konwencji wymienionych w punktach 4 i 5 bowiem z

²⁷ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. t. jedn. Dz. U. z 2008 r. nr 25 poz. 150.

Miejsce i znaczenie konwencji Rady Europy odnoszących się do ochrony przyrody w systemie prawa polskiego

Polska jest członkiem Rady Europy od 26 listopada 1991 r. Z zarysowanych powyżej konwencji Rady Europy Rzeczpospolita Polska nie przyjęła dotychczas dwóch²⁸: konwencji o ochronie zwierząt domowych oraz konwencji o ochronie zwierząt podczas transportu międzynarodowego²⁹. Konwencja o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich została przez RP podpisana 20. 04. 2005 i ratyfikowana 20. 02. 2008³⁰, konwencja o ochronie zwierząt rzeźnych została podpisana 11. 05. 2006 i ratyfikowana 3. 04. 2008³¹, konwencja o ochronie zwierząt kręgowych używanych do celów doświadczalnych została podpisana 16. 04 2008 (dotychczas nie nastąpiła jej ratyfikacja). Dwie podstawowe konwencje Rady Europy dotyczące istoty ochrony przyrody: berneńska³² i krajobrazowa³³ zostały podpisane 24. 03. 1995 r. (berneńska) i 21. 12. 2001 r. (krajobrazowa), zaś ich ratyfikacja nastąpiła odpowiednio 13. 09. 1995 r. i 27. 09. 2004 r.

Ratyfikacja żadnej z tych konwencji nie była poprzedzona wyrażeniem zgody w ustawie. Nie jest to jednak przeszkodą do traktowania tych umów jako źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jeżeli spełniają one trzy warunki: ratyfikacja, ogłoszenie w Dzienniku Ustaw oraz nadawanie się postanowień umowy do bezpośredniego stosowania, bez konieczności wydawania ustawy. Dwa pierwsze warunki są oczywiście spełnione, realizacja trzeciego jest bardziej skomplikowana. Wydaje się, że w większości nie spełniają one przesłanki wskazanej przez Trybunał Konstytucyjny, to znaczy nie zawierają w sobie wszystkich elementów normatywnych, od których zależy zastosowanie danego instrumentu prawnego. W związku z tym poszukajmy w polskim ustawodawstwie przepisów przenoszących do prawa krajowego normy zawarte w interesujących nas konwencjach Rady Europy.

Podstawę systemu prawnej ochrony przyrody w Polsce stanowi ustawa o ochronie przyrody z 16 kwietnia 2004 r.³⁴. Już w jej dwóch pierwszych artykułach zawarte jest to, co jest podstawowym celem „najbardziej przyrodniczych“ konwencji RE – berneńskiej i krajobrazowej. Mianowicie przy określeniu zakresu przedmiotowego ustawy ustawodawca stwierdza, iż określa ona cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu (art. 1). W art. 2 po ogólnym określeniu istoty ochrony przyrody (zachowanie, zrównoważone użytkowanie oraz odnawianie zasobów, tworów i składników przyrody) następuje wyliczenie tego co do przyrody zaliczamy, w którym to katalogu znajdują się dziko występujące rośliny i zwierzęta, siedliska przyrodnicze i krajobraz. W przepisach polskiej ustawy poświęconych Naturze 2000 pod pojęciem tym rozumie się obszary specjalnej ochrony ptaków i specjalne obszary ochrony siedlisk, co wraz z rozporządzeniem ministra właściwego do spraw środowiska określającym typy siedlisk przy-

²⁸ Stan na 25 sierpnia 2008 r., informacja ze strony internetowej RE :<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeS-tats.asp?PO=POL&MA=999&CM=17&CL=ENG>

²⁹ Warto jeszcze wspomnieć, iż 4 listopada 1998 r. została otwarta do podpisu konwencja RE o ochronie środowiska środkami prawa karnego (Nr 172) jednak jak dotychczas nie weszła ona w życie.

³⁰ Dz. U. nr 104 poz. 665.

³¹ Dz. U. nr 126 poz. 810.

³² Dz. U. z 1996 r. nr 58, poz. 263.

³³ Dz. U. z 2006 r. nr 14, poz. 98.

³⁴ Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.

rodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt wymagające ochrony w formie Natury, także te o znaczeniu priorytetowym stanowi przeniesienie do polskiego prawa norm zawartych w art. 4 i 5 konwencji berneńskiej zobowiązujących strony do podjęcia właściwych i niezbędnych środków ustawodawczych i administracyjnych aby zapewnić ochronę siedlisk i gatunków. Artykuły 48-50 polskiej ustawy o ochronie przyrody zawierające delegację dla ministra właściwego do spraw środowiska do wskazania w drodze rozporządzenia gatunków roślin, zwierząt i grzybów objętych różnymi postaciami ochrony (ściśłą i częściową) są urzeczywistnieniem ochrony gatunków, o których mowa w odpowiednich załącznikach do konwencji berneńskiej i występujących w Polsce. Konwencja berneńska w celu ochrony tych gatunków wprowadza katalog działań, które muszą być zakazane (np. zakaz umyślnego zrywania jeżeli chodzi o rośliny czy zakaz umyślnego chwytania jeżeli chodzi o zwierzęta). Prawo polskie wydaje się być w tej kwestii mniej rygorystyczne bowiem mowa jest jedynie o możliwości wprowadzenia określonych zakazów. Ustawa formułuje ich katalog, spośród nich odpowiedniego doboru dokonuje minister, kierując się potrzebami ochrony, wymaganiami ekologicznymi, naukowymi i kulturowymi i przepisami prawa UE. Trzeba też jednak zaznaczyć, iż także konwencja berneńska dopuszcza szereg wyjątków pozwalających odstąpić od jej postanowień (np. w celu ochrony nadrzędnego interesu publicznego, ochrony flory i fauny) o ile nie istnieje żadne inne zadowalające rozwiązanie a stosowanie wyjątku nie będzie miało ujemnego wpływu na przetrwanie danej populacji. Postanowienia konwencji berneńskiej nakazujące uwzględnianie ochrony fauny i flory w krajowych politykach dotyczących planowania, rozwoju, ochrony fauny i flory znajdują odzwierciedlenie w przepisach art. 3 ustawy o ochronie przyrody (stanowiącego o uwzględnianiu wymagań ochrony przyrody w polityce ekologicznej państwa, planach zagospodarowania przestrzennego, krajowej strategii ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej). Wprowadzony w konwencji nakaz podejmowania działań informacyjnych i edukacyjnych realizowany jest w polskim prawie ochrony przyrody np. w art. 3 pkt 5 u. o. p. (prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody).

Druga z konwencji *stricte* przyrodniczych, krajobrazowa zawiera definicję krajobrazu natomiast polskie ustawodawstwo, choć terminem krajobraz się posługuje, to jednak go nie wyjaśnia. W polskim prawie krajobraz wraz tworamami przyrody, siedliskami i występującymi na tych siedliskach organizmami to po prostu środowisko przyrodnicze (art. 5 pkt 20 ustawy o ochronie przyrody). Podobnie w ustawie Prawo ochrony środowiska, gdzie krajobraz jest wymieniany jako jeden z elementów środowiska (art. 3 pkt 39 ustawy Prawo ochrony środowiska). Wprawdzie ustawodawca nie definiuje krajobrazu, ale definiuje walory krajobrazowe, nakazując w art. 5 pkt 23 ustawy o ochronie przyrody rozumieć przez to wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związane w nim rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka. Myślę, że walory krajobrazowe mają wiele wspólnego z definicją krajobrazu z konwencji krajobrazowej poprzez wskazanie, iż jest on wynikiem zarówno działania sił przyrody jak i człowieka. W polskim ustawodawstwie niewątpliwie z ochroną krajobrazu można wiązać takie formy ochrony przyrody jak obszary chronionego krajobrazu, parki krajobrazowe czy zespoły przyrodniczo – krajobrazowe (art. 6 ustawy o ochronie przyrody). Park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju (art. 16 u. o. p.). Obszar chronionego krajobrazu obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartoś-

ciowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnią funkcję korytarzy ekologicznych (art. 23). Zespoły przyrodniczo- krajobrazowe to fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne (art. 43 u. o. p.). Należy też zaznaczyć o akcie prawnym, który nie należy do systemu prawnej ochrony przyrody ale niewątpliwie ma znaczący wpływ właśnie na krajobraz. Mam na myśli ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁵. W art. 1 stanowi ona między innymi, że w planowaniu przestrzennym uwzględnia się m. in. walory krajobrazowe i architektoniczne, definicja ładu przestrzennego z art. 2 ma wiele wspólnego z definicją krajobrazu z konwencji krajobrazowej zaś art. 15 jako jeden z niezbędnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazuje określenie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Wskazane polskie akty prawne odnoszące się do ochrony i kształtowania krajobrazu zdają się spełniać normy zawarte szczególnie w art. 5 i 6 konwencji krajobrazowej (np. uznanie krajobrazów za komponent życia ludzi, ustanowienie polityki w zakresie krajobrazu).

Uwzględnienie³⁶ w prawie polskim konwencji, które określiłem wcześniej jako odnoszące się do ochrony zwierząt (o ochronie zwierząt kręgowych używanych do celów doświadczalnych, o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich, o ochronie zwierząt rzeźnych) w polskim porządku prawnym następuje przede wszystkim w dwóch ustawach: ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt³⁷ oraz ustawie z 21 stycznia 2005 r. o doświadczeniach na zwierzętach³⁸. Trzeba zaznaczyć, iż do słowa „uwzględnienie“ należy w tym przypadku podejść z rezerwą bowiem przyjęcie tych konwencji przez Polskę nastąpiło już w okresie obowiązywania polskich ustaw w tym zakresie. Prawo nie powstaje jednak „w próżni“ i nie należy zakładać, że polski ustawodawca nie korzystał z dorobku organizacji międzynarodowej, której członkiem jest RP. Oczywiście korzystał, choć formalnie rzecz biorąc z odpowiednich dyrektyw unijnych (co widać w uwagach do tytułu o doświadczeniach na zwierzętach), które jednak faktycznie szeroko czerpały z ustawodawstwa Rady Europy.

Generalnie polskie ustawodawstwo w zakresie ochrony zwierząt zgodne jest z europejskim. Na przykład definicja zwierząt w art. 2 pkt 1 ustawy o doświadczeniach na zwierzętach pokrywa się z definicją „konwencyjną“. Dopuszczalność przeprowadzania doświadczeń na zwierzętach w niektórych przypadkach jest w polskim prawie nawet bardziej rygorystyczna niż w przepisach konwencji – na przykład konwencja dopuszcza doświadczenia ze względu na edukację i szkolenie, polska ustawa – ze względu na dydaktykę w szkołach wyższych, co jest chyba określeniem węższym.

Konwencja o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich znajduje wyraz w ustawie z 1997 r. o ochronie zwierząt, choć w kwestii definicji zwierzęcia hodowlanego i gospodarskiego ustawa odsyła do innej ustawy – mianowicie o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. W art. 2 ustawa stanowi, że reguluje postępowanie także ze zwierzętami gospodarski-

³⁵ Ustawa z 27 marca 2003 r. Dz. U. Nr 80 poz. 717 ze zm.

³⁶ Na marginesie zaznaczam, iż nie jest tak, że przepisy dotyczące ochrony zwierząt wcześniej w Polsce nie istniały i pojawiły się dopiero po przystąpieniu RP do Rady Europy i przyjęciu odpowiednich konwencji, regulacje w tym zakresie sięgają w Polsce l. 20-tych XX w.; zob. A. *Habuda*, *W. Radecki*, Przepisy karne w ustawach o ochronie zwierząt oraz o doświadczeniach na zwierzętach, Prokuratura i Prawo, nr 5/2008.

³⁷ T. jedn. Dz. U. z 2003 r. nr 106, poz. 1002 ze zm.

³⁸ Dz. U. nr 33, poz. 289 ze zm.

mi. Poświęcony jest temu rozdział 3, gdzie sformułowany jest ogólny nakaz dla wszystkich trzymających zwierzęta gospodarskie zapewnienia im opieki i właściwych warunków bytowania. Ten artykuł wraz z następnymi rozwija postanowienia konwencji o zapewnieniu zwierzętom właściwego żywienia, pielęgnacji i pojenia, odpowiedniej swobody ruchu.

Będąca przedmiotem europejskiej konwencji ochrona zwierząt rzeźnych jest uregulowana w RP także w ustawie o ochronie zwierząt, konkretnie w rozdziale 10 zatytułowanym ubój, uśmiercanie i ograniczanie populacji zwierząt. Także inne akty prawne, w szczególności ustawa o organizacji hodowli zwierząt gospodarskich dotyczą tej problematyki.

Ostatnia część niniejszego opracowania poświęcona została podaniu konkretnych przykładów zbieżności między prawem polskim a odpowiednimi konwencjami Rady Europy. Czasem zbieżność tą osiągnięto poprzez przystąpienie RP do umowy międzynarodowej, zdarza się też tak, że zbliżenie nastąpiło w sposób nieformalny (bowiem Polska nie była członkiem Rady Europy względnie nie przyjęła jeszcze danej konwencji) wskutek wymiany myśli, poglądów, czy pewnej wspólnoty cywilizacyjnej. Nasuwa się wniosek o generalnej zgodności polskiego porządku prawnego z dorobkiem Rady Europy. Odpowiednie regulacje znajdują się najczęściej w aktach zaliczanych do kompleksu prawnego ochrony przyrody (ustawa o ochronie przyrody, ustawy o ochronie zwierząt i o doświadczeniach na zwierzętach), bywa też tak, że zawarte są w aktach prawnych skierowanych przede wszystkim na ochronę innych dóbr niż przyroda (np. ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym).

Key words: Council of Europe conventions – Polish legal system – nature protection – influence – convergence – adopting of provisions – legislative and administrative measures – Berne and landscape conventions – implementation – international agreement

Summary

Developing consists of four parts. The first question is part of a legal nature Council of Europe conventions. Part II relates to the place of the Convention (international agreements) in the Polish legal system. The next section is devoted to the analysis of these acts of the Council of Europe, which relate to the Council of Europe (also propose a definition of nature conservation). In Part Four I write about place and the importance of the Council of Europe Convention relating to the protection of nature in the Polish legal system. The cornerstone of the system of legal protection in Poland is a Law on the Protection of Nature, enacted on 16 April 2004 and it is a fundamental instrument for the transfer to the Polish law the most important provisions of the two most natural convention – Berne and landscape. This is not the only act. It should be remembered the act, which does not belong to the system of legal protection but will undoubtedly have a significant impact on the landscape. I am thinking of the law on spatial planning enacted in 2003. Considering in Polish law the conventions, which are described as relating to the protection of animals occurs primarily in two laws: the Law of 21 August 1997 on the Protection of Animals and the Law of 21 January 2005, with experiments on animals. It should be noted that the word “considering” we must approach with caution in this case. Adoption of these convention took place in time when Polish law was forced in this regard. The law does not arise, however, in a vacuum; and should not be assumed that the Polish legislature will not exercise of an international organization, which Poland is a member. Of course, benefited, although formally speaking with the relevant EU directives (which can be seen in remarks to the title of experiences on animals), but actually widely benefited from achievements of the Council of Europe. As another example, outside the scope of legal protection act we can indicate the Law on the organization of livestock farming. Generally, the Polish

legislation on animal protection is in line with European levels. For example, the definition of animals in art. 2, Clause 1 of the experiments on animals coincides with the definition from European convention. The last part of the work has been devoted to give concrete examples of convergence between Polish law and the relevant Council of Europe conventions. Sometimes this convergence has been achieved through the accession of Poland to an international agreement, so happens that the rapprochement took place in an informal (because Poland was not a member of the Council of Europe or not yet adopted the convention) as a result of exchange of thoughts, ideas, or a community of civilization.

Habuda Adam, dr

Instytut Nauk Prawnych PAN, Zespół Prawa Ochrony
Środowiska, Zakład Prawa Ochrony Środowiska
ul. Kuznicza 46/47, 50-138 Wrocław
adh@interia.pl



Rules of Nature Conservation, Animal- and Landscape Protection of the Hungarian Agri-Environmental Legislation in Accordance with the Council of Europe Conventions

Gergely Horváth

*The term „nature conservation” encompasses the idea of maintaining the existence and welfare of animals and plants, and, by necessary implication, the idea of preserving and enhancing their natural and man-made habitats. Arguably, it can also refer to the conservation of natural landscapes [...]*¹

Landscape and its protection in Hungary

As the principal frame-act of the Hungarian environmental law, the *Act No. LIII of 1995 on the general rules of the protection of the environment* (lex generalis, hereinafter referred to as: Kt.) says that – in harmony with it – special laws (lex specialis, lex particularis) deal with the protection of nature, -landscape and -animals, beside other topics. The legislator declares the interpenetration of these three protective regimes by specifying the subjects of *the protection of the living world*, according to which it spreads over all organisms, and comprises their symbiosis beside their habitats². The latter ones with all of their biotic- and abiotic elements are *landscape components* and according to the landscape definition of the European Landscape Convention (CETS No.: 176) of the Council of Europe (hereinafter: Landscape Convention) so called „natural factors“³ in one.

The *Act No. LIII of 1996 on the rules of nature conservation* (Tt.) defines landscape (since 1996) as „a part of the surface of the earth which can be marked off in space with a characteristic construction and peculiarity, with the natural values and natural systems which are typical of it, and together with the characteristics of the human culture, and where there is an interaction between natural forces and the artificial (man-made) environmental media“⁴. Noticeably a landscape is an entity of remarkable complexity „it can be regarded as a system comprising a specific

¹ Beckwith, Silas – Thornton, Justine: Environmental Law, Sweet & Maxwell, 2004, p. 245.

² Kt., 23. § (1)

³ For the purposes of the Convention „Landscape“ means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors [European Landscape Convention, Chapter I, Article 1, a)]

⁴ Tt., 6. § (1)

geology, land use, natural and built features, flora and fauna, watercourses and climate. To this should be added habitation patterns and socio-economic factors⁵.

The definitions of the Landscape Convention and Tt. correspond with each other considering their essence, and they share even the only mistake of slight significance, that as an „area“ or a „part of surface“ – approached with a grammatical interpretation – they tend to flatten the landscape onto two dimensions, while it is obviously filling the three dimensional space. Undoubtedly its surface elements provide its character which can be seen with our eyes, but its function, living-changeable feature goes back to the processes going on in space (even under the surface⁶).

Landscape protection is the totality of measures aimed at the compensation, abolition and prevention of consequences of impacts affecting negatively the *landscape potential* and the quality of the landscape. According to the Landscape Convention it means actions to conserve and maintain the significant or characteristic features of a landscape, justified by its heritage value derived from its natural configuration and/or from human activity⁷.

Farming may not feature in every landscape, but covering 51 % of EU territory, agriculture remains the main land user⁸. In Hungary, where predominant part of the territory is possessed by the agriculture (nearly 85%), indisputably this is the most important factor affecting landscape quality, thus the approach of the landscape and the landscape protection is frequently of agricultural dominance⁹. Approaching the question from the viewpoint of agri-environmental protection, these effects mentioned in the definition have an antropogenic character, they are in most cases improper farming practices (mismanagement) injuring the integrity of the landscape, often breaching the sustainability-principle of usage in line with the supporting-ability (e. g. overgrazing, loads exceeding the waste assimilation ability). The human effects may be different by measure, and the degree of naturalness of the landscapes may decrease gradually owing to these effects¹⁰.

Natural (not human) degradation processes can also be the targets of landscape protection (e. g. erosion, than in the case of his characteristic basalt columns „organ-pipes“ of Szent György hill in Hungary).

According to the last phrase of the Landscape Convention’s preamble this is the first (and only) „instrument devoted exclusively to the protection, management and planning of all land-

⁵ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Directions towards sustainable agriculture, COM/99/0022 final, (1999/C 173/02), 2.6. Landscape

⁶ The legislator makes a reference to this with a statement according to which „*the protection of the natural values of geology* serves for landscape protection, [...] and the reservation of the conditions of existence of the living beings.” [Tt., 19. § (1)]

⁷ Landscape Convention, Article 1, point d)

⁸ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Directions towards sustainable agriculture, COM/99/0022 final, (1999/C 173/02), 2.6. Landscape

⁹ *Barczy Attila – Bidló András – Csorba Péter – Balázs Katalin – Lóczy Dénes: Tájértékelés módszertana az EU Tájvédelmi Egyezményének tükrében, Környezetállapot értékelés Program Munkacsoport tanulmányok 2003-2004, Tájérgazdálkodási munkacsoport, http://www.kep.taki.iif.hu/Barczy_tajgazd_tan.doc (letöltés ideje: 2008. 09.08.), p. 1.*

¹⁰ *Kerényi Attila: Kényelmetlen, de alapvető, A táj eltérő értelmezései és azok tervezési-védelmi jelentősége, In: Falu, Város, Régió, 2006/3., p. 19.*

scapes in Europe”, in this manner the requirement of planting it into our inner system of laws was fulfilled (quite slowly, but surely¹¹) as a matter of course.

The Landscape Convention (came into force in 2004) gives a free hand for the joined countries at deciding what national legal instruments to use by accomplishing their obligations stemming from the convention, but it is an unconditional expectation to integrate landscape into their regional and town planning policies and in their cultural, environmental, agricultural, social and economic policies, as well as in any other policies with possible direct or indirect impact on landscape¹².

National Agri-environmental Programme and landscape protection

In the present EU- and national agricultural policy the agri-environmental measures are the principal device of the maintenance and development of the valuable agrarian landscapes¹³, as well as of the conservation of natural values.

Agricultural activities have a pronounced effect on the landscape, in particular the spatial location of the components of the landscape and its structure. In Hungary, changes of farming methods, specialisation, intensification and in some cases the cessation of cultivation as well as the direct destruction of landscape components jeopardise the maintenance of landscape diversity to an even greater extent than they do in the EU member states. The reduction of the number of people farming small areas and intensification have resulted in the practical disappearance of variegated, fragmented landscapes and mosaic-type cultures in many regions¹⁴. That’s why it was very important to take firm steps – first and foremost in the legislation – for landscape protection.

The Government of Hungary approved the National Agri-Environmental Programme (NAEP) in *Government resolution No. 2253/1999 (X. 7.) on the introduction of the National Agri-Environmental Programme and the measures required for its implementation* as a sub-programme of the National Environmental Programme. This Programme also aims at integrating environmental concerns in the agricultural activities by supporting integrated protection and environment-friendly cultivation methods. The NAEP objectives are in line with the objectives of the National Rural Development Plan (NRDP) and its target programmes are integrated into the agri-environmental management measure of NRDP. The NAEP contains various horizontal and zonal target programmes. Zonal programmes are developed for designated areas called High Nature Value Areas, where specific programmes serve special nature conservation aims¹⁵. One of this aims is

¹¹ The act No. 111 of 2007. on the enactment of the Landscape Convention needed two years to come into existence (it was slightly „overborne“). The 2-3. §§ of the act finally came into force on 1 of February 2008.

¹² Landscape Convention, Article 5, point d)

¹³ *Barczy Attila – Bidló András – Csorba Péter – Balázs Katalin – Lóczy Dénes: Tájértékelés módszertana az EU Tájvédelmi Egyezményének tükrében, Környezetállapot értékelés Program Munkacsoport tanulmányok 2003-2004, Tájérgazdálkodási munkacsoport, http://www.kep.taki.iif.hu/Barczy_tajgazd_tan.doc (downloaded: 2008. 09.08.), p. 8.*

¹⁴ National Rural Development Plan for the EAGGF Guarantee Section Measures 2004-2006 Hungary Plan amended by Commission decision N. C (2006) 7301 of 29. 12. 2006., p. 67.

¹⁵ National Rural Development Plan for the EAGGF Guarantee Section Measures 2004-2006 Hungary Plan amended by Commission decision N. C (2006) 7301 of 29. 12. 2006., p. 129-130.

the protection of certain species. According to the *Council of Europe Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats* „each Contracting Party shall take appropriate and necessary legislative and administrative measures to ensure the conservation of the habitats of the wild flora and fauna species, especially those specified in Appendices I and II“¹⁶. In Hungary the biotopes (habitats) of the – all over the world endangered and strictly protected – great bustard (*Otis tarda*) are mostly reserved in the Hungarian ESA-system (the system of High Nature Value Areas, Hungarian abbreviation: ÉTT).

The system of High Nature Value area schemes (HNV) was introduced in order to provide adequate solutions for the protection of nature values and the physical environment through appropriate farming practices. The HNV system was introduced in Hungary in 2002 (under Government Resolution No. 2253/1999) with the purpose of protecting the physical environment, landscape, wildlife and specific areas of historic interest of Hungary which are of national environmental significance, where changes in farming methods posed a threat to the environment and where conservation depended on adopting, maintaining or extending particular farming practices¹⁷. Mainly the extensive farming methods are significant in this respect as essential aids.

Agrarian nature conservation

The concept of „agrarian nature conservation“ is a rare phenomenon in the specialized literature to meet with¹⁸. It is not identical with the more frequently occurring notion of „agri-environment protection“, it constitutes just a part of the latter one. It is necessary to mention that it is a part which plays key role. Its central position is apparent, the authors write also about agrarian nature conservation questions without an exception under the title of agri-environment protection, and many times exclusively about them.

The difference between the two concepts (agri-environment protection – agrarian nature conservation) is similar to the relation of environment protection and nature conservation and derives from it at the same time. Nature conservation is a special field of environment protection (it is „the jewel“ of it¹⁹) aiming at the preservation of the only vital (living) medium.

According to this, those activities and norms of agri-environment protection fall into the conceptual range of agrarian-nature conservation and the law of it, that has the same intention as the former one (the preservation of the only vital, living medium).

Agrobiodiversity (agrobiological diversity) is one of the „protected legal objects“ and also an essential „tool“ of agrarian nature conservation in one. Agrobiodiversity is the biological diversity attached directly to the agriculture. It is the part of biodiversity, which contributes to the agricultural production and the food production²⁰.

¹⁶ CONVENTION ON THE CONSERVATION OF EUROPEAN WILDLIFE AND NATURAL HABITATS, Bern, 19.IX.1979, Chapter II – Protection of habitats, Article 4 (1)

¹⁷ National Rural Development Plan for the EAGGF Guarantee Section Measures 2004-2006 Hungary Plan amended by Commission decision N. C (2006) 7301 of 29. 12. 2006., p. 129-130.

¹⁸ See as infrequent example: *Julesz, Máté*: Környezetjogi értékelemzés, Magyar Jog, 2008. április, p. 195.

¹⁹ *Rakoczay Zoltán*: Természetvédelem, Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, 2001, Budapest, p. 10.

²⁰ *Szalay István – Márai Géza*: A háziállat géntartalekok szerepe az agrobiodiverzitás megőrzésében és a fenntartható

For the best example, mostly the conventional Hungarian culture-species²¹ (Hungarian grey cattle, racka sheep, etc.) can be used for handling the extensive areas, since these are adapted to the less intensive keeping manners. It is possible to reckon with the cultural-, historical- and landscape value of these animals beyond the plainer keeping circumstances, since they appear on the Hungarian fine artworks, in the legends and tales, so we can preserve a piece of the Hungarian culture with their maintenance²², not to mention their agricultural significance, and – in concrete cases – their distinguished tolerance or even resistance to some serious illnesses²³.

Large space-demanding (spontaneous) indicator species must also be mentioned that are sensitive to changes linking also to the extensive agrarian systems (see hereunder). These are suitable for examining ongoing processes in agrarian territories of outstanding natural values.

Animal protection

The so called agrominimum-regulations – as a bunch of norms of the agrarian law – contain such elements (e. g. measures of agri-environmental protection, animal protection- and animal health)²⁴, which seek to modulate the „output“, the external impacts of the agricultural sector and to improve the quality and features of its end-products.

The aim of the ecological agrominimum legislation and administrative practice is to harmonize the aspects of the economy and environmental protection. The accord, the correspondence of agricultural economy, -technics and ecology is the base of the up-to-date agriculture. Interweaving with the interests of quantity and quality of the production, environmental requirements are gaining greater and greater significance. Animal protection is an integral part of the „nature conservation – environmental protection question-complex“.

Animal protection – taken in a wide sense according to its colloquial meaning – as the protection of animals has a tight relationship with the national- and international law of nature conservation. This protective system provides – beyond the general protection of species – the single individuals’, entities’ „personal“ protection inside their habitat (in situ) and also out of it (ex situ) forming an expanded system.

The caesura and relationship between the narrower and wider animal protection law is pointed out by the legislative measure according to which the provisions of Ávtv. – on showing consideration for animals, on the good keeper’s care and on the prohibition of cruelty to them and animal-damaging – must be applied for the wild, undomesticated animals, too.

The persons-things division of the Roman Law – according to which animals (and slaves) be-

mezőgazdasági termelésben, In: Ángyán József: Védett és érzékeny természeti területek mezőgazdálkodásának alapjai, Mezőgazda Kiadó, 2003, p. 350.

²¹ The Decree No. 4/2007. (I. 18.) FVM-KvVM 36/1994 (VI.28) defines and list Hungarian indigenous and endangered breeds of livestock, and the Decree No. 37/1994 (VI.28.) regulates the genetic conservation of these animals

²² Kertész-Káldosi Zsuzsanna – Vajna Tamásné Madarassy Anikó: *A nemzeti agrár-környezetvédelmi program tapasztalatai és csatlakozás utáni helyzete*, Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, http://www.aquadocinter.hu/themes/Vandorgyules/pages/7szekcio/kertes_z_kaldosi_vajna.htm, (Downloaded: 2007. 06. 05.)

²³ The Hungarian grey cattle is resistant to mad cow disease (Bovine Spongio Encephalopathy – BSE).

²⁴ Beside the norms of the protection of the land quality and quantity

long to movables therein to the moving things (*res se moventes*) in the classifications of *res* – proved itself much capable of living, it was received by the civil codes after lots of centuries²⁵.

In contrast with this historical heritage the Austrian civil code says that „animals are not things, they are protected by special laws“²⁶, the BGB (amendment 1990. 09. 01.) also says that „animals are not things“, moreover „animal rights“ are mentioned in the literature²⁷ in the last decades. It is not necessary to enter into the debate about the recognition of animals as a subject of law (a kind of ‘person’), because the fulfilment of the animal-protective and animal welfare strengthening „dare-facere-non facere“ obligations of the persons keeping animals can be guaranteed if they are subjects of law or are not. Just the same level of protection can be assured irrespectively of this question, because the right is arising simultaneously at the animal-side together with the obligation on the other side (keeper). Outstandingly „strong rights“ are given by the animal protection act of the Swiss Cantons, not only the infliction of pain or suffering, but even the frightening of animals is forbidden and their well-being is to be provided.

According to even the less progressive views zero tolerance is announced against the „abusus“²⁸ needlessly committed by the keeper significantly due to humanitarian and ethic impulse²⁹. Indeed, already the concept of the rule according to Moses’ biblical command („rule over all kinds of live being“), the sense of the original Hebrew expression – taken as a basis – incorporates equally the care, responsibility and protection. This indicates that animal protection legislation is taking place in a tension-field between the ethical expectations worrying animal husbandry and considerations of cost-effectiveness entirely right from the beginning.

The first norm on animal welfare at a community level was accepted in 1974³⁰, which dealt with animal protection in the course of their slaughtering. Four years later the Council of Europe passed the Convention for the protection of animals kept for farming purposes, which shall apply to the keeping, care and housing of animals, and in particular to animals in modern intensive stock-farming systems³¹. The legal settlement of animal protection was not only a must because of the approximation of laws, but because agricultural producers – managing considerable political weight in the EU-member states – made use of the animal protection to improve their own market position by putting it as obstacle in the way of the import³². The Convention cuts the extent of its protected legal object compared with the biological „animal“ concept, because for the

²⁵ The value of the animals exploited as a substantive instrument of the production is testified by that they fell under *res mancipi*, which the Romans most highly prized (other proper example is the Italian soil) therefore these required formal mancipation. See ZOLTÁN ÖDÖN: *Az állatvilág jogi védelme*, Magyar Jog, 1986/2., p. 108.

²⁶ ABGB., 285/A

²⁷ See TOM REGAN: *Animal rights, Human Wrongs, Environmental Ethics*, Spring, 1980, or DESMOND MORRIS: *The Animal contract (1991)*, Európa, Bp. 1995

²⁸ Abusement (misusement), the twin-segment of „usus“, among the parts of the right of an owner over the property-object (e. g. unnecessary maltreatment or perishing)

²⁹ Animal protection is not only based on ethical arguments but on economical ones as well, because clinical and practical experiences proved that animals living in an environment free from stress can yield bigger profit.

³⁰ 74/577/EGK directive

³¹ For the purposes of the Convention modern intensive stock-farming systems shall mean systems which predominantly employ technical installations operated principally by means of automatic processes (GENERAL PRINCIPLES, Article 1)

³² *Németh Anett – Káldi Judit*: A ketreces tojótyúk tartás állatvédelmi előírásai az Európai Unióban és hazánkban, In: *Az európai integráció – A csatlakozás kihívásai*, I. regionális Ph.D. konferencia kiadványa, Lektorálta: Dr. Szabó Péter, Siófok, 2002. December 14., p. 283.

purposes of it animals shall mean animals bred or kept for the production of food, wool, skin or fur or for other farming purposes.

According to surveys the union citizens expressed their growing acknowledgement about the high animal welfare requirements, which produce an effect on food safety and quality directly or indirectly. The EU-label proving animal welfare would be an efficient marketing device as an essential component of the information given to the consumers. A sociological study made in Europe showed that the deficiency of the labelling concerning the production procedures prevented the consumers from switching to the products like this possibly. Recent sociological studies show that concern among many EU consumers today about food production methods goes beyond these criteria and extends also to animal welfare. Indeed, a recent EU sociological study revealed that a lack of labelling on production methods was preventing consumers from possibly shifting toward „animal friendly“ products.

The Commission has recognised the links between food safety and animal welfare in its White Paper on Food Safety and by ensuring an integrated approach to animal health, welfare and food safety controls throughout the food chain, notably by Regulation (EC) 882/2004. The interlockings of animal welfare and -health and food safety is also acknowledged on international level³³.

According to the all-time conception of the legislator, farmers should continue to be encouraged to adopt high standards of animal welfare by providing for support for farmers who undertake to adopt standards of animal husbandry which go beyond the relevant mandatory standards³⁴. The agri-environmental legal regime has been enhanced in 2006 by an accompanying measure to support farmers who apply animal husbandry practices which go beyond the baseline of good animal husbandry practices³⁵.

Organic land management – as one of the central issues of agri-environmental protection – is also known to deliver public goods, primarily environmental, but also rural development benefits and in certain respects may also result in improved animal welfare³⁶. The proposal for a (new) Council Regulation on organic production and labelling of organic products provides for the principle that organic farming also shall observe the highest level of animal welfare³⁷.

The Commission worked out a Community Action Plan on the Protection and Welfare of Animals for the period of 2006-2010³⁸, which is to be re-examined in every five years, and is to be harmonised with the programs of animal- and plant health in the period of 2007-2013. However, the minimum-requirements of animal welfare regulations of the EU has obligatory effect in the member states from 2007.

In the Hungarian legislation – from the aspect of the protection of farm-animals – the most relevant part of animal protection law is the *Government resolution No. 147/2004. (V. 4.) on the an-*

³³ OIE – Terrestrial Animal Health Code 2005 – Appendix 3.7.1 – Guiding principles for animal welfare

³⁴ Council Regulation (EC) No. 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)

³⁵ COM(2006) 14 final, COMMISSION WORKING DOCUMENT on a Community Action Plan on the Protection and Welfare of Animals 2006-2010, Strategic basis for the proposed actions {SEC(2006) 65} Animal welfare’s central place within the reformed Common Agricultural Policy (CAP), p. 6.

³⁶ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT - European Action Plan for Organic Food and Farming {SEC(2004)739}, point 2.

³⁷ COM(2006) 14 final, 1.2. Animal welfare as a cornerstone of Community policies, p. 4.

³⁸ COM(2006) 14 final COMMISSION WORKING DOCUMENT on a Community Action Plan on the Protection and Welfare of Animals 2006-2010 Strategic basis for the proposed actions {SEC(2006) 65}

*nouncement of the Council of Europe Convention for the protection of animals kept for farming purposes and Decree No. 32/1999 (III. 31.) FVM of the Minister of Agriculture and Rural Development on the rules for the protection of animals kept for farming purposes*³⁹ (lex particularis) amended by *Decrees No. 20/2002. (III.14.) FVM and No. 72/2004. (IV.29.) FVM* are specifying duties regarding the transportation, breeding and slaughtering of animals in the proper sense of animal protection.

The rest of the provisions of the Hungarian legislation has also been conformed with the EU-norms to be applied compulsorily due to the harmonization of laws well before our accession. The spine of the national legal regime regulating the relevant life relations is the *act No. XXVIII. of 1998 on the protection- and prevention of cruelty to animals* (hereinafter: Ávtv., the lex specialis of Kt.). Its scope expands – unless a special legislative measure (lex particularis) orders differently – in addition to animals utilized for economic benefits over other animals of agrarian interest (such as sheepdogs, animals used for hunting, etc.) as well.

Notwithstanding that there is a restrictive rule eroding the idea of animal protection covering all animals (in the sense of biology) with far-flung benevolence, according to which the measures regulating fundamental conditions of animal tests (chapter IV of Ávtv.) are to be applied exclusively in case of tests made on the vertebrata⁴⁰.

The protected legal objects of the protection of animals relating to agrarian production, the farm animals belong to the concept of the „environment“, they can be considered as components of „the vital environmental medium“ (the living world). The acknowledged unity of the protection of the built and natural environment⁴¹ is an expressive analogy as an argument for a sort of „common legal destiny“ of the species of wild fauna and of the domesticated animals (breeds of livestock).

Exceptions due to transitional derogations

„Hen-industry“ is one of the most typical examples for modern intensive stock-farming systems. The Hungarian hen-keepers got an extension of time (moratorium)⁴² in the course of the accession negotiations to change the tilt angle of the bottom of the cages being equal to EU-regulations and to raise the inner height of them. Old-type cages may not already be installed and keeping a hen will only be possible according to the EU-regulations from 2012.

The tearing of the mature goose feather made according to the authorised technology or by the stock-breeder – owing to the derogation – is an exception from under the prohibition of the cruelty to animals.

Another exception is – from under the prohibition of the compulsion-forage – *goose and duck filling* also carried out according to the authorised technology or by the stock-breeder (beside the

³⁹ It is in line with Council Directive 98/58/EC of 20 July 1998 concerning the protection of animals kept for farming purposes

⁴⁰ Ávtv. 35. § (1)

⁴¹ The Republic of Hungary recognizes and implements everyone's right to a healthy environment. [The Constitution of the Republic of Hungary, Article 18]

⁴² 21 hen-establishments were given reliefs until 2009

evident exception of the case of forced feeding because of hygienic considerations)⁴³. Hungary possesses 80 % of fattened goose breeding, and liver-processing in Europe, 40 percent of which was produced by Hungerit poultry-processing Zrt. of Szentes, against which *the Four Paws Foundation for the prevention of cruelty to animals* launched a campaign aiming at forcing the firm to give up the compulsion-filled poultry production immediately, before the expiration of the moratorium given by the EU, because of the „objectionable practice“ from a viewpoint of animal protection. This action offended considerable market interests, but the company complied with the request of the foundation, due to the boycott of Austrian and German supermarkets convinced by a manipulative short film on cruel maltreatment in the distant past shot even out of Hungary (in France). The foundation – quite discriminatively – did not offend the relevant sectors of other nations which are great powers of fattened goose liver processing, deforming the competition for the disadvantage of the Hungarian firm producing in compliance with the EU norms of food security. The firm was shocked by the action, because the caused deficiency of the export amounted to approximately half of its returns. Its full recovery and the regaining of its former market positions is hardly imaginable, even though the firm steps of the European Committee against the discrimination will not remain only a high hope. The optimum solution would be the declaration of this five centuries old, traditional produce as cultural heritage (like France did so in 2006).

All readers must have a feeling that there is a very important pre-question to decide in the issue. The Hungarian Veterinary Chamber and the Faculty of Veterinary Science of Szent István University gave an answer to the question after the accomplishment of detailed anatomical, physiological and ethological examinations, in line with the weighed viewpoints of animal protection occupied an opinion according to which „professionally made goose filling is not to be qualified as cruelty to animals“⁴⁴. According to Ávtv. the unnecessary and pain-causing abuse of the animal is qualified as cruelty to animals, or an intervention, treatment, and the limitation of his needs which may cause a lasting fear or health impairment [...] ⁴⁵. Thus, while deciding the pre-question the existence of the pain, the lasting fear or the health impairment is to be examined to the opinion of the experts, but their absence excludes the possibility of any cruelty to animals. Based on the normative concept it is sufficient, if the *fact of risking* realizes: it may cause health impairment. This is unfortunately indisputable, proved by that – even fatal – liver-chappings occur because of the increased sensitivity of these organs. Perishing is under 1 per cent in the whole production section together with the transportation loss, the injuries can be bound to this activity. Though the health impairment is not caused directly by the filling (carried out with modern technology), but the causality is given anyway, the filling plays the leading role in the chain of the reasons⁴⁶.

It was proven unambiguously that the professional goose filling does not cause health impairment directly neither in the mouth pharynx cavity, in the oesophagus of the geese, nor in any other section of the digestion-tube, if it is carried out carefully. The histological diagnosis proves that the musculature of the oesophagus does not suffer any injury in the course of the filling. The goose filling does not cause pain, the prove of which is the lack of escape reactions that is the animal

⁴³ Ávtv., 6. § (2)

⁴⁴ MÁOK-állásfoglalás, Budapest, 2008. szeptember 12.

⁴⁵ Ávtv., 3. §, point 4.

⁴⁶ It seems to be advisable to regulate goose and duck filling as an exception – beside under the prohibition of the compulsion-forage – under the prohibition of cruelty to animals as well, until eventually it will be declared forbidden (if so)

is not afraid before and in the course of the filling, does not signal any fear. Much indeed, animals that were shier earlier are less afraid while filling. This phenomenon would be unimaginable, in the case of the process of the filling would cause suffering to the animals⁴⁷.

The enlarged liver causes neither suffering to the goose, which is proved by its posture. The geese rest normally in the cages at the end of the filling section, which means a typical resting posture of lying practically on their liver, that they would not do in case of an abdominal pain. However, transportation is more dangerous in this state of the animals, it requires proper cautiousness.

Nevertheless Hungerit Zrt. stopped goose liver processing and the Hungarian government fulfilled the foundation's most important condition, that an additional mark should be put on those products prepared from the animals fattened by filling. The Decree No. 127/2008. (IX. 29.) FVM of the Minister of Agriculture and Rural Development on the animal health requirements concerning the bred aquatic animals and the products originating from them and the prevention of some illnesses appearing in the aquatic animals and defence against them⁴⁸ supplemented paragraph 6. of Joint Decree No. 19/2004. (II. 26.) FVM-ESzCsM-GKM on the nomination of foods with a paragraph (9): In case of the circulation of products manufactured from a goose fattened according to the rules of Annex 4. of Decree No. 32/1999. (III. 31.) FVM on the production of fattened liver in Hungary it is necessary to apply an additional mark. The additional mark has to imply the text „it is from filling in conformity with animal protection regulations“. This rule must be applied from the 1st of October 2008.⁴⁹

The Ministry of Agriculture and Rural Development (FVM) states in the letter written to the foundation about this relating Government Resolution: „The measure put into effect in a record time, is unique in its own gender, moreover, there is no EU – or national obligation giving reasons for its adoption.“

Despite these steps, the Hungarian firm was not removed from the blacklist of the boycotted ones together with 20 other Hungarian firms (although none of the firms of e.g. Belgium or Bulgaria applying identical filling technology appear on the list).

Animal transportation rules

Transportation rules are also integral part of animal protection concerns. Most troubles could be connected with the congestion, lack of stopping for rest or feeding and watering. Now official veterinary surgeons check observing of these duties and travel documents proving them, and the rest or feeding and watering may be ordered if the state of the delivered animals gives cause for that. A separate department was established for the management of animal welfare in the ministry, which shows the realized importance of it, and the animal welfare inspectors' national network was formed before our EU accession, too.

⁴⁷ Op. cit., p. 13.

⁴⁸ Ávtv., 61. § (2)

⁴⁹ Decree No. 127/2008. (IX. 29.) 61. § (2) and (3)

Conclusions

The elements of the agri-environmental segments (nature conservation, animal-, landscape protection, etc.) point out the principle that environmentally adequate theoretical approach and practice has become a prerequisite of the successfulness of agricultural production. It can be able to „adapt oneself to the changing times“ only by taking into consideration of these new factors (environmental-, animal protection priorities) by preventing, reducing or doing away with its negative effects.

The agricultural sector realized that „ecological capital“ cannot be sacrificed on the altar of the economy during the creation of economic capital by overstraining the mechanized and mechanical, substance- and energy demanding production methods. At the same time, the way of the other extremity is neither feasible, the total prohibition or omission of environment-burdening agrarian activities, simultaneously along with the application of only fully environment-adequate production systems using living labour, since these systems are not able to meet the quantitative requirements due to their lower productivity.

The agri-environmental legislation is going to be obliged to choose balancing along the „*aura mediocritas*“ in all of its fields aiming at – on the one hand – the avoidance of the unnecessarily excessive environmental loads, and – on the other hand – at cost effectiveness which can be accomplished, and beside these, at the propagation of the most efficient methods also from the viewpoint of the protection of agri-environment.

Some parts of the regulation of environmental law specialities (scrutinized exclusively from the aspect of agri-environmental protection) is not deep enough, because the economic rationality calculates the damage of the environmental media and of human health as an externality, but they surely realize themselves and paying for the costs of their restoration is totally inevitable.

Literature

Barczy A. – Bidló A. – Csorba P. – Balázs K. – Lóczy D.: Tájértékelés módszertana az EU Tájvédelmi Egyezményének tükrében, Környezetállapot értékelés Program Munkacsoport tanulmányok 2003-2004, Tájgazdálkodási munkacsoport,

http://www.kep.taki.iif.hu/Barczy_tajgazd_tan.doc

Beckwith, S. – Thornton, J.: Environmental Law, Sweet & Maxwell, 2004

Grimm, C.: Agrarrecht, Verlag C. H. Beck, 2004, München

Juhász-Nagy P.: Az eltűnő sokféleség, Scientia Kiadó, 1993, Budapest

Julesz M.: Környezetjogi értékelemzés, Magyar Jog, April 2008

Kerényi A.: Kényelmetlen, de alapvető, A táj eltérő értelmezései és azok tervezési-védelmi jelentősége, In: *Falu, Város, Régió*, 2006/3.

Kertész-Káldosi Zs. – Vajna Tamásné Madarassy A.: A nemzeti agrár-környezetvédelmi program tapasztalatai és csatlakozás utáni helyzete, Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, http://www.aquadocinter.hu/themes/Vandorgyules/pages/7szekcio/kerteszkaldosi_vajna.htm, (Downloaded: 2008. 10. 23.)

Németh A. – Káldi J.: A ketreces tojótyúk tartás állatvédelmi előírásai az Európai Unióban és hazánkban, In:

Az európai integráció – A csatlakozás kihívásai, I. regionális Ph.D. konferencia kiadványa, Lektorálta: Dr. Szabó Péter, Siófok, 2002. December 14., 283. o.

Szalay I. – Márai G.: A háziállat géntartalékok szerepe az agrobiodiverzitás megőrzésében és a fenntartható mezőgazdasági termelésben, In: Ángyán József: Védett és érzékeny természeti területek mezőgazdálkodásának alapjai, Mezőgazda Kiadó, 2003, Budapest

Rakonczay Z.: Természetvédelem, Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, 2001, Budapest

Zoltán Ö.: Az állatvilág jogi védelme, Magyar Jog, 1986/2.

Key words: Landscape protection measures – Animal protection – Act on Nature Conservation – agri-environment protection – agrarian nature conservation

Summary

The agrominimum-regulations seek to modulate the „output“, the external impacts of the agricultural sector. Agricultural effects on landscape are in most cases improper farming practices (mismanagement) injuring the integrity, the potential of it. The agri-environmental measures are the principal device of the development of the protection of valuable agrarian landscapes, animals living in them and other natural values.

Horváth Gergely, JUDr.

Széchenyi István University,
Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences,
Department of Commercial, Land and Labour Law
9026 Győr, Áldozat 12
horvg@sze.hu



Pojetí škody v Luganské úmluvě ve srovnání s jinými mezinárodně právními odpovědnostními režimy

Ilona Jančářová

Úvod

Luganská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené aktivitami nebezpečnými pro životní prostředí je jednou z novodobých iniciativ směřujících k regulaci odpovědnosti za škody v mezinárodním právu veřejném. Snahy o unifikaci občanskoprávní odpovědnosti a o zajištění kompenzace případných škod vzniklých v důsledku provozu nebezpečných činností se však začaly rozvíjet mnohem dříve a jejich počátky jsou spojeny zejména s využíváním jaderné energie, jakožto jedné z nejrizikovějších činností s možnými katastrofálními dopady na životní prostředí. Cílem tohoto příspěvku je na základě porovnání předmětu, rozsahu a způsobu náhrady škody v jednotlivých sledovaných mezinárodních úmluvách¹ zjistit, zda a čím je Luganská úmluva specifická a v čem lze spatřovat překážky, vedoucí k rezervovanému přístupu jednotlivých států k akceptování závazků z této úmluvy vyplývajících.

¹ Předmětem zájmu tohoto příspěvku jsou následující vybrané mezinárodní úmluvy:

- Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené aktivitami nebezpečnými pro životní prostředí, Lugano 1993
- Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené aktivitami nebezpečnými pro životní prostředí, Lugano 1993
- Mezinárodní úmluva o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států, Helsinky 1992
- Mezinárodní úmluva o ochraně a využití přeshraničních vodních toků a mezinárodních jezer, Helsinky 1992
- Protokol o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené přeshraničními vlivy průmyslových havárií na přeshraničních vodách, Kyjev 2003
- Mezinárodní úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování, Basilej 1989
- Protokol o odpovědnosti a kompenzaci za škodu pocházející z pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a z jejich zneškodňování, Basilej 1999
- Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené přepravou nebezpečných věcí po silnici, železnici a po vnitrozemských vodních cestách, Ženeva 1989
- Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti v oblasti jaderné energie, Paříž 1960
- Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jadernou škodu, Vídeň 1963
- Společný protokol týkající se aplikace Vídeňské úmluvy a Pařížské úmluvy, Vídeň 1988
- Protokol doplňující Vídeňskou úmluvu, Vídeň 1997

Vymezení škody ve vybraných mezinárodních úmluvách

Mezinárodní úmluvy týkající se nebezpečných činností se většinou zabývají prevencí vzniku škod na životním prostředí, několik se jich týká odezvy na havarijní situace a rovněž jsou i úmluvy, které upravují vztahy odpovědnosti za škodu tam, kde došlo k jejímu vzniku. Většina režimů založených těmito úmluvami adresují buď specifické zdroje škod, jako je třeba využívání jaderné energie, anebo specifické oblasti, které jsou poškozeny, anebo oboje.

Odpovědnost za způsobení ekologických zátěží, resp. škody, je primárně kladena na provozovatele regulované činnosti, stát však může nést odpovědnost v postavení tzv. zajišťovatele, kdy je odpovědný za škodu přesahující limit prvotní odpovědnosti provozovatele. Odpovědnost je až na určité výjimky koncipována jako objektivní s možností liberace ve stanovených případech. Předpokladem uplatnění nároku na náhradu škody je prokázání existence škody, existence škodné události² v zařízení nebo objektu a příčinná souvislost mezi škodou a škodnou událostí. Mezinárodní úmluvy v zásadě vylučují retroaktivní působnost. Časové hledisko v nich má význam zejména pro uplatnění nároků z odpovědnosti za škodu. Prakticky všechny analyzované úmluvy rozlišují objektivní a subjektivní lhůty, jejichž délka je časově omezena, a to diferencovaně v režimu jednotlivých smluv.

Vymezení věcné působnosti jednotlivých úmluv z hlediska definování škody, na kterou se vztahují, se liší a stejně tak v předmětných úmluvách není akceptován jednotný model pro vymezení pojmu škoda pro rozsah a způsob její náhrady.

1. *Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti v oblasti jaderné energie* byla uzavřena v roce 1960 pod patronací Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) v Paříži. Byla první ze dvou mezinárodních úmluv, které byly pro případ vzniku škod v oblasti mírového využívání jaderné energie uzavřeny. Druhá *Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jadernou škodu* byla uzavřena v roce 1963 ve Vídni pod patronací Mezinárodní agentury pro jadernou energii (IAEA). Uvedené úmluvy o občanskoprávní odpovědnosti v oblasti jaderné energie pokrývají škody vzniklé jak provozem jaderného zařízení, tak škody vzniklé při přepravě jaderného materiálu.³ Obě sledují shodný cíl a jejich aplikace byla usnadněna přijetím *Společného protokolu týkajícího se aplikace Vídeňské úmluvy a Pařížské úmluvy* v roce 1988 ve Vídni.

Účelem *Pařížské úmluvy* bylo harmonizovat národní právní úpravy členských států úmluvy v otázkách odpovědnosti a kompenzace za škody způsobené jadernou událostí. V režimu předmětného dokumentu provozovatel jaderného zařízení je objektivně odpovědný za poškození zdraví či ztrátu na životě osob a za škody na majetku. Ve vztahu k poškozování životního prostředí tato úmluva neobsahuje žádná ustanovení.

Obdobně i *Vídeňská úmluva* definuje jadernou škodu jako ztrátu na životě a poškození zdraví osob a ztráty či poškození majetku. Ani tato mezinárodní úmluva neupravuje specificky odpo-

² Škodná událost, je obvykle definována jako náhlá událost nebo pokračující událost nebo série událostí mající stejný původ, která způsobuje škodu nebo vytváří stav hrozící škody.

³ *Louise De La Fayette: The Concept of Environmental Damane in International Liability Regimes, in International Law: Some Preliminary Problems, in Environmental Damage in International and Comparative Law, Eds. Michael Bowman and Alan Boyle, Oxford University Press, 2005, ISBN 0-19-925573-3, p. 149-189*

vědnost za škody na životním prostředí, pouze umožňuje, aby soudy aplikovaly právní předpisy, umožňující přiznat náhradu i jiné škody.⁴

Ani jedna z obou výše uvedených mezinárodních úmluv se o škodě na životním prostředí nezmiňuje, což lze přičítat tomu, že obě mezinárodní úmluvy byly přijaty v době, kdy se téměř nikdo nezajímal o otázky ochrany životního prostředí, a rovněž také díky nedostatku zkušenosti se skutečnou jadernou událostí. V Pařížské úmluvě je náhrada škody limitována na škodu na zdraví osob a na majetku. Vídeňská úmluva, ačkoliv životní prostředí výslovně neuvádí, nechává prostor pro uplatnění i jiných forem škod ustanovením o „jiné ztrátě nebo škodě v důsledku jaderné události“, a to v rozsahu a jestliže tak stanoví právní řád státu příslušného soudu.

Rozhodovací praxe v této oblasti chybí, neboť dosud podle předmětných úmluv nebyl vznesen ani jeden nárok. Havárie v Černobylu v roce 1986 však ukázala, že většina škod způsobených touto událostí by patřila do kategorie škody na životním prostředí anebo škody na zdraví a majetku osob, vzniklých z poškození životního prostředí. V důsledku uvedené havárie se zformoval radioaktivní mrak, který byl přenášen větrem přes celou Evropu a radioaktivní částice z něj byly usazeny na velkých plochách půdy a vodních těles. Byla kontaminována i úroda a oblasti, kde žijí volně žijící živočichové a rostliny. Největší ekonomické ztráty však pocházely z preventivních opatření, jako byl zákaz prodeje kontaminovaných zemědělských produktů. Tehdejší Sovětský svaz odmítl jakékoliv nároky z titulu odpovědnosti za škody z toho důvodu, že nebyl smluvní stranou ani jedné z úmluv.⁵

Na základě zkušeností z havárie v Černobylu se Mezinárodní agentura pro atomovou energii rozhodla, že Vídeňská úmluva musí být revidována. Kritika zároveň směřovala i k nízko nastaveným limitům odpovědnosti. Proto byl v roce 1997 přijat ve Vídni *Protokol doplňující Vídeňskou úmluvu* a zároveň i *Úmluva o doplňkové kompenzaci za jadernou škodu*. Vzhledem k tomu, že nebyl dosažen konsenzus o tom, jaké typy škod by Protokol měl pokrývat, definice jaderné škody je vymezena jako škoda na zdraví a majetku osob bez další kvalifikace, jakož i a další škoda v rozsahu vymezeném právem státu kompetentního soudu. V ní jsou zahrnuty mimo jiné explicitně i náhrady nákladů na uvedení poškozeného životního prostředí do původního stavu a nákladů na preventivní opatření, jakož i škody jimi způsobené. Ačkoliv úmluva přiznává náhradu nákladů na provedení nápravných i preventivních opatření, tyto náklady lze uplatnit pouze v rozsahu stanoveném právem státu kompetentního soudu, což je obecně stát, na jehož území je jaderné zařízení situováno.

Opatření k uvedení životního prostředí do původního stavu jsou definována jako odůvodněná opatření, která byla schválena kompetentním úřadem státu, kde tato opatření byla přijata, jejichž cílem je uvedení do původního stavu nebo náprava poškozených složek životního prostředí anebo zavedení ekvivalentních složek do životního prostředí. Právo státu, na jehož území ke škodě došlo, určí, kdo je oprávněn přijmout tato opatření. Náklady na vědecké studie pro určení vhodných opatření k nápravě úmluva výslovně nezmiňuje, národní soudy však mohou tyto náklady zahrnout jako součást opatření, která mají být nebo byla přijata.

Revidovaná Vídeňská úmluva tudíž poskytuje definici škody, která zahrnuje i škodu na životním prostředí. V jakém rozsahu bude možno náhradu škody na životním prostředí uplatnit, bude

⁴ *Sands, Philippe*: Principles of International Environmental Law, Cambridge University Press, 2003, p. 905-912, ISBN 0521 52106 8

⁵ *Jančářová, I.*: Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí – vybrané otázky, MU Brno, 1997, s. 173

však záviset na právu toho státu, jehož soud bude v daném případě kompetentní. Co se týče Pařížské úmluvy, smluvní strany rovněž zvažují její revizi. Z probíhajících vyjednávání vyplývá, že škoda na životním prostředí bude předmětnou úmluvou pokryta obdobně jako v revidované Vídeňské úmluvě.⁶ Ačkoliv již obě mezinárodní úmluvy jsou v platnosti relativně dlouhou dobu, nebyly podle nich vzneseny žádné nároky na náhradu škody. Jsou všeobecně považovány za vhodný mezinárodně právní režim občanskoprávní odpovědnosti. Změny, které přinesl rok 1997, však dosud nejsou v platnosti, a proto absence zvýšení stanovených limitů odpovědnosti lze považovat za slabou stránku tohoto odpovědnostního systému.⁷

2. *Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené přepravou nebezpečných věcí po silnici, železnici a po vnitrozemských vodních cestách* byla uzavřena v Ženevě roku 1989 pod záštitou Ekonomické komise pro Evropu (UN ECE).⁸ Přinesla, jak bylo jejím v preambuli vytyčeným cílem, pravidla zajišťující adekvátní a urychlenou kompenzaci škod způsobených během přepravy nebezpečných věcí. Úmluva zatím byla ratifikována pouze jedním státem – Lyberii – a dosud nevstoupila v platnost, neboť vyžaduje ratifikaci nejméně 5 členskými státy.

Mezi základními pojmy úmluva definuje i škodu, na niž se její ustanovení vztahují. Škodou se ve smyslu úmluvy rozumí:

- a) ztráta na životě nebo zranění osob,
- b) ztráta nebo poškození majetku,
- c) ztráta nebo poškození životního prostředí v důsledku kontaminace, způsobená nebezpečnými věci,
- d) náklady na preventivní opatření a další škody způsobené v důsledku přijetí preventivních opatření.

Kompenzace za poškození životního prostředí (jiná než ušlý zisk v důsledku zhoršení životního prostředí) je omezena výší nákladů na odůvodněná opatření k nápravě a uvedení životního prostředí do původního stavu, která byla nebo mají být přijata. Preventivními opatřeními tato úmluva rozumí odůvodněná opatření přijatá jakoukoliv osobou po vzniku škodné události k prevenci vzniku či omezení vzniklých škod.

Úmluva stanoví výjimky ze své působnosti. Podle článku 4 se předmětná úmluva se například nevztahuje na škody, vzniklé v důsledku přepravy výhradně v místech, kam veřejnost nemá přístup za předpokladu, že tato přeprava je akcesorická k jiným aktivitám a je jejich integrální součástí. To znamená, že pokud ke škodě došlo v objektu provozovatele při vnitropodnikové přepravě, ustanovení úmluvy na takovou situaci nebude aplikovatelné.

3. *Mezinárodní úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich nezneškodňování* byla uzavřena v roce 1989 v Basileji s cílem právně zakotvit režim umožňující kontrolu pohybu zejména nebezpečného odpadu přes hranice států. Úmluva obsahuje základní

⁶ *Louise De La Fayette: The Concept of Environmental Damage in International Liability Regimes*, in *International Law: Some Preliminary Problems*, in *Environmental Damage in International and Comparative Law*, Eds. Michael Bowman and Alan Boyle, Oxford University Press, 2005, ISBN 0-19-925573-3, p. 168-171)

⁷ *Daniel, A.: Civil Liability Regimes as a Complement to Multilateral Environmental Agreements: Sound International Policy or False Comfort?*, RECIEL 12 (03), ISSN 0962 8797, s. 226

⁸ UN Doc.ECE/TRANS/79

požadavky k zabezpečení toho, aby přeshraniční pohyb odpadů byl redukován na minimum a aby případné nakládání s ním probíhalo v souladu s principy ochrany životního prostředí. Předmetná úmluva tak směřuje spíše k prevenci toho, aby nesprávným nakládáním s odpady při přeshraničním pohybu docházelo ke vzniku škod na životním prostředí. Vzhledem k tomu, že systém odpovědnosti za škodu způsobenou nakládáním s odpady při jejich pohybu přes hranice států v režimu této úmluvy nebyl dořešen, pátá konference smluvních stran, která se sešla v prosinci roku 1999, přijala *Protokol o odpovědnosti a kompenzaci za škodu pocházející z pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a z jejich zneškodňování*.⁹ Cílem tohoto protokolu je založit všeobecný odpovědnostní režim a zajistit tak možnost adekvátní a včasné kompenzace za způsobenou škodu.

Škoda ve smyslu protokolu představuje:

- škodu na životě, zdraví a majetku osob,
- ztrátu příjmů odvozených z využívání životního prostředí,
- náklady na opatření k nápravě poškozeného životního prostředí, náklady na preventivní opatření včetně škody způsobené při jejich realizaci.

Protokol se vztahuje na škody vzniklé v důsledku událostí, které nastaly v průběhu přeshraničního pohybu odpadů, včetně nelegální přepravy odpadů. Aplikace Protokolu je předmětem jistých výjimek, uvedených v článku 3. V souladu s ním se uvedený Protokol kromě jiného nevztahuje na škodu, která vznikla v důsledku přeshraničního pohybu odpadů, který se uskutečnil před tím, než Protokol vstoupil v platnost. Protokol dosud podepsalo 13 států, ratifikovalo jej však pouze 8 států. K tomu, aby vstoupil v platnost, Protokol vyžaduje ratifikace nejméně 20 signatářů.

Opatření k nápravě poškozeného životního prostředí představují odůvodněná opatření přijatá s cílem posoudit, uvést do původního stavu či napravit poškozené nebo zničené složky životního prostředí. Národní právní řády při tom by měly určit, kdo bude oprávněn k realizaci takových opatření k nápravě.

Preventivním opatřením se v intencích úmluvy rozumí odůvodněná opatření přijatá jakoukoliv osobou v souvislosti s nehodou za účelem předejít, minimalizovat nebo zmírnit škody či ztrátu anebo usnadnit vyčištění životního prostředí. V případě havarijních situací protokol vyžaduje přijmout veškerá potřebná opatření ke zmírnění škody, která by v důsledku havárie mohla vzniknout. Pro případy havarijních situací byl rovněž vytvořen na prozatímním základě Fond technické spolupráce, z něhož mohou být čerpány prostředky zejména pro:

- posouzení rozsahu škody, která vznikla, nebo škody, která může vzniknout, a pro posouzení opatření, která budou třeba k odvrácení škody,
- přijetí příslušných havarijních opatření ke zmírnění nebo prevenci škod,
- pomoc najít ty strany a subjekty, které mohou poskytnout potřebnou pomoc, jakož i pro další účely.¹⁰

Protokol pokrývá veškerou škodu, která vznikla na území spadajícím pod národní jurisdikci státu úmluvy, avšak pokud škoda vznikla v oblastech za hranicemi národní jurisdikce členského stá-

⁹ Protokol byl uzavřen pod patronací Programu pro životní prostředí OSN (UNEP).

¹⁰ *Louise De La Fayette: The Concept of Environmental Damage in International Liability Regimes*, in *International Law: Some Preliminary Problems*, in *Environmental Damage in International and Comparative Law*, Eds. Michael Bowman and Alan Boyle, Oxford University Press, 2005, ISBN 0-19-925573-3, p. 161-163

tu úmluvy, vztahuje se pouze na škody na životě a zdraví osob, na škody na majetku a na náklady na preventivní opatření.¹¹

Jak vyplývá z výše uvedeného, předmětný protokol řeší otázky náhrady škody včetně náhrady nákladů na opatření k nápravě životního prostředí, poškozeného v důsledku přeshraničního pohybu odpadů. Vzhledem k tomu, že předmětný protokol dosud nebyl ratifikován potřebným počtem států, pravidla v něm obsažená nelze aplikovat.

4. *Mezinárodní Úmluva o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států*, která byla uzavřena v Helsinkách v roce 1992, je zaměřena na průmyslové činnosti a zejména na možné havárie, které s těmito činnostmi souvisí. Cílem této úmluvy je prevence, připravenost a odezva na průmyslové havárie včetně havárií způsobených v důsledku přírodních katastrof. Vztahuje se na průmyslové havárie pocházející z aktivit, zahrnujících nebezpečné látky a přípravky, které jsou vymezeny v příloze I úmluvy. Úmluva se nevztahuje na jaderné nehody, havárie na vojenských zařízeních a další havárie, uvedené v čl. 2.2.

Ve stejném roce byla v Helsinkách uzavřena též *Mezinárodní úmluva o ochraně a využití přeshraničních vodních toků a mezinárodních jezer* s vědomím nutnosti posílit národní i mezinárodní opatření k prevenci a omezení vypouštění nebezpečných látek do vodního prostředí. Členské státy úmluvy se zavázaly k prevenci a redukci znečištění vod z bodových i nebodových zdrojů znečištění. Otázky odpovědnosti nejsou v úmluvě řešeny, avšak článek 7 předpokládá, že pravidla, týkající se otázek odpovědnosti, budou předmětem dalších jednání smluvních stran, které nakonec vyústilo v přijetí *Protokolu o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené přeshraničními vlivy průmyslových havárií na přeshraničních vodách*. Tento Protokol byl přijat a podepsán 22 státy na konferenci ministrů v Kyjevě v květnu 2003 pod záštitou Ekonomické komise pro Evropu při OSN (UN ECE).¹² Předmětný protokol je zároveň Protokolem jak k Mezinárodní úmluvě o ochraně a využití přeshraničních vodních toků a mezinárodních jezer, tak i k Mezinárodní úmluvě o účincích průmyslových havárií přesahujících přes hranice států. Protokol umožňuje subjektům, ovlivněným na mezinárodním toku průmyslovými haváriemi (například rybářům anebo provozovatelům vodních děl) žádat o adekvátní a včasnou kompenzaci škod, které utrpěli. Jednotliví znečišťovatelé jsou odpovědní za následky havárií průmyslových zařízení, zahrnujících například i odkaliště anebo nehody způsobené při přepravě potrubím. Protokol pokrývá škody na zdraví a na majetku, jakož i náklady na navrácení do předchozího stavu a nápravná opatření. Jsou však stanoveny limity co do výše náhrady škody v závislosti na riziku, které daná aktivita představuje. To znamená, že tyto finanční limity jsou vztaženy k množství nebezpečných látek, které jsou nebo mohou být v objektu přítomny, k jejich toxicitě a k rizikům, které představují pro životní prostředí.¹³ K tomu, aby byly zabezpečeny finanční prostředky ke krytí náhrad za škody, provozovatelé jsou povinni vytvořit finanční zajištění v podobě pojištění či jiných finančních záruk.

Protokol zajišťuje, aby poškozené subjekty nebyly diskriminovány při uplatnění nároku na náhradu škody. Stanoví totiž požadavek, aby subjekty poškozené negativními vlivy za hranicemi

¹¹ *Sands, Philippe: Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003, p. 924-926, ISBN 0521 52106 8

¹² Ratifikovat se jej rozhodlo zatím pouze Maďarsko.

¹³ Nebezpečná aktivita musí zahrnovat jednu nebo více nebezpečných látek, které jsou nebo mohou být přítomny v objektu v množstvích, překračujících limitní hodnoty uvedené v příloze I Protokolu.

státu, na jehož území došlo k havárii, nebyly v horším postavení než poškozené subjekty na území státu původu. Kromě toho nabádá provozovatele k přijetí opatření k předcházení vzniku škod, za niž by jinak byli odpovědní. Přednostně tak směřuje k prevenci vzniku havárií a k omezení jejich negativních vlivů na zdraví člověka a životní prostředí.¹⁴

Cíl Protokolu je vymezen hned v prvním článku. Je jím „poskytnout všestranný režim pro občanskoprávní odpovědnost a pro adekvátní a včasnou kompenzaci škod způsobených přeshraničnými vlivy průmyslových havárií na přeshraničních vodách“. Škoda je v Protokolu vymezena jako:

- ztráta na životě či zranění osob,
- ztráta nebo poškození majetku,
- ušlý zisk, k němuž došlo v důsledku poškození přeshraničních vod,
- náklady na opatření k uvedení přeshraničních vod do původního stavu,
- náklady na opatření k nápravě včetně jakýchkoliv škod způsobených při realizaci těchto opatření.

Opatření k uvedení do původního stavu představují jakákoliv opatření, jejichž cílem je obnovit původní stav nebo napravit poškozené či zničené složky přeshraničních vod a to do stavu, který by existoval, kdyby nedošlo ke vzniku průmyslové havárie. Tam, kde to není možné, tato opatření zahrnují i zavedení ekvivalentu poškozených či zničených složek přeshraničních vod. Nápravnými opatřeními úmluva rozumí odůvodněná opatření přijatá jakoukoliv osobou včetně státních úřadů po vzniku průmyslové havárie k prevenci, minimalizaci anebo ke zmírnění možných ztrát a škod anebo k vyčištění životního prostředí. Národní právní řády by měly určit, které osoby budou oprávněny k realizaci obou druhů opatření.

Předmětný Protokol se vztahuje na škodu způsobenou přes hranice státu v důsledku průmyslové havárie¹⁵ na přeshraničních vodách. V platnost však vstoupí až po té, co bude ratifikován alespoň 16 signatáři.

5. Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené aktivitami nebezpečnými pro životní prostředí (dále též Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti).

Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti byla uzavřena 21. 6. 1993 v Luganu pod patronací Rady Evropy. Jedná se o regionální úmluvu, kterou doposud podepsalo 9 států, aniž by ji však jediný z nich ratifikoval. K tomu, aby smlouva nabyla účinnosti, požaduje nejméně 3 ratifikace.¹⁶

Cílem úmluvy o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené aktivitami nebezpečnými pro životní prostředí je zabezpečit adekvátní kompenzaci za škody, které vznikly následkem aktivit, nebezpečných pro životní prostředí. Úmluva rovněž poskytuje nástroje pro prevenci těchto škod a pro uvedení životního prostředí do předchozího stavu. Vychází z předpokladu, že problém vypouštění, resp. úniku emisí znečišťujících látek na území jednoho státu, může způsobit škodu

¹⁴ UNECE: Civil Liability and Compensation for Damage Caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters, <http://www.unece.org/env/civil-liability/welcome.html>

¹⁵ Průmyslová havárie je přitom vymezena jako neovladatelná událost vyplývající z provozování nebezpečné aktivity v zařízeních, mezi něž jsou zahrnuta i odkaliště, ve všech stádiích nakládání s nebezpečnými látkami – tj. během jejich výroby, používání, skladování a odstraňování. Mezi průmyslové havárie v režimu tohoto Protokolu jsou zahrnuty i havárie vznikající při vnitropodnikové přepravě anebo při přepravě potrubím i mimo objekt provozovatele.

¹⁶ Předmětná úmluva výslovně konstatuje, že ty strany, které jsou členy Evropského společenství, přijmou komunitární právo a nebudou proto aplikovat ustanovení této úmluvy, což bylo také naplněno přijetím směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

na území jiného státu a tudíž otázka náhrady za tuto škodu může mít mezinárodní povahu. Úmluva se proto snaží poskytnout nástroje, resp. pravidla pro adekvátní kompenzaci škod, vzniklých v důsledku aktivit, které jsou pro životní prostředí nebezpečné. Nejedná se však pouze o kompenzaci škod na životním prostředí, ale zároveň i škod způsobených osobám a jejich majetku. Zároveň úmluva poskytuje i nástroje ke kompenzaci nákladů na opatření k prevenci škod. Škody, na něž se úmluva vztahuje, mohou být následkem nahodilé události, pokračujících aktivit anebo důsledkem série událostí.

Úmluva poskytuje poměrně rozsáhlý pojmový aparát. V něm je definována v první řadě *nebezpečná aktivita* jako:

- produkce, nakládání, skladování, využití nebo vypouštění jedné nebo více nebezpečných látek nebo jakýkoliv provoz podobné povahy, při němž se nakládá s takovými látkami,
- produkce, kultivace, nakládání, skladování, destrukce, odstranění, uvolnění a jiné činnosti související s geneticky modifikovanými organismy a mikroorganismy
- provoz zařízení nebo objektu ke spalování, ošetření, nakládání nebo recyklování odpadu, jako jsou zařízení uvedená v příloze II za předpokladu, že předmětná množství představují závažné riziko pro zdraví člověka, životní prostředí nebo majetek,
- provoz zařízení nebo objektu pro trvalé uložení odpadu.

Nebezpečnou látkou se pro účely předmětné úmluvy rozumí:

- látky nebo přípravky, které mají vlastnosti, kvůli nimž představují závažné riziko pro člověka, životní prostředí nebo majetek. Vlastnosti, které činí látku nebezpečnou, jsou uvedeny v článku 2 úmluvy (výbušnost, vznětlivost, korozivita, toxicita, karcinogenita apod.) a v příloze I je obsažena část A, která určuje kritéria a metody, které mají být aplikovány pro určení výše uvedených vlastností;
- látky specifikované v příloze I, části B úmluvy. V ní jsou stanoveny látky, které jsou v každém případě určeny jako nebezpečné, avšak tento seznam může zahrnout látky, které, ačkoliv nejsou nebezpečné samy o sobě, jsou nebezpečné v jistých množstvích nebo koncentracích či jistých situacích.

Jakmile je látka uvedena na seznamu, musí být považována za nebezpečnou. Navíc látka, která sice není zahrnuta na seznamu, může být považována za nebezpečnou, jestliže vykazuje jednu nebo více nebezpečných vlastností podle obecné definice. Obecná kritéria navíc nejsou stanovena ani taxativním výčtem. To znamená, že v podstatě kdykoliv látka, která není přímo uvedena na seznamu, má takové vlastnosti, kvůli kterým představuje významné riziko pro zdraví člověka, životní prostředí nebo majetek, a to i když tyto vlastnosti nejsou zahrnuty v čl. 2 odst. 2 úmluvy, spadá do působnosti této úmluvy. Z toho důvodu je proto nejprve třeba zjistit, zda předmětná látka je uvedena na seznamu v příloze č. 1, část B. Pokud není, pak se musí posoudit, zda vykazuje jednu nebo více nebezpečných vlastností, které jsou uvedeny v čl. 2 odst. 2. Pokud látka nemá ani tyto nebezpečné vlastnosti, musí příslušný soud zjistit, zda látka představuje významné riziko pro zdraví člověka, životní prostředí nebo majetek. Pokud je tomu tak, pak soudy mohou na tyto případy aplikovat ustanovení předmětné úmluvy.

Škoda je definována jako:

- ztráta na životě nebo osobní zranění,
- ztráta nebo poškození majetku jiného, než je zařízení samo o sobě nebo majetek držený pod kontrolou provozovatele v objektu, kde je nebezpečná aktivita provozována,

- ztráta nebo poškození životního prostředí, pokud se nejedná o škody podle předchozích bodů,
- náklady na preventivní opatření a jakákoliv ztráta nebo poškození způsobené preventivními opatřeními.

Definice škody zahrnuje tedy škodu nejen na osobách a jejich majetku, ale též škody způsobené zhoršením životního prostředí a náklady na preventivní opatření a další škody způsobené preventivními opatřeními. Z působnosti úmluvy je však výslovně vyloučena škoda vzniklá v důsledku přepravy s výjimkou vnitropodnikové a škoda vzniklá v důsledku jaderné události, kterou pokrývá Vídeňská nebo Pařížská úmluva.

Aby mohla odpovědnost vzniknout, škoda musí být způsobena nebezpečnou povahou dané aktivity. Neuplatňuje se například v situaci, kdy na někoho spadne barel a způsobí mu zranění nebo smrt, aniž by z barelu unikla nebezpečná látka. Mezi škodou a nebezpečnou povahou provozu musí být příčinná souvislost. Zhoršení životního prostředí má za následek vznik povinnosti ke kompenzaci škody ve formě opatření k uvedení do původního stavu. O výši nákladů na kompenzaci rozhodne soud. Úmluva požaduje kompenzaci i za ušlý zisk, vyplývající ze zhoršení životního prostředí, a to i když je představován jako pouhá ekonomická ztráta. Proto by měla být poskytnuta náhrada škody např. hotelu za ušlý zisk, jestliže v důsledku změny lokality se redukoval počet jeho klientů. *Opatření k uvedení do původního stavu* je definováno jako odůvodněné opatření s cílem napravit poškozené nebo zničené složky životního prostředí nebo je uvést do původního stavu, anebo zavést tam, kde je to třeba, ekvivalenty těchto složek do životního prostředí. Opatření k nápravě by tak mělo přednostně vést k navození situace, jaká zde existovala před poškozením. Pokud je uvedení do původního stavu nemožné, opatření k nápravě mohou spočívat ve znovuzavedení ekvivalentních komponentů do životního prostředí. To je například v situaci, kdy došlo k vymizení živočišného druhu nebo při nenapravitelné destrukci jeho biotopu. Taková škoda nemůže být ohodnocena finančně a uvedení do původního stavu je nemožné. Kompenzace v tom případě bude spočívat ve vytvoření ekvivalentního a nikoliv identického životního prostředí.¹⁷ Nebezpečné látky přitom musí být nejen odstraněny, ale musí být kromě toho přijata pozitivní opatření k nastolení takového stavu složek životního prostředí, který zde existoval před vznikem škodné události. Náklady na posouzení škody na životním prostředí nejsou výslovně v definici vyjádřeny, ale v praxi mezinárodních soudů je obvyklé, že jsou zahrnovány do celkových nákladů na opatření k uvedení životního prostředí do původního stavu. Náhrada škody je limitována pouze tím, že přijatá nápravná opatření nesmí překročit rozumné meze bez další specifikace.

Tato životnímu prostředí vstřícná regulace je poněkud limitována ustanovením čl. 8, podle kterého v režimu předmětné úmluvy nejsou kompenzovány škody, vznikající v důsledku *akceptovatelné úrovně znečištění dle místních podmínek*. Nikde však není stanoveno, co jsou ony „přijatelné podmínky“ a tak toto ustanovení by mělo sloužit k tomu, aby některé státy mohly uvolnit své průmyslové podniky z odpovědnosti za škodu nastavením nižších standardů ochrany životního prostředí.¹⁸

Preventivní opatření mohou spočívat v opatřeních k zabránění hrozícího vážného poškození

¹⁷ Council of Europe: Explanatory Report, <http://conventions.coe.int>

¹⁸ *Louise De La Fayette*: The Concept of Environmental Damage in International Liability Regimes, in *International Law: Some Preliminary Problems*, in *Environmental Damage in International and Comparative Law*, Eds. Michael Bowman and Alan Boyle, Oxford University Press, 2005, ISBN 0-19-925573-3, p. 161-163

nebo k omezení poškození. Tato opatření mohou být provedena jakoukoliv osobou. Ve smyslu úmluvy však mohou být kompenzovány pouze odůvodněné náklady na preventivní opatření.

Definice *životního prostředí* zahrnuje:

- přírodní zdroje biotické i abiotické, jako je ovzduší, voda, půda, flóra a fauna a interakce mezi nimi,
- majetek, představující součást kulturního dědictví,
- charakteristické rysy krajiny.

Definice životního prostředí je důležitá mimo jiné i proto, že zdůrazňuje skutečnost, že úmluva se neomezuje na náhradu škody na zdraví osob a majetku, ale je vztažena i na životní prostředí, které by mělo být předmětem zvláštní ochrany. Definice životního prostředí není vyčerpávající, výčet složek životního prostředí je pouze příkladný, a proto škoda způsobená na jiných částech životního prostředí může být rovněž předmětem odpovědnosti v rámci této úmluvy.

Odpovědnost podle předmětné úmluvy je vztažena k provozovateli nebezpečné aktivity. Základním principem však je, že úmluva se neuplatňuje retroaktivně na škodné události, které se udály před nabytím účinnosti úmluvy. Stejný princip se vztahuje i k průběžným událostem nebo sériím událostí majícím stejný původ, které se udály před nabytím účinnosti a pokračovaly i po té. *Úmluvu tak lze aplikovat pouze na ty škodné události, které se uskutečnily, resp. uskuteční, teprve po nabytí účinnosti této úmluvy.*

Článek 8 úmluvy obsahuje pravidla pro udělování výjimek z odpovědnosti¹⁹. Poněkud problematicky je stanoven výše uvedený liberační důvod, týkající se vzniku škody v důsledku „znečištění v přijatelných mezích v závislosti na místních okolnostech a podmínkách“. Z toho jednoznačně vyplývá záměr činit rozdíl mezi znečištěním a škodou na životním prostředí. Škoda na životním prostředí je pojem užší než znečištění, a tudíž ne jakékoliv znečištění je předpokladem vzniku odpovědnosti za škodu ve smyslu předmětné úmluvy. Úmluva však nedefinuje, co je přijatelná úroveň znečištění. Břemeno důkazu, že znečištění bylo na přijatelné úrovni, leží přitom na provozovateli dané aktivity.^{20, 21}

¹⁹ Provozovatel se zproští odpovědnosti, jestliže prokáže, že ke vzniku škody došlo v důsledku:

- války, nepřátelského útoku, občanské války, přírodních sil nevyhnutelného a neodvratitelného charakteru,
- jednání třetí strany s úmyslem způsobit škodu i přes bezpečnostní opatření přijatá adekvátně nebezpečnosti dané aktivity,
- naplnění požadavků nebo povinných opatření uložených veřejným úřadem,
- znečištění v přijatelných mezích v závislosti na místních okolnostech a podmínkách,
- nebezpečné aktivity prováděné po právu v zájmu osoby, která utrpěla škodu, neboť bylo opodstatněné vystavit tuto osobu riziku nebezpečné aktivity.

²⁰ *Sands, Philippe: Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003, p. 933-936, ISBN 0521 52106 8

²¹ Council of Europe: Explanatory Report to the Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/html/>

Závěr

Mezinárodní úmluvy na ochranu životního prostředí před následky nebezpečných činností jsou zaměřeny primárně na prevenci vzniku škod na životním prostředí, avšak zejména na konci dvacátého století byly rovněž uzavřeny i úmluvy, které upravují vztahy odpovědnosti za škodu tam, kde došlo k jejímu vzniku. Většina režimů založených těmito úmluvami adresují buď specifické zdroje škod, jako je třeba využívání jaderné energie, anebo specifické oblasti, které jsou poškozeny. Existuje jen jedna úmluva, která pokrývá nebezpečné aktivity obecně, jakož i všechny aspekty životního prostředí, kterou je Luganská úmluva. Její návrh²² byl otevřen k podpisu členskými státy Rady Evropy v červnu 1993, aniž vylučuje možnost přistoupení i pro nečlenské země. Význam této úmluvy spočívá v tom, že je prvním mezinárodně právním dokumentem, který stanovil režim objektivní odpovědnosti pro všechny škody způsobené v důsledku realizace nebezpečných činností na životním prostředí, s výjimkou škod vzešlých z přepravy nebezpečných výrobků a z jaderných událostí, které jsou pokryty jinými mezinárodními smlouvami.²³

Tato úmluva, jež jako jediná definuje pojem životní prostředí, vyjádřila jednoznačně společně uznávanou potřebu přijmout obecná pravidla pro náhradu škody způsobené nebezpečnými aktivitami nejen na majetku a zdraví, ale i za škody na životním prostředí s primárním požadavkem naturální restituce.

Jak vyplývá z analýzy vybraných mezinárodních smluv, předmětem jejich regulace je větší odpovědnost provozovatele za způsobenou škodu obecně. Škoda na životním prostředí je zpravidla součástí odpovědnosti za škodu a v režimu uvedených mezinárodních smluv není ani specificky definována. Obecně však je přijímán názor, že škoda na životním prostředí znamená nepříznivou změnu ve složkách ekosystémů (životního prostředí), v jejich fungování a v jejich interakci, způsobenou externími faktory antropogenního původu.²⁴ Cílem mezinárodněprávní regulace obecně, jak vyplývá již z principu 21 Stockholmské deklarace, je tedy zabránit vzniku škody na životním prostředí na území druhého státu nebo za hranicemi národní jurisdikce, a proto pro tyto případy obvykle bývá stanovena povinnost přijmout preventivní opatření.

Pokud dojde ke vzniku škody, mezinárodněprávní režimy obvykle rozlišují

- škodu na životě, zdraví a majetku osob,
- ztrátu příjmů odvozených z využívání životního prostředí,
- náklady na opatření k nápravě poškozeného životního prostředí,
- náklady na preventivní opatření včetně škody způsobené při jejich realizaci.

Škodu na životním prostředí v mezinárodních odpovědnostních režimech lze rozdělit do dvou hlavních kategorií. První kategorii představují režimy, které se zaměřují na tradiční pojetí odpovědnosti za škody v podobě poškození zdraví osoby, škody na majetku a ekonomické ztráty (ušlého zisku), resp. majetkové újmy. Druhá kategorie je tvořena odpovědností za škodu na životním prostředí jako zvláštním typem odpovědnosti. Koncept škody v první kategorii tak nepojímá sko-

²² Návrh Luganské úmluvy byl připravován již od roku 1987. In Explanatory Report, <http://conventions.coe.int>

²³ P. Šturma: Mezinárodní odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem, in Č. Čepelka, D. Jílek, P. Šturma: Mezinárodní odpovědnost, MU Brno, 2003, s. 138

²⁴ Louise De La Fayette: The Concept of Environmental Damane in International Liability Regimes, in International Law: Some Preliminary Problems, in Environmental Damage in International and Comparative Law, Eds. Michael Bowman and Alan Boyle, Oxford University Press, 2005, ISBN 0-19-925573-3, p. 149-189

du na životním prostředí jako takovou, ale jako škodu způsobenou prostřednictvím složek životního prostředí na zdraví osob a na majetku včetně majetkové újmy.

Nicméně kompenzace za ekonomické ztráty v režimech v první kategorii může pokrývat nepřímo i škody na životním prostředí, neboť zahrnuje náklady na preventivní opatření určená k zabránění či zmírnění vzniklých škod na životním prostředí, jakož i náklady na opatření k nápravě a navrácení životního prostředí do jeho původního stavu. Takže i když škoda na přírodních zdrojích nebo škoda na životním prostředí jako taková nejsou v definici škody zahrnuty, životní prostředí bude mít prospěch z mechanismu kompenzací škod materiálních a škod na zdraví vytvořením pobídky pro provozovatele přijmout preventivní opatření k limitování škody, a též pro třetí strany, které předem ví, že náklady, které vynaložily na opatření k nápravě, jim budou nahrazeny.²⁵

V civilních odpovědnostních režimech se tudíž koncept škody na životním prostředí vyvíjel přes odpovědnost za škodu na zdraví osob a majetku vzniklou prostřednictvím poškození životního prostředí. Nedávný vývoj nasvědčuje tomu, že je zdůrazňována odpovědnost za poškození životního prostředí jako takového.²⁶ Tam, kde životní prostředí je ohroženo poškozením nebo bylo poškozeno, je vhodnější škůdci uložit povinnost přijmout opatření k prevenci a omezení vzniku škody a opatření k nápravě, vedoucí k navrácení životního prostředí do původního stavu. Tradiční pojetí odpovědnosti za škody je vhodné pro nahrazování škod na zdraví osob a na majetku, zatímco pro odškodňování škod na životním prostředí je vyžadován poněkud jiný režim, který není zaměřen na monetární formu náhrady škody, ale spíše na urychlenou nápravu a uvedení životního prostředí do původního stavu. Proto tradiční pojetí odpovědnosti za škodu se na otázky škod na životním prostředí příliš nehodí. Pokud škoda na životním prostředí představuje zároveň škodu na majetku, lze uplatnit tradiční pojetí odpovědnosti, zatímco újmu, ohrožující či poškozující životní prostředí je vhodné řešit spíše uvedením do původního stavu či prostřednictvím nápravných opatření.²⁷

Tento požadavek, jak vyplývá z předchozí analýzy, je v novějších mezinárodně právních režimech a Luganskou úmluvou zvláště naplněn. Moderní mezinárodněprávní ujednání obvykle vyžadují uvedení životního prostředí do původního stavu. V případě, že životní prostředí nemůže být vráceno do původního stavu (například vyhubení populace zvláště chráněného druhu), pak definice uvedení do původního stavu například v Luganské úmluvě umožňuje nastolení ekvivalentního stavu. Naopak Basilejská úmluva obdobné ustanovení postrádá; taková náhrada za zničenou součást životního prostředí nemůže být odpovědnostním režimem této úmluvy pokryta. Z výše uvedené analýzy je zřejmé, že obdobné systémy odpovědnosti za škodu na životním prostředí byly zpracovány nejen v rámci Rady Evropy, ale i pod záštitou jiných organizací, jako je Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), Ekonomická komise pro Evropu (UN

²⁵ Alan Boyle: *Reparation for Environmental Damane in International Law: Some Preliminary Problems*, in *Environmental Damage in International and Comparative Law*, Eds. Michael Bowman and Alan Boyle, Oxford University Press, 2005, ISBN 0-19-925573-3, p. 17-26.

²⁶ Louise De La Fayette: *The Concept of Environmental Damane in International Liability Regimes*, in *International Law: Some Preliminary Problems*, in *Environmental Damage in International and Comparative Law*, Eds. Michael Bowman and Alan Boyle, Oxford University Press, 2005, ISBN 0-19-925573-3, p. 149-189.

²⁷ Louise De La Fayette: *The Concept of Environmental Damane in International Liability Regimes*, in *International Law: Some Preliminary Problems*, in *Environmental Damage in International and Comparative Law*, Eds. Michael Bowman and Alan Boyle, Oxford University Press, 2005, ISBN 0-19-925573-3, p. 149-189.

ECE), Mezinárodní agentura pro jadernou energii (IAEA) či Program pro životní prostředí OSN (UNEP).

O tom, že nakročená cesta je správná a nezbytná, není pochyb. Přesto však příliš široce pojatá odpovědnost za škody vzbuzuje značnou opatrnost členských států přijmout závazky, vyplývající z takto koncipovaných mezinárodně právních dokumentů. Otázka, proč tak mnoho odpovědnostních režimů dosud nevstoupilo v platnost, je hodna zamyšlení. Definice škody a rozsah její kompenzace může být jednou z pravděpodobných příčin. Režim občanskoprávní odpovědnosti dosahuje větší úspěšnosti tehdy, je-li zaměřen na specifické nebezpečné aktivity, hájí-li zájmy poškozených, ale zároveň poskytuje řešení umožňující, aby nebezpečná, ale přitom ekonomicky prospěšná činnost pokračovala i nadále. Ty režimy, které jsou nastaveny příliš široce, nemají dostatečně vyvážený často protichůdné zájmy jednotlivých zúčastněných aktérů. Navíc k tomu přispívá i jistá neurčitost a nejistota ve výši, jaké by náhrada škody, resp. náprava poškozeného životního prostředí mohla dosáhnout, nejsou-li nápravná a preventivní opatření limitována jinak, než odůvodněností vynaložených nákladů.

Existuje-li všeobecné přesvědčení, že aktivity, které jsou předmětem regulace, jsou prospěšné a musí zůstat zachovány, pak se naskytá úvaha nikoliv o občanskoprávní odpovědnosti provozovatelů, ale o odpovědnosti států, která je pro mnohé z nich nepřijatelná, stejně jako existují objektivní důvody, proč v případech škod na životním prostředí není použitelná.²⁸

Náhrada škody je v mezinárodním právu obecně pojímána jako následek porušení primární povinnosti. Proto pouze tehdy, kdy závazek chránit ostatní státy před přeshraniční škodou je rozšířen i na škodu na životním prostředí, bude existovat povinnost nahradit škodu na životním prostředí.^{29, 30} V mezinárodním obyčejovém právu se dosud neutvořila pravidla o odpovědnosti státu za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem, která tak mohou být založena jen smluvní cestou.³¹ Dle názoru P. Šturmy „i přes uznávanou potřebu právní úpravy státy nejsou příliš ochotné přijmout pravidla „mezinárodního ručení“ (objektivní odpovědnosti) států“. Jako možné řešení se nabízí kombinace civilní a mezinárodní odpovědnosti, jakož i dalších prostředků prevence a kompenzace škod na životním prostředí. Jinou variantou je soustředění civilní odpovědnosti výlučně na provozovatele nebezpečných činností anebo smlouvy, které neupravují

²⁸ Odpovědnost států zahrnuje následky porušování smluvního i obyčejového práva. V případě porušení svých závazků je stát povinen zastavit protiprávní jednání (tj. poškození životního prostředí) a nahradit škodu, která již byla způsobena. Za nevýhody tohoto přístupu lze považovat skutečnost, že:

- a) znečištění často není považováno za porušení mezinárodně právního závazku, a proto zde nevznikne odpovědnost k náhradě škody
- b) odpovědnost je založena na principu bdělosti (prevence) „*due diligence*“, zatímco občanskoprávní odpovědnostní režimy upřednostňují „*strict liability*“ – objektivní odpovědnost
- c) tento typ odpovědnosti působí *ex post*, zatímco řešení environmentálních problémů si vyžaduje aktivní přístup směřující k předcházení či omezení škod

²⁹ K tomu, aby vznikla odpovědnost státu za škodu, je dle názoru Mezinárodní právní komise třeba, aby se první stát dopustil protiprávního jednání a teprve po té mu vznikne povinnost reparace.

³⁰ Alan Boyle: *Reparation for Environmental Damage in International Law: Some Preliminary Problems*, in *Environmental Damage in International and Comparative Law*, Eds. Michael Bowman and Alan Boyle, Oxford University Press, 2005, ISBN 0-19-925573-3, p. 17-26

³¹ P. Šurma: *Mezinárodní odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem*, in Č. Čepelka, D. Jílek, P. Šurma: *Mezinárodní odpovědnost*, MU Brno, 2003, s. 138

podrobně otázky odpovědnosti, ale stanoví pro stát povinnost bdělosti (*due diligence*) a v případě jejího porušení umožňují odpovědnost za takto vzniklou škodu.^{32, 33, 34}

Již Deklarace OSN o životním prostředí ve své Zásadě 22 stanovila, že „státy mají povinnost spolupracovat při dalším rozvíjení mezinárodního práva v otázkách odpovědnosti a náhrady škody obětem znečišťování a jiných ekologických škod, jež byly způsobeny činností prováděnou v rámci jejich jurisdikce nebo činností prováděnou pod jejich kontrolou v oblastech mimo jejich jurisdikci“. Z tohoto prohlášení je zřejmá snaha příslušná pravidla vypracovat a přijmout.³⁵

První fáze tohoto předsevzetí (nikoliv závazku, neboť se jedná o „*soft law*“) byla již, zdá se, naplněna. Z výše uvedeného však vyplývá, že i přes mnohá zlepšení a pokrok občanskoprávní odpovědnost zakotvená v Luganské úmluvě a v dalších mezinárodních úmluvách je režim, který sice teoreticky dostatečně upravuje předmětnou otázku, avšak vzhledem k neochotě států zavázat těmito přísnými pravidly provozovatele nebezpečných činností není v dnešní době obecně po praktické stránce využitelná k odstraňování škod na životním prostředí v přeshraničním kontextu. Vedle problému širokého vymezení odpovědnostního režimu zásadní otázkou zůstává i finanční krytí. K financování nápravy se v dnešní době obvykle používá prostředků pojištění či jiných finančních záruk. Strany mezinárodních úmluv ve většině případů mají povinnost zajistit, aby provozovatelé nebezpečných aktivit měli systém finančního zajištění (pojištění nebo jiné záruky). Protokol o odpovědnosti a kompenzaci za škodu pocházející z pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a z jejich zneškodňování kromě toho počítá i s vytvořením Fondu technické spolupráce, z něhož mohou být prostředky čerpány zejména pro posouzení rozsahu škody. Vzhledem k všeobecně rozšířenému povinnému zajištění nebezpečných aktivit různými účelovými fondy, pojištěním jakož i dalšími zdroji vytvářenými na národní i nadnárodní úrovni lze usuzovat, že postupem doby tyto mechanismy spolu s pokračujícím sjednocováním národních právních úprav přispějí k větší akceptovatelnosti mezinárodně právních závazků na poli odpovědnosti za škody na životním prostředí.

Key words: liability – international public law – environmental damage – international environmental treaty – dangerous activities

Summary

Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment (Lugano Convention) fulfills the Principle 22³⁶ of the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment held in Stockholm in 1972. Along with other international treaties that are analyzed from the environmental damage definition point of view, it expresses the unification effort in field of the

³² tamtéž

³³ Šturma, P.: Nové trendy a návrhy úprav mezinárodní a civilní odpovědnosti za škody na životním prostředí, Právník CXXXIII, 1994, č. 8, str. 743

³⁴ Daniel, A.: Civil Liability Regimes as a Complement to Multilateral Environmental Agreements: Sound International Policy or False Comfort?, RECIEL 12 (3) 2003, ISSN 0962 8797, s. 238

³⁵ P. Šturma: Mezinárodní odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem, in Č. Čepelka, D. Jílek, P. Šturma: Mezinárodní odpovědnost, MU Brno, 2003, s. 120.

³⁶ States shall cooperate to develop further the international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage caused by activities within the jurisdiction or control of such States to areas beyond their jurisdiction.

civil liability for environmental damage. Even though those international legal instruments offer very advanced regulation, states are reluctant to ratify them. The reason is considered to be a very broad definition of environmental damage and resentment of states to oblige the operators of dangerous activities, that are perceived to be socially beneficial at the same time, to pay damages that may lead to closing of those operations. In addition to that, governments are reluctant to accept the liability of a state for environmental damage caused by dangerous activities. In the future, the problems related to financial ability of polluters to pay for environmental damage should be diminished gradually by compulsory insurance or other financial guarantee requirements set at the national law level.

Jančářová Ilona, JUDr. Ph.D.

Katedra práva životního prostředí
a pozemkového práva,
Právnická fakulta Masarykovské univerzity v Brně
Vevěří 70, 611 80 Brno
Ilona.Jancarova@law.muni.cz



Ľudské právo na životné prostredie a jeho ochrana podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950)

Juraj Jankuv

Ľudské právo na životné prostredie je novým ľudským právom, ktoré preniklo do medzinárodného práva na počiatku sedemdesiatych rokov dvadsiateho storočia prostredníctvom osobitného odvetvia medzinárodného práva verejného – medzinárodného práva životného prostredia. Po zakotvení tohto práva v rámci medzinárodného práva životného prostredia postupne došlo i k logickému prepájaniu tejto problematiky i s iným vecne blízkym odvetvím – medzinárodným právom ľudských práv. Medzinárodné mechanizmy ochrany práva na životné prostredie sú teda súčasťou dvoch odvetví medzinárodného verejného práva – medzinárodného práva životného prostredia a medzinárodného práva ľudských práv. Vzhľadom na neúplnú systémovú neusporiadanosť medzinárodného verejného práva je problematika ochrany ľudského práva na životné prostredie hraničnou problematikou oboch spomínaných odvetví.

Právo na životné prostredie teoretici medzinárodného práva zaraďujú do tretej generácie ľudských práv, ktorá sa doposiaľ vyznačuje nízkym stupňom ochrany a vynútiteľnosti. Existujúca medzinárodnoprávna úprava týkajúca sa práva na životné prostredia nám umožňuje identifikovať medzinárodné dokumenty zakotvujúce hmotné právo na životné prostredie i jeho procesné verzie tzv. procesné environmentálne práva. V rámci tohto príspevku za procesné environmentálne práva považujeme právo na prístup k informáciám o životnom prostredí, právo na účasť v rozhodovaní procese v oblasti životného prostredia, ako aj právo na správne a súdne prostriedky nápravy vo veciach životného prostredia, ktoré sú chápané aj ako procesné varianty hmotného práva na životné prostredie.

Podľa vedeckej i odbornej spisby a tiež judikatúry medzinárodných súdnych a kvázi súdnych orgánov v oblasti ochrany ľudských práv je možná i nepriama ochrana, ako hmotného práva na životné prostredie, tak i procesných environmentálnych práv, prostredníctvom iných kodifikovaných a uznaných ľudských práv, najmä prvej generácie (občianske a politické práva). Medzinárodné súdne a kvázi súdne orgány v oblasti ochrany ľudských práv reagujú na proces formovania hmotného práva na životné prostredie i procesných environmentálnych práv v rámci svojej judikatúry formou rozšíreného výkladu niektorých iných hmotných a procesných práv. Účelom tohto príspevku je podrobnejšie skúmanie ochrany hmotného práva na životné prostredie i procesných environmentálnych práv podľa ustanovení Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950) Rady Európy v rámci judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. Ako teoretický základ pre uvedené analýzy bude v rámci príspevku stručne zmapovaný existujúci stav

v oblasti medzinárodnoprávneho zakotvenia hmotného práva na životné prostredie a procesných environmentálnych práv v medzinárodnom práve všeobecne. V rámci príspevku sa budeme zaoberať hlavne meritórnou pozitívno-právnu problematikou a nebudeme skúmať niektoré diskutabilné, avšak vedou už prevažne vyriešené otázky obsahu a rozsahu hmotného práva na životné prostredie a procesných environmentálnych práv.¹

1. Hmotné právo na životné prostredie a jeho zakotvenie v medzinárodnom práve všeobecne

Vedecká i laická diskusia na tému stabilizácie nového ľudského práva na životné prostredie chápaného ako hmotné (materiálne) právo (ďalej právo na životné prostredie alebo hmotné právo na životné prostredie) zosilnela v polovici šesťdesiatych rokoch dvadsiateho storočia. Výsledkom tejto diskusie bolo zakotvenie tohto práva, podľa niektorých názorov chápaného ako základného ľudského práva, do medzinárodného dokumentu zásadnej povahy pre ochranu životného prostredia – *Deklarácie Štokholmskej konferencie OSN o ľudskom životnom prostredí*.² Táto deklarácia bola prijatá na Štokholmskej konferencii OSN o ľudskom životnom prostredí v roku 1972, prvej významnej medzinárodnej konferencii, ktorá „naštartovala“ dynamický vývoj medzinárodného práva životného prostredia.

V Zásade 1 uvedenej deklarácie je zakotvené, že „Človek má základné právo na slobodu, rovnosť a adekvátne podmienky života v životnom prostredí v takej kvalite, ktorá umožňuje zdravý a dôstojný život a nesie vážnu zodpovednosť chrániť a zlepšovať životné prostredie pre budúce generácie.“ Z tejto citácie je zrejmé, že právo na životné prostredie tu nie je zakotvené priamo, avšak svojim obsahom nesporne konštituuje jeho uznanie nepriame.

Toto právo je možné identifikovať i v rôznych ďalších neskorších, ale i skôr prijatých medzinárodnoprávnych dokumentoch a dohovoroch prijatých v rámci Organizácie spojených národov, konferencií organizovaných OSN, v rámci k nej pridružených medzinárodných organizácií a tiež v rámci dohovorov a dokumentov medzinárodných regionálnych organizácií. *Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN č.45/94 (1990) o nutnosti zaistiť zdravé životné prostredie pre blaho jednotlivca*,³ uznáva, že „...všetci jednotlivci majú nárok žiť v životnom prostredí primeranom ich zdraviu a blahu...“ a vyzýva štáty, aby v tomto ohľade zvýšili snahu v smere zabezpečenia lepšieho a zdravšieho životného prostredia. *Deklarácie konferencie OSN o životnom prostredí a rozvoji (1992)*⁴, ktorá sa konala v brazílskom Rio de Janeiro v rámci zásady 1 uvádza, že ľudské bytosti majú nárok na zdravý a produktívny život v harmónii s prírodou, čo v porovnaní napr. s citovaným ustanovením Štokholmskej deklarácie (1972) predstavuje určitý formulačný posun, ktorý

¹ Uvedené otázky boli nami v minulosti riešené v diele *Jankuv, J.*: Aktuálny vývoj ochrany práva na životné prostredie v medzinárodnom práve, In: *Právnik*, Praha, Roč. 138, č. 8, 1999, s. 725-738. K uvedenej problematike bližšie pozri aj dielo *Zástěrová, J.*: Jednotlivci: právo na životní prostředí (kapitola v učebnici), In.: *Šturma, P. a kol.*: Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná), Vyd. IFEC, Beroun, 2004, s. 35-57.

² Porovnaj dielo citované v poznámke 1 ako druhé, str. 36. Pozri Declaration of the UN Conference on the Human Environment Stockholm, 5-16 June 1972, UN Doc. A/Conf. 48/14/Rev. 1 (1972)

³ UN GA Resolution „Need to ensure a healthy environment for the well being of individuals“ UN Doc.A /Res/45/94 (1990)

⁴ Declaration of the UN Conference on Environment and Development, UN Doc. A/Res/47/192 (1992).

právo na životné prostredie v hmotno-právnej rovine takmer neumožňuje identifikovať. Nezáväzný dokument nazvaný „*Súhrn navrhovaných právnych princípov ochrany životného prostredia a udržateľného rozvoja*“ (1996)⁵ Svetovej komisie pre životné prostredie a rozvoj, nezávislého pomocného orgánu zriadeného Valným zhromaždením OSN v roku 1983, v článku 1 zakotvuje základné právo všetkých ľudských bytostí na životné prostredie primerané ich zdraviu a blahobytu. Všetky menované dokumenty majú právne nezáväznú povahu.

Najaktuálnejšou európskou regionálnou záväznou formou zakotvenia práva na životné prostredie v medzinárodnom práve je jeho zakotvenie v *Dohovore o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovaní a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia* (1998, *d'alej Aarhuský dohovor alebo Dohovor*), ktorý bol prijatý v rámci Hospodárskej komisie OSN pre Európu.⁶ K jeho prijatiu došlo 25. júna 1998 v dánskom meste Aarhus na Štvrtjej ministerskej konferencii v rámci procesu „Životné prostredie pre Európu“. Zmluvnými stranami dohovoru sú i niektoré krajiny bývalého Sovietskeho zväzu z priestoru Strednej Ázie. Aarhuský dohovor je novým typom dohovoru z oblasti medzinárodného práva životného prostredia, ktorý prepája medzinárodné právo životného prostredia a medzinárodné právo ľudských práv. Z hľadiska zakotvenia práva na životné prostredie je zrejme najdôležitejšie ustanovenie článku 1 dohovoru nazvaného „Ciel“⁷, ktorý zakotvuje, že „S cieľom prispieť k ochrane práva každého člena súčasnej generácie i budúcich generácií na život v prostredí primeranom pre jeho zdravie a pohodu každá zmluvná strana zaručí právo na prístup k environmentálnym informáciám, podiel verejnosti na rozhodovaní o otázkach životného prostredia a prístup k právnej ochrane v záležitostiach životného prostredia v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru.“ Osobitosťou tohto ustanovenia je potvrdenie existencie hmotného práva každého jednotlivca na životné prostredie. Zmluvné strany však toto právo ďalej nerozvíjajú v hmotno-právnej podobe. Za najúčinnější prostriedok jeho zabezpečenia totiž považujú procesné environmentálne práva, ktoré sa zaväzujú zabezpečiť prostredníctvom vnútroštátnych právnych úprav a praxe. Tento prístup oslabuje možnosť vynútenia ochrany hmotného práva na životné prostredie v rámci kontrolného mechanizmu dohovoru, kde je možné dovoľávať sa iba procesných environmentálnych práv.⁷

Legislatívne aktivity nadväzujúce na Aarhuský dohovor sú badateľné i na úrovni Európskej únie, ktorá obsahom niektorých skorších smerníc zrejme do určitej miery ovplyvnila podobu Aarhuského dohovoru, pričom tento dohovor zasa spätne ovplyvňuje vývoj komunitárnej legislatívy v tejto oblasti. Z rámca tejto legislatívy je potrebné spomenúť najmä *Smernicu 2003/4/ES o verejnom prístupe k informáciám o životnom prostredí a zrušení smernice 90/313/EHS* a *Smernicu 2003/35/ES o verejnej účasti vo vzťahu k vytváraniu určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia a zmene smerníc 85/337/EHS a 96/61/ES ohľadom účasti verejnosti a*

⁵ World Commission on Environment and Development Experts Group on Environmental Law. „Summary of proposed legal principles for environmental protection and sustainable development“ In: Principles of Environmental conservation and sustainable development: summary and survey: a study in the field of international law and related reports: revised April 1996, by Steven C. Rockefeller. San Jose, Costa Rica. Earth Charter Project, Earth Council, 1996, p.128. Anglický text dostupný na webstránke <http://iisd1.iisd.ca/sd/principle.asp?pid=59&display=1>

⁶ Convention on Access to Information, Public Participation on Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (1998) v anglickom jazyku dostupný na webstránke www.unece.org/env/environment-dohovor vyšiel v slovenskej zbierke zákonov ako Oznámenie MZV č. 43/2006 Z.z. Text i komentáre k dohovoru v českom jazyku sú dostupné na internetovej stránke www.unece.org/ev/pp.

⁷ Bližšie pozri *Walek, C.*: The Aarhus Convention and Its Practical Impact on NGOs: CEE and NIS.

prístupu k spravodlivosti.⁸ Obe smernice Európskeho spoločenstva odkazujú na Aarhuský dohovor a výslovne zdôrazňujú, že ustanovenie komunitárneho práva musia byť v súlade, resp. by mali byť prispôbené Aarhuskému dohovoru vzhľadom na zámer Európskeho spoločenstva ratifikovať tento dohovor. Z hľadiska výslovného uznania práva na životné prostredie je významnejšia smernica 2003/35/ES, kde sa v odseku 6 preambuly uvádza, že „medzi cieľmi Aarhuského dohovoru je želanie garantovať práva verejnej účasti v rozhodovaní o záležitostiach životného prostredia, tak aby sa prispelo k ochrane práva žiť v životnom prostredí, ktoré je primerané zdraviu jednotlivca a jeho blahu.“ Výslovné uznanie existencie hmotného práva na životné prostredie je teda v tejto smernici badateľné. Európske spoločenstvo urobilo významný krok smerom k implementácii Aarhuského dohovoru tým, že tento dohovor podpísalo (25. júna 1998) a neskôr i ratifikovalo (17. februára 2005). Stalo sa tak plnoprávnou zmluvnou stranou tohto dohovoru. Všetky členské štáty Európskej únie sú taktiež zmluvnými stranami Aarhuského dohovoru. Slovenská republika sa stala stranou Aarhuského dohovoru formou prístupu k tejto zmluve 5. decembra 2006.⁹

Je zaujímavé, že právo na životné prostredie našlo jednoznačnejšie vyjadrenie v regionálnom americkom *Dodatkovom protokole o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (1988) k Americkému dohovoru o ľudských právach (1969)* prijatom v rámci Organizácie amerických štátov, kde je v článku 11 obsiahnutá formulácia „... každý má právo žiť v zdravom životnom prostredí ...“. Tento protokol síce doposiaľ nenadobudol platnosť, avšak nebráni Americkej komisii pre ľudské práva, ktorá kontroluje dodržiavanie Amerického dohovoru, aby sa zaoberala porušovaním práva na životné prostredia nepriamo. Možnosť ochrany hmotne chápaného práva na životné prostredie sa preukázala napr. v jej judikatúre v prípade *Yanomaniovia proti Brazílii (1985)*, kde Komisia potvrdila oprávnenosť sťažnosti amazonských indiánov kmeňa Yanomani proti Brazílii vo veci výstavby trans – amazonskej diaľnice v súvislosti s porušením práva na život. *Africká charta práv človeka a národov (1981)* v článku 24 hovorí o „práve všetkých národov na všeobecne uspokojivé životné prostredie, priaznivé ich rozvoju... „V prípade tohto dohovoru sa však jedná skôr o právo kolektívne náležiacie všetkým národom, i keď sa nevyklučuje jeho individuálna dimenzia.¹⁰

Vychádzajúc z obsahu hore uvedených úprav je možné konštatovať, že zakotvenie práva na životné prostredie nie je dôsledné a dostatočné. Vzhľadom na medzinárodnoprávne zakotvenie tohto práva v Aarhuskom dohovore, európskom práve, v rámci amerického a afrického regiónu a opakujúce sa zakotvenie tohto práva v nezáväzných a „soft law“ dokumentoch je však zreteľne

⁸ Texty horeuvedených dokumentov Rady Európy v anglickom jazyku je možné nájsť na internetovej stránke <http://assembly.coe.int>. Ide o dokumenty Recommendation 1431 (1999) on future action to be taken by the Council of Europe in the field of environment protection a Recommendation 1614 (2003) Environment and Human Rights. Texty uvedených smerníc ES a EÚ v anglickom i slovenskom jazyku je možné nájsť na webovej stránke www.europa.eu.int. Ide o smernice prijaté ako Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, OJ 2003 L 41/26 a Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC, OJ L 156/17.

⁹ Bližšie pozri slovenskú zbierku zákonov Oznámenie MZV č. 43/2006 Z. z.

¹⁰ Bližšie pozri dielo citované v pozn. 1 ako druhé, s. 42 a 55. K zakotveniu hmotného práva na životné prostredie v medzinárodnom práve pozri i diela *Ondřej, J.*: Mezinárodněprávní ochrana životního prostředí na konci 20. století, Acta Universitatis Carolinae, č.3-4/1998, s. 77-79 a *Rest, A.*: Improved Environmental Protection Through An Expanded Concept of Human Rights in Europe, www.xcom.it, s. 2-3.

možné identifikovať postupný proces jeho „udomáčňovania“ v medzinárodnom práve. Jeho medzinárodnoprávne zakotvenie však nie je dostatočné, a preto časom vznikla už naznačená otázka, či by nemohlo toto právo požívať ochranu podľa medzinárodných dohovorov v oblasti ľudských práv (zakotvujúcich najmä ľudské práva prvej generácie) v prípade, keď zásah do životného prostredia zároveň porušuje niektoré právo chránené príslušným dohovorom. Prax a judikatúra medzinárodných súdnych a kvázi súdnych orgánov vytvorených v rámci OSN a regionálnych medzinárodných organizácií ako je napr. Rada Európy na túto otázku viackrát odpovedala kladne.

V rámci ľudsko-právnych mechanizmov OSN je právo na životné prostredie takto možné nepriamo chrániť napr. v zmysle článku 6 ods. 1 *Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach* (1966), ktorý upravuje právo na život. V rámci judikatúry Výboru pre ľudské práva o tom svedčí prípad *E.H.P. proti Kanade* (č. 67/1980)¹¹ založený na porušení článku 6 ods. 1. v ktorom kanadský občan, predstaviteľ environmentálnej skupiny z Port Hope namietal, že ukladanie jadrového odpadu v jednom z kanadských miest porušilo právo na život obyvateľov mesta a budúci generácií. Oznámenie bolo odmietnuté, avšak nie z dôvodu neopodstatnenosti, ale z dôvodu nevyčerpania vnútroštátnych opravných prostriedkov. Možná je i ochrana podľa článku 27, ktorý zakotvuje práva príslušníkov menšín. o čom svedčí už taktiež spomínaný prípad *Bernard Ominayak proti Kanade* (č. 167/1984).¹² Autor sťažnosti Bernard Ominayak – náčelník časti indiánskeho kmeňa Kríov žijúcej v provincii Alberta nazvaného Lubicon Lake tvrdil, že kanadská vláda porušila právo jeho kmeňa na sebaurčenie a v dôsledku toho i jeho právo rozhodnúť slobodne o svojom politickom statuse a právo slobodného ekonomického, sociálneho a kultúrneho rozvoja ako aj právo nakladať slobodne s jeho prírodným bohatstvom a zdrojmi a právo nebyť zbavený vlastných prostriedkov obživy vyvlastňovaním a následnou deštrukciou spomenutého kmeňového územia a životného prostredia z obchodných dôvodov (ťažba ropy a plynu). Ďalej o. i. tvrdil, že postupná rýchla deštrukcia životného prostredia ako kmeňovej ekonomickej základne a tradičného spôsobu života spôsobila domorodcom nenapraviteľné škody. Výbor v tejto súvislosti skonštatoval, že industriálny rozvoj spojený s deštrukciou životného prostredia a ekonomickej základne života kmeňa by mohol spôsobiť i nemožnosť ďalšej existencie kmeňa ako národa. Výbor pre ľudské práva tu pripustil spojitosť práva na životné prostredie s právami príslušníkov menšín tak ako sú zakotvené v článku 27 Paktu a v konečnom dôsledku konštatoval porušenie článku 27 v súvislosti s právom príslušníkov menšiny na spoločné užívanie vlastnej kultúry.

2. Hmotné právo na životné prostredie a mechanizmy jeho ochrany v rámci Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950) Rady Európy

Rada Európy vo svojich dokumentoch pôvodne nemala žiadne ustanovenia týkajúce sa ochrany hmotného práva na životné prostredie. Prijatie hore uvedeného Aarhuského dohovoru však

¹¹ Bližšie pozri UN Human Rights Committee, *Communication No. 67/1980 E.H.P. v. Canada* (1990), CCPR/17/D/67/1980

¹² Bližšie pozri UN Human Rights Committee, *Communication No. 167/1984, Lubicon Lake Band v. Canada*, UN Doc.A/45/40, Vol. II., p. 23 – 24.

malo i má nemalý inšpiračný význam v rámci Rady Európy a jej mechanizmov ochrany ľudských práv. Podnietilo totiž k normotvornej aktivite orgány Rady Európy. Parlamentné zhromaždenie Rady Európy, prijalo v tejto oblasti dve nezáväznú odporúčania a to *Odporúčanie č. 1431 (1999) o budúcej činnosti Rady Európy v oblasti životného prostredia* a *Odporúčanie č. 1614 (2003) „Životné prostredie a ľudské práva“*.¹³

Odporúčanie č. 1431 (1999) obsahuje vo svojom bode 8 ustanovenie v rámci, ktorého Parlamentné zhromaždenie, vzhľadom na meniace sa životné podmienky a rastúce uznanie otázok ochrany životného prostredia, pokladá za vhodné aby *Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950, ďalej Európsky dohovor)* Rady Európy zahŕňal hmotné právo na životné prostredie ako základné ľudské právo. V tomto smere podľa bodu 11 Parlamentné zhromaždenie odporúča Výboru ministrov Rady Európy pripraviť doplnok alebo dodatkový protokol k Európskemu dohovoru. *Odporúčanie č. 1614 (2003)* ide v tomto smere o krok späť. Odporúča síce prepojenie otázky ochrany životného prostredia s Európskym dohovorom avšak najmä v rovine procesných environmentálnych práv, pričom v súvislosti s týmito právami odporúča prijať dodatkový protokol. Pokiaľ sa týka hmotného práva na životné prostredie Parlamentné zhromaždenie RE o. i. iba odporúčilo členským štátom Rady Európy aby uznali právo na zdravé, životaschopné a primerané životné prostredie, ktoré zahŕňa objektívny záväzok pre štáty chrániť životné prostredie národnými zákonmi najmä na ústavnej úrovni, zaručiť primeranú ochranu života, zdravia, rodinného a súkromného života, fyzickej integrity a súkromného majetku osôb v súlade s Európskym dohovorom berúc do úvahy potrebu ochrany životného prostredia. Výbor ministrov rady Európy však obe uvedené odporúčania odmietol a zatiaľ ich v praxi ani nerealizoval.

Vzhľadom na uvedený právny stav sa zatiaľ nepredpokladá priama ochrana hmotného ľudského práva na životné prostredie v rámci mechanizmu Európskeho dohovoru. V rámci judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva sa však, podobne ako na univerzálnej úrovni, vyvinula judikatúra, v rámci ktorej došlo k nepriamej ochrane hmotného ľudského práva na životné prostredie prostredníctvom iných práv. V judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) sa preukázalo, že vzťah k právu na životné prostredie majú najmä ustanovenia článku 8 tohto dohovoru, ktorý zakotvuje právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie. V prípade straty hodnoty majetku v dôsledku poškodenia životného prostredia je možné uvažovať i o použití článku 1 Protokolu 1 k dohovoru, ktorý zakotvuje právo na súkromné vlastníctvo. V judikatúre ESLP sa v rámci týchto prípadov vyskytujú i odkazy na článok 6 ods. 1 zakotvujúci právo na prístup k súdu, ako aj na článok 10 (právo na informácie) a článok 13 (právo na efektívny opravný prostriedok). Uvedené články sú však využiteľné pre nepriamu ochranu procesných environmentálnych práv a preto sa im budeme bližšie venovať v štvrtej časti tohto príspevku.

V súvislosti s článkom 8 bol prelomovým najmä rozsudok Európskeho súdu ľudských práv vo veci sťažnosti *López Ostra proti Španielsku* (č. 16798/90).¹⁴ Súd tu prvýkrát konštatoval porušenie článku 8 v súvislosti s poškodením životného prostredia. V tomto prípade vládne orgány nepodnikli dostatočné kroky v občianskoprávných a trestno-právnych konaniach proti spoločnosti prevádzkujúcej neschválenú spaľovňu odpadov, ktorá vypúšťala škodlivé výpary a nadmernou

¹³ Ovedené odporúčania boli prijaté ako Recommendation 1431 (1999) „Future action to be taken by the Council of Europe in the field of environment protection“ adopted by the Parliamentary Assembly on 4. November 1999 a Recommendation 1614 (2003) „Environment and human rights“ adopted by the Parliamentary Assembly on 27 June 2003.

¹⁴ Bližšie pozri prípad *López Ostra proti Španielsku* č. 16798/90 (1994)

hlučnosťou narušovala právo sťažovateľky a jej dcéry na rešpektovanie obydlia. V tejto veci ESLP dospel k názoru, že silné znečistenie životného prostredia mohlo negatívne ovplyvňovať dobrý zdravotný stav ľudí rovnako ako výkon práva na nerušené užívanie obydlia, ako aj zdravie sťažovateľky a jej dcéry. V tejto súvislosti súd o.i. konštatoval, že porušenie práva na nerušené užívanie obydlia môže od určitého stupňa intenzity viesť k sťaženiu súkromného a rodinného života a to i napriek tomu, že nemusí hroziť vážne ohrozenie zdravia. Španielsko spor prehralo a bolo zaviazané zaplatiť štyri milióny pesiet ako náhradu škody a milión pesiet za súdne trovy. Rozsudok súdu jasne preukazuje spojitosť práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života, obydlia s právom na životné prostredie a vytvára priestor pre ochranu obetí poškodených aktivitami škodiacimi životnému prostrediu vo vzťahu k prakticky všetkým druhom znečistenia a poškodenia životného prostredia. Podporuje tiež koncepciu zodpovednosti štátu za porušenie článku 8 v dôsledku činností poškodzujúcich životné prostredie.

V podobnej veci *Guerra a ďalší proti Taliansku* (č. 14967/89)¹⁵ sa skupina sťažovateľiek rovnako ako v predchádzajúcom úspešne dovolala porušenia práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života podľa článku 8 dohovoru v súvislosti s vypúšťaním škodlivých exhalátov chemickou továrňou umiestnenou kilometer od ich obydlí. Súd v tejto súvislosti konštatoval, že „...znečistenie životného prostredia sa môže dotknúť zdravia jednotlivcov a môže im zabrániť užívať si ich domovy takým spôsobom, že to negatívne ovplyvní ich súkromný a rodinný život...“ čo viedlo súd k záveru, že štát porušil svoj záväzok podľa článku 8 dohovoru chrániť právo na súkromný a rodinný život sťažovateľov.

Vo veci *Taskin a ostatní proti Turecku* (č. 46117/99)¹⁶ sa skupina sťažovateľov obrátila na Súd v súvislosti s ohrozením svojho života na základe používania jedovatých látok (kyanid) v blízkej bani Ovacik. Turecké súdne orgány v tomto prípade síce na základe návrhu sťažovateľov odňali prevádzkovateľovi bane Ovacik povolenie vykonávať príslušnú rizikóvu činnosť, ale toto rozhodnutie neboli schopné desať mesiacov uviesť do praxe. Súd v tomto prípade konštatoval porušenie článku 8 s odôvodnením, že štát, v dôsledku svojej nečinnosti, nezabezpečil ochranu práva sťažovateľov na rešpektovanie ich súkromného a rodinného života. Vo veci *Fadejeva proti Rusku* (č. 55723/2000)¹⁷ sťažovateľka namietala, že došlo k porušeniu článku 8 dohovoru z dôvodu nesplnenia záväzku štátu chrániť jej súkromný život a obydlie pred vážnym ekologickým ohrozením v dôsledku štátom povolených priemyselných aktivít oceliarne, ktorá nebola vo vlastníctve štátu. Súd vo veci konštatoval porušenie článku 8 zo strany Ruska, keďže žalovaný štát nedodrжал spravodlivú rovnováhu medzi záujmami spoločnosti a efektívnym výkonom práva sťažovateľky na rešpektovanie jej súkromného života a obydlia.

V prípade *Surugiu proti Rumunsku* (č. 48995/99)¹⁸ sťažovateľ namietal porušenie článku 8 zo strany rumunských štátnych orgánov, ktoré nevykonali opatrenia na ochranu sťažovateľa, ktorý bol opakovane obťažovaný súkromnými tretími stranami. Uvedené tretie strany opakovane vstúpali na pozemok sťažovateľa a vysypávali pre dvere a pod okná jeho domu plné vozy hnoja. Súd konštatoval porušenie článku 8 zo strany Rumunska s odôvodnením, že rozsah ochrany

¹⁵ Bližšie pozri prípad *Guerra a ďalší proti Taliansku* č. 14967/89 (1998)

¹⁶ Bližšie pozri prípad *Taskin a ostatní proti Turecku* č. 46117/99 (2004).

¹⁷ Bližšie pozri prípad *Fadejeva proti Rusku* č. 55723/2000 (2005) a dielo Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv), II. rozšírené vydanie, Vyd. Eurokódex 2006, s. 645-646

¹⁸ Bližšie pozri prípad *Surugiu proti Rumunsku* č. 48995/99 (2004) a dielo Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia. Vyd. Eurokódex, Poradca podnikateľa, Žilina, 2006, s. 89.

práva na súkromie podľa článku 8 dohovoru môže zahŕňať i povinnosť štátnych orgánov prijať opatrenia na zabezpečenie rešpektovania súkromného života aj vo sfére vzťahov medzi jednotlivcami.

V súvislosti s článkom 8, a s článkom 1 Protokolu č.1 sa pred Európskou komisiou pre ľudské práva (v čase keď ešte existovala) objavilo viacero sťažností poukazujúcich na porušenie dohovorom garantovaného práva na rešpektovanie súkromného, rodinného života a obydlija, ako aj na porušenie práva na súkromné vlastníctvo v súvislosti so znížením hodnoty majetku ležiaceho v blízkosti letiska, v dôsledku neúmerneho hluku leteckej prepravy. V rámci týchto prípadov boli namietané i porušenia procesných práv zakotvených v článku 6 (právo na spravodlivý súdny proces) a článku 13 (právo na efektívny opravný prostriedok). V prípade *Hatton a ostatní proti Spojenému kráľovstvu* (č. 36022/97)¹⁹ sa sťažovatelia úspešne dovolali porušenia svojho práva podľa článku 8 v dôsledku zvýšeného hluku z letiska Heathrow, v súvislosti s reštriktívnymi opatreniami vlády, pričom vláda nezabezpečila, žiadne seriózne štúdie o vplyve hluku z letiska na spánok sťažovateľov. V podobnom prípade *Powell a Rayner proti Spojenému kráľovstvu* (č. 9310/81) sťažovatelia neuspeli.²⁰ Rovnako neúspešní boli sťažovateľ v prípade *L.C.B. proti Spojenému kráľovstvu* (č. 23413/94) v súvislosti s článkami 2 a 3, kde sa sťažnosť smerovala proti nepriaznivým dôsledkom jadrových pokusov na zdravie.²¹

V prípade *Fredin proti Švédsku* (č. 12033/86)²² Komisia pre ľudské práva vo svojej správe v súvislosti so sťažnosťou sťažovateľa proti zrušeniu povolenia využívať štrkovisko konštatovala, že „...ochrana prírody je všeobecne vo všetkých zmluvných členských štátoch uznaná ako dôležitý záujem pre súčasnú spoločnosť a že tento záujem nemôže byť adekvátne garantovaný bez toho, aby bolo zákonom upravené užívanie majetku...“. Týmto potvrdila právnu možnosť ochrany životného prostredia prostredníctvom obmedzení užívania základných práv a slobôd chránených dohovorom v danom prípade v súvislosti s článkom 1 Protokolu č. 1 zakotvujúcim ochranu majetku. Dohovor teda dovoľuje chrániť životné prostredie ako „všeobecný záujem odôvodňujúci obmedzenie užívania základných práv a slobôd“.²³

3. Procesné environmentálne práva a ich zakotvenie v medzinárodnom práve všeobecne

Súčasná medzinárodná právna úprava konštituujuca procesnú rovinnu práva na životné prostredie je neporovnateľne bohatšia ako medzinárodná právna úprava hmotnej roviny práva na životné prostredie. Procesný prístup k právu na priaznivé životné prostredie umožňuje vyšpecifikovať tri špecializované procesné práva. Ide o právo na prístup k informáciám o životnom prostredí, právo na účasť v rozhodovacom procese v oblasti životného prostredia, ako aj právo na správne a

¹⁹ Pozri prípad *Hatton a ostatní proti Spojenému kráľovstvu* č. 36022/97 (2001)

²⁰ Pozri prípad *Powell a Rayner proti Spojenému kráľovstvu* č. 9310/81 (1990).

²¹ Pozri prípad *L.C.B. proti Spojenému kráľovstvu* č. 23413/94 (1998).

²² Pozri prípad *Fredin proti Švédsku* č. 12033/86 (1991).

²³ Obsiahlejší komentár k hore uvedeným i ďalším prípadom Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcim sa nepriamej ochrany hmotného práva na životné prostredie pozri v diele *Tavernier, P.:* La Cour européenne des droits de l'Homme et la mise en oeuvre du droit international de l'environnement In: *Šturma, P. et al.:* Implementation and Enforcement of International Environmental Law (Zborník), Univerzita Karlova, Praha 2002 a dielo *Šváby, D.:* Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, Ústavnosť a politika 4/2000, s. 84-102,121.

súdne prostriedky nápravy v prípade porušenia týchto práv. Účelom týchto práv má byť najmä možnosť brániť sa konaniam a rozhodnutiam, ktoré poškodzujú životné prostredie v rámci vnútroštátnych právnych poriadkov jednotlivých štátov. Medzinárodné právo životného prostredia však poskytuje i subsidiárne možnosti domáhať sa ochrany týchto práv i na medzinárodnej úrovni.²⁴

Procesné environmentálne práva sa v priebehu posledných dekád stali pevnou súčasťou mnohých nezáväzných dokumentov, ale aj záväzných dohovorov medzinárodného práva najmä z oblasti medzinárodného práva životného prostredia. Ich komplexný výpočet a analýza presahuje rámec tohto článku. Preto sa obmedzíme len na niektoré najvýznamnejšie či najznámejšie dokumenty a dohovory.

Procesné environmentálne práva sa podobne ako právo na životné prostredie objavujú najprv v nezáväzných medzinárodnoprávnych dokumentoch. Prvé nepriame náznaky týchto práv sa objavujú vo viacerých ustanoveniach *Svetovej charty prírody (1982)* prijatej ako Deklarácia Valného zhromaždenia OSN č. 37/7 (1982).²⁵ Precízne zakotvenie týchto práv je obsiahnuté v zásade 10 už spomenutej *Deklarácie o životnom prostredí a rozvoji z Rio de Janeiro (1992)*. Deklarácia zakotvuje záväzok štátov zabezpečiť na národnej úrovni každému jednotlivcovi právo na informácie o životnom prostredí, právo zúčastniť sa na rozhodovaní o otázkach životného prostredia a právo na prístup k súdnym a správny konaniam vo veciach životného prostredia t.j. ľudské environmentálne procesné práva.

Vo veľmi krátkom časovom odstupe a takmer súbežne so zakotvením procesných environmentálnych práv v nezáväzných dokumentoch dochádza k ich postupnému zakotvovaniu v záväzných univerzálnych medzinárodných dohovoroch, či dohovoroch blížiacich sa univerzálnemu charakteru, ale i v regionálnych dohovoroch. *Dohovor o hodnotení vplyvu na životné prostredie presahujúcom štátne hranice (1991)* prijatý v rámci Európskej hospodárskej komisie OSN obsahuje právo na informácie o životnom prostredí i právo na účasť verejnosť v rozhodovaní o otázkach životného prostredia. V článku 2 ods. 6 tohto dohovoru sa napr. zmluvné strany zaväzujú poskytnúť verejnosti možnosť zúčastniť sa na relevantnom odhade dopadov na životné prostredie ohľadom navrhovaných činností a zaistiť, že možnosť poskytnutá verejnosti dotknutého štátu bude rovnaká i vo vzťahu k verejnosti štátu pôvodu návrhu činnosti v oblasti životného prostredia. Podobne článku 3 ods. 8 dohovoru zakotvuje, že zmluvné strany zaistia informovanosť verejnosti dotknutého štátu o oblastiach životného prostredia potenciálne dotknutých návrhom činnosti štátu a poskytnú možnosť komentovať takúto aktivitu, možnosť vznášať námietky, ako aj prenos informácií o týchto komentároch a námietkach kompetentnému orgánu štátu navrhujúceho činnosť buď priamo alebo sprostredkované. Podobná konštrukcia oboch spomenutých procesných práv je obsiahnutá v *Dohovore o ochrane a využívaní hraničných vodných tokov a medzinárodných jazier (1992, Vyhláška MZV č. 358/2002 Z. z.)*, *Dohovore o perzistentných organických látkach (2001)* atď. Právo na informácie o životnom prostredí je zahrnuté v napr. medzinárodných dohovoroch ako sú *Dohovor o práve využívania medzinárodných tokov pre neplavebné účely (1997)*, *Dohovor o hodnotení vplyvu na životné prostredie presahujúcom štátne hranice (1991)*, *Dohovor o spolupráci pri ochrane a trvalom využívaní Dunaja (1994, Vyhláška*

²⁴ Bližšie pozri dielo citované poznámke 1 ako druhé s. 43, dielo *Birnie, P. W.-Boyle, A. E.: International Law & The Environment*, Oxford University Press 1994, s. 195 a dielo *Kiss, A.: Définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement*, In: *Environnement et droits de l'homme*, Paris, UNESCO, s. 13-28.

²⁵ Pozri UN Doc.A/Res./37/7(1982).

MZV č. 356/2002 Z. z.), *Dohovor proti šíreniu púští, hlavne afrických postihnutých úporným suchom (1994)*. Právo na účasť verejnosti v rozhodovaní o otázkach životného prostredia obsahujú dohovory ako už spomenutý *Dohovor o ochrane a využívaní hraničných vodných tokov a medzinárodných jazier (1992)*, *Dohovor o biologickej rozmanitosti (1992)*, *Vyhláška MZV č.34/1996*), *Rámcový dohovor o zmene klímy (1992)*, *Kjótsky protokol k Rámcovému dohovoru o zmene klímy (1997)* a iné.²⁶

Procesný prístup k právu na životné prostredie je veľmi výrazne prezentovaný v ustanoveniach už spomenutého regionálneho *Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovaní a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (1998, ďalej Aarhuský dohovor alebo Dohovor)*, ktorý chráni hmotné právo na životné prostredie prostredníctvom všetkých troch procesne chápaných práv – práva na prístup k environmentálnym informáciám, práva na účasť verejnosti na rozhodovaní o otázkach životného prostredia a práva na prístup k právnej ochrane v záležitostiach životného prostredia v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru, vrátane možnosti napádať rozhodnutia a akty vnútroštátnych orgánov v oblasti aplikácie ich vnútroštátnej úpravy. Vzhľadom na zrejme najkomplexnejšiu úpravu danej problematiky budeme príslušným ustanoveniam Aarhuského dohovoru venovať širší priestor.

Právo na prístup k environmentálnym informáciám je detailnejšie rozpracované v článku 4 Aarhuského dohovoru. Podľa článku 4 ods. 1 sa zmluvné strany zaväzujú, že zaistia, aby štátne orgány na žiadosť o environmentálne informácie sprístupnili tieto informácie verejnosti v rámci vnútroštátnej legislatívy, vrátane kópií existujúcej dokumentácie obsahujúcej alebo zahrňujúcej tieto informácie v prípadoch, keď o nich požiadané. V tejto súvislosti nie je potrebné preukazovať záujem či nárok alebo dôvod požadovania informácie. Informácia má byť poskytnutá v požadovanej forme s výnimkou prípadu ak už daná informácia je dostupná v inej forme, alebo z hľadiska štátneho orgánu je rozumné poskytnúť požadovanú informáciu v inej forme. V druhom prípade musia byť uvedené dôvody pre poskytnutie informácie v tejto forme. Podľa článku 4 ods. 2 budú environmentálne informácie sprístupnené čo najrýchlejšie, najneskôr do jedného mesiaca od podania žiadosti, pokiaľ rozsah a zložitosť informácie neodôvodňuje predĺženie tejto lehoty až na dva mesiace od podania žiadosti. Žiadateľ má byť o predĺžení lehoty informovaný. V ustanoveniach článku 4 ods. 3 až 8 sa uvádzajú dôvody a procesné spôsoby zamietnutia žiadostí o environmentálne informácie ako aj otázka úhrady za poskytnutie týchto informácií. Na ustanovenia článku 4 nadväzujú ustanovenia článku 5, kde sú podrobne uvádzané záväzky štátov v oblasti zbierania a rozširovania informácií o životnom prostredí.

Právo na účasť verejnosti na rozhodovaní o otázkach životného prostredia je upravené v článkoch 6 – 8 Dohovoru, ktoré podrobne upravujú najdôležitejšie podmienky a predpoklady aplikácie práva na účasť verejnosti na rozhodovaní o otázkach životného prostredia. Článok 6 upravuje podmienky a spôsoby aplikácie práva na účasť verejnosti na rozhodovaní o špecifických činnostiach v oblasti životného prostredia. V nasledujúcom článku 7 je podrobne upravené právo na účasť verejnosti pri tvorbe plánov, programov a politik týkajúcich sa životného prostredia. Článok 8 pojednáva o účasti verejnosti na príprave vykonávacích predpisov a všeobecne použiteľných právne záväzných normatívnych nástrojov.

²⁶ Komplexný prehľad medzinárodných dohovorov obsahujúcich procesné environmentálne právo pozri v diele Kiss, A.: *Le droit à l'environnement en tant que moyen d'assurer la mise en oeuvre de traités internationaux*, In: Šturma, P. et al.: *Implementation and Enforcement of International Environmental Law* (Zborník), Univerzita Karlova, Praha 2002, s. 38-45

Právo na prístup k právnej ochrane v záležitostiach životného prostredia je konkretizované v článku 9 Dohovoru. V článku 9 ods. 1 sa zmluvné strany zaväzujú zaistiť aby každý, kto sa domnieva, že jeho žiadosť o informácie podľa článku 4 bola ignorovaná, neprávom zamietnutá, či už čiastočne, alebo plne, nesprávne zodpovedaná alebo nebola inak vybavená podľa ustanovení článku 4, mal možnosť dosiahnuť preskúmanie postupu pred súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom zriadeným podľa zákona. Ak toto preskúmanie realizuje súd zaistí sa aby dotyčná osoba mala podľa zákona tiež možnosť zrýchleného konania, a to zdarma alebo za nízky poplatok. Podľa článku 9 ods. 2 zmluvné strany zaistia možnosť členov zainteresovanej verejnosti majúcich dostatočný dôvod alebo, u ktorých trvá obmedzovanie práva či porušovanie práva, dosiahnuť preskúmanie súdom alebo iným nezávislým alebo nestranným orgánom zriadeným zo zákona, napadať vecne a procedurálne zákonnosť akýchkoľvek rozhodnutí, aktov alebo opomenutí podľa ustanovení článku 6 v prípadoch, keď je tak stanovené vnútroštátnym právom bez ujmy na odseku 3 článku 9 i ďalších relevantných ustanovení dohovoru. Podľa článku 9 ods. 3 zmluvné strany navyše zaistia, aby členovia verejnosti, ktorí spĺňajú kritériá, pokiaľ sú stanovené vo vnútroštátnom práve, mali prístup k správnym a súdnym konaniam, aby mohli vznášať námietky proti konaniam, aktom alebo opomenutiam zo strany súkromných osôb alebo štátnych orgánov, ktoré sú v rozpore s ustanoveniami ich vnútroštátneho práva týkajúceho sa životného prostredia.

Z hľadiska kontrolného mechanizmu Dohovor vo svojom článku 15 nazvanom „Kontrola plnenia“, zakotvuje pre účely kontroly plnenia dohovoru „...voliteľné systémy pre kritické preskúmanie plnení ustanovení tohto dohovoru, ktoré budú nekonfrontačné, mimo súdne a budú mať poradnú povahu...“. Cieľom týchto ustanovení je, podľa článku 15, umožniť vhodným spôsobom zapojiť do environmentálnych záležitostí verejnosť. Uvedené systémy môžu dokonca zahŕňať možnosti oznámenia získané od členov verejnosti k záležitostiam týkajúcim sa tohto dohovoru. V rámci zasadnutia zmluvných strán v októbri 2002 bolo prijaté rozhodnutie 1/7 o preskúmaní súladu a bol kreovaný osobitný orgán *Výbor pre súlad* (neoficiálny preklad anglického názvu Compliance Committee). Mechanizmus výboru je možné spustiť, podaním jednej zmluvnej strany ohľadom dodržiavania dohovoru inou zmluvnou stranou, podaním zmluvnej strany týkajúcej sa dodržiavania dohovoru z jeho strany, odkazom sekretariátu zasadnutia zmluvných strán Výboru, oznámeniami verejnosti ohľadom dodržiavania dohovoru štátom. Vzhľadom na nedávne vytvorenie Výboru pre súlad (ďalej aj Výbor)nie je v odbornej literatúre dostatok informácií, ktoré by umožnili úplne jednoznačne charakterizovať povahu tohto orgánu. Existuje tu však potenciál vytvorenie kvázi súdneho mechanizmu.²⁷ Podľa najnovších informácií z činnosti Výboru pre súlad vyplýva, že akceptácia právomocí Výboru zo strany štátov prešetrovať sťažnosti sa sľubne rozbieha. Do súčasnosti žiadna zo zmluvných strán nepožiadala o vyňatie z procedúr Výboru pre súlad. Výbor do súčasnosti obdržal celkovo 11 oznámení od verejnosti (jednotlivcov) a jedno podanie od štátu smerujúce proti inému štátu. Všetky oznámenia boli posudzované z hľadiska prijateľnosti. Dve z oznámení boli označené za neprijateľné z dôvodu nedostatku jasných dôkazov o ich súvislosti s ktorýmkoľvek ustanovením Dohovoru, jedno bolo označené za predčasné, keďže vec je stále riešená vnútroštátnym súdom a tri z podaní ešte neprešli štádiom skúmania prijateľnosti. Výbor preskúmal a sumarizoval zistenia odporúčania vo vzťahu k jednému podaniu štátu

²⁷ Pozri dielo *Shaw, M. N.*: International Law, Fifth Edition, Vyd. Cambridge University Press, 2003, s. 757-758 a internetovú stránku www.unece.org/env/pp/compliance.htm.

proti inému štátu a k piatim oznámeniam od verejnosti (jednotlivcov). Výbor pre súlad konštatoval nesúlad s dohovorom v prípade medzištátneho podania a v štyroch prípadoch podaní od jednotlivcov. Vo veci podaní štátov a individuálnych sťažností vyhotovuje Výbor pre súlad osobitné správy pre Zasadnutie zmluvných strán. Zasadnutie zmluvných strán na základe tejto správy rozhodne o opatreniach zameraných na zabezpečenie plného súladu s dohovorom zo strany dotknutého štátu. Následne môže Zasadnutie zmluvných strán poveriť Výbor pre súlad (ďalej Výbor) monitorovaním implementácie zabezpečenia súladu s dohovorom zo strany dotknutého štátu. Výbor v súvislosti so všetkými uvedenými prípadmi na druhom Zasadnutí zmluvných strán Dohovoru (Almaty 25-27. mája 2005) odporučil zmluvným stranám vziať do úvahy fakty a zistenie Výboru v daných prípadoch a zaviazat' Výbor dohľadom nad implementáciou odporúčaní Výboru v uvedených prípadoch. Zasadnutie zmluvných strán uvedené odporúčania prijalo a podrobne ich rozpracovalo pre jednotlivé štáty tak aby v jednotlivých prípadoch dosiahli súlad s Dohovorom a podali o implementácii správy Výboru.²⁸ Kontrolný mechanizmus Aarhuského dohovoru, podľa nášho názoru, je príkladom zmluvného kontrolného mechanizmu dodržiavania záväzkov, ktorý umožňuje dosiahnuť rovnaké ciele ako inštitút zodpovednosti štátov za protiprávne správanie, ale oveľa „mäkšími“ a veľmi pragmatickými prostriedkami.²⁹

Ustanovenia Aarhuského dohovoru načrtávajú existujúci stav medzinárodnoprávnej úpravy v oblasti procesných environmentálnych práv, ale aj hmotného práva na životné prostredie. Potvrdzujú veľmi úzku súvislosť spomenutých práv a ich vzájomnú prepojenosť. Procesné environmentálne práva sú jedným z nástrojov zabezpečenia hmotného práva na životné prostredie. Aarhuský dohovor bol do istej miery inšpirovaný európskym komunitárnym právom, ale ovplyvňuje normotvorbu v oblasti komunitárnu normotvorbu i spätne. V rámci európskeho komunitárneho práva je možné procesné environmentálne práva nájsť v *Smernici 90/30/EHS, ktorej cieľom je zaisťiť voľný prístup k informáciám o životnom prostredí, ktoré majú k dispozícii orgány verejnej správy a voľné šírenie týchto informácií*. S touto smernicou súvisí i *Smernica 85/337/EHS, ktorej hlavným cieľom je zaviesť používanie systému posudzovania vplyvov na životné prostredie rôznych verejných a súkromných projektov a činností vo všetkých členských štátoch a vytvoriť jednotné kritériá pre posudzovanie vplyvu týchto projektov*.³⁰

Procesné environmentálne práva sú zakotvené i v *Smernici 96/61/ES týkajúcej sa celkovej prevencie a kontroly znečistenia* a *Smernici 2003/87/ES vytvárajúcej schému pre obchod s podielmi emisií skleníkových plynov v rámci Spoločenstva a o zmene smernice 96/61/ES*, v *Smernici 2003/4/ES o verejnom prístupe k informáciám o životnom prostredí a zrušení smernice 90/313/EHS, ktorá nahradila Smernicu 90/313/ES o slobode prístupu k informáciám o životnom prostredí* a v *Smernici 2003/35/ES o verejnej účasti vo vzťahu k vytváraniu určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia a zmene smerníc 85/337/EHS a 96/61/ES ohľadom účasti verejnosti a prístupu k spravodlivosti*, ktoré boli prijaté priamo na vykonanie Aarhus-

²⁸ K uvedeným prípadom bližšie pozri dokumenty Európskej hospodárskej komisie OSN UN. Doc.ECE/MP.PP/2005/13, UN. Doc. ECE/MP.PP/2005/2/Add.7, UN. Doc. ECE/MP.PP/2005/2/Add.8 a UN. Doc. ECE/MP.PP/2005/2/Add.9.

²⁹ Porovnaj *Šturma, P.*: Mezinárodní odpovědnost za škody v mezinárodním právu životního prostředí, In: (kapitola v učebnici), In.: *Šturma, P. a kol.*: Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná), Vyd. IFEC, Beroun, 2004, s. 151

³⁰ Bližšie pozri dielo *Tichý, L. a kol.*: Evropské právo, C. H. Beck, Praha 1999, s. 615

ského dohovoru.³¹ Tento prístup EÚ môže významne prispieť k efektívnemu vykonávaniu Aarhuského dohovoru v praxi.

Procesné environmentálne práva sa už objavili i v konaní pred Európskym súdnym dvorom (Súdnym dvorom európskych spoločenstiev) napr. v prípade *Wilhelm Mecklenburg proti Kreis Pinneberg-der Landrat* (1998).³² V tomto prípade išlo o právo na informácie o životnom prostredí tak ako je zakotvené v smerniciach 90/313/EHS a 2004/4/ES. Sťažovateľ sa domáhal u miestneho orgánu mesta Kreis Pinneberg kópie vyjadrenia príslušného orgánu ochrany krajiny k povoleniu výstavby cesty. Miestny orgán žiadosť zamietol s tým, že sa nejedná o informáciu o životnom prostredí. Spor sa dostal až k odvolaciemu súdu, ktorý adresoval Európskemu súdnemu dvoru niekoľko predbežných otázok podľa článku 234 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva. ESD v tejto súvislosti skonštatoval, že za informáciu o životnom prostredí treba považovať i stanovisko vydané v príslušnom konaní, keďže toto stanovisko môže ovplyvniť výsledok celého tohto konania a teda mať vplyv na životné prostredie.

4. Procesné environmentálne práva a mechanizmy ich ochrany v rámci Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950) Rady Európy

Na úrovni Rady Európy boli procesne chápané environmentálne práva potvrdené v *Dohovore o občianskoprávnej zodpovednosti za škody spôsobené činnosťami nebezpečnými pre životné prostredie* (1993) a v *Dohovore o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva* (1998). Oba tieto dohovory však doposiaľ nevstúpili do platnosti, keďže ich neratifikoval dostatočný počet štátov. Uznanie procesných environmentálnych práv je evidentné i už spomenutým odporúčaním *Odporúčani č. 1614* (2003) „*Životné prostredie a ľudské práva*“ *Parlamentného zhromaždenia Rady Európy*.³³ Tento dokument o. i. odporúča prepojenie otázky ochrany životného prostredia s *Európskym dohovorem o ochrane ľudských práv a základných slobôd* (1950, *dalej Európsky dohovor*), zabezpečiť procedurálne práva tak ako sú zakotvené v Aarhuskom dohovore a harmonizovať legislatívu v oblasti ochrany a bezpečnosti životného prostredia. Pre dosiahnutie tohto cieľa parlamentné zhromaždenie odporučilo Výboru ministrov pripraviť návrh nového dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru týkajúceho sa uznania individuálnych environmentálnych procesných práv v duchu Aarhuského dohovoru. Ako už bolo skôr spomenu-

³¹ Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control, OJ 1996 L 257/26, Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, OJ L 275/32, Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, OJ 2003 L 41/26 a Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC, OJ L 156/17. Uvedené smernice sú k dispozícii na internetovej stránke www.europa.eu.int. vo všetkých úradných jazykoch EÚ.

³² Prípád *Wilhelm Mecklenburg proti Kreis Pinneberg-der Landrat* č. C-321/96 (1998)

³³ Príslušný dokument Rady Európy je k dispozícii na internetovej stránke www.assembly.coe.int.

té Výbor ministrov Rady Európy toto odporúčanie odmietol a spomenutý dodatkový protokol preto doposiaľ nebol prijatý. Ochrana procesných environmentálnych práv na úrovni Rady Európy je preto zabezpečovaná nepriamo prostredníctvom iných všeobecne uznávaných a vynútitelných procesných práv zakotvených Európskom dohovore, podobne ako v prípade nepriamej ochrany hmotného práva na životné prostredie.

Európsky súd pre ľudské práva vyvinul v tejto oblasti určitú judikatúru. Je zaujímavé, že táto judikatúra je užšia v porovnaní s judikatúrou súdu v oblasti nepriamej ochrany hmotného práva na životné prostredie. Pre nepriamu ochranu procesných environmentálnych práv sú podľa tejto judikatúry využiteľné najmä o právo na spravodlivý súdny proces resp. s ním súvisiace práva, tak ako sú zakotvené v článku 6 a právo na efektívny opravný prostriedok tak ako je zakotvené v článku 13 Európskeho dohovoru. Oba tieto články sú využiteľné pre účely nepriamej ochrany procesného environmentálneho práva na správne a súdne prostriedky nápravy vo veciach životného prostredia. Využiteľné je tiež procesné právo na informácie tak ako je zakotvené v článku 10 Európskeho dohovoru, ktoré jednoznačne umožňuje nepriamu ochranu procesného environmentálneho práva na prístup k informáciám o životnom prostredí. V zmysle existujúcej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva v danej oblasti je zreteľné, že sťažovatelia sa domáhajú ochrany procesných environmentálnych práv prostredníctvom uvedených práv, súběžne s nárokom na nepriamu ochranu hmotného práva na životné prostredie.

Prvú skupinu prípadov tvoria prípady súvisiace s používaním jadrovej energie, kde sa sťažovatelia dovoľávali primárne procesných práv podľa článkov 6 ods. 1 a 13 a sekundárne tiež článkov 2 alebo 8. Vo veci *Athanassoglou a ďalší proti Švajčiarsku* (č. 27644/95)³⁴ sa sťažovala skupina sťažovateľov, obyvateľov štyroch obcí nachádzajúcich sa v zóne obklopujúcej blok II. jadrovej elektrárne Beznau vo Švajčiarsku, ktorí sa domáhali sa ochrany práva na efektívny prístup na súd proti rozhodnutiu správneho orgánu o predĺžení povolenia na využívanie uvedenej jadrovej elektrárne v nadväznosti na článok 6 ods. 1 dohovoru a tiež, že nemali žiadny účinný opravný prostriedok v zmysle článku 13 dohovoru, ktorý by im umožnil namietat' porušenie ich práv na život podľa článku 2 dohovoru a práv na rešpektovanie telesnej integrity podľa článku 8 dohovoru. Neboli však úspešní. Rovnako neúspešní boli sťažovatelia v prípade *McGinley a Egan proti Spojenému kráľovstvu* (č. 21825/93 a č. 23414/94),³⁵ kde sa sťažovatelia sťažovali proti nepriaznivým dôsledkom jadrových pokusov na ich zdravie v súvislosti s článkami 6 ods. 1, 8 a 13 európskeho dohovoru.

O niečo úspešnejší boli sťažovatelia vo veci *Zander proti Švédsku* (č. 14282/88),³⁶ kde sa vlastníci pozemkov domohli odškodnenia morálnej ujmy na základe porušenia článku 6 ods. 1 dohovoru v súvislosti s ich snahou získať povolenie na uskutočnenie opatrení na zabezpečenie pozemkov a pitnej vody proti účinkom chemického odpadu zo skládky odpadu. Úspešní boli i sťažovatelia v prípade *Zimmerman a Steiner proti Švajčiarsku* (č. 8737/79),³⁷ kde Európsky súd pre ľudské práva priznal sťažovateľom porušenie článku 6 ods. 1 v súvislosti s neodôvodnene dlhým posudzovaním Federálneho správneho súdu vo veci odvolania voči rozhodnutiu Federálnej odškodňovacej komisie, ktorá odmietla uznať nárok sťažovateľov na odškodnenie ujmy spôsobenej hlukom a znečistením životného prostredia prevádzkou lietadiel.

³⁴ Pozri prípad *Athanassoglou a ďalší proti Švajčiarsku* č. 27644/95 (1997).

³⁵ Pozri prípad *McGinley a Egan proti Spojenému kráľovstvu* č. 21825/93(1998) a č. 23414/94 (1998).

³⁶ Pozri prípad *Zander proti Švédsku* č. 14282/88 (1993),

³⁷ Pozri prípad *Zimmerman a Steiner proti Švajčiarsku* č. 8737/79(1983).

V už komentovanom prípade *Taskin a ostatní proti Turecku* (č. 46117/99),³⁸ kde sa skupina sťažovateľov obrátila na Súd v súvislosti s ohrozením svojho života na základe používania jedovatých látok (kyanid) v blízkej zlatej bani Ovacik, Súd taktiež konštatoval porušenie článku 6 ods. 1. v súvislosti so skutočnosťou, že štátne orgány desať mesiacov nekonali v podľa rozhodnutia vnútroštátneho súdu, čím došlo k porušeniu práva na spravodlivý súdny proces. V inom už komentovanom prípade *Guerra a ďalší proti Taliansku* (č. 14967/89),³⁹ bolo namietané i porušenie článku 10 v súvislosti s totálnym nedostatkom informácií sťažovateľky a 39 jej susedov o riziku znečistenia pochádzajúceho z blízkej chemickej továrne, ktorej emisiám boli sťažovatelia každodenne vystavení. Súd však nekonštatoval porušenie tohto článku v súvislosti s právom na informácie i keď vtedy ešte existujúca Komisia pre ľudské práva porušenie predpokladala.

Záver

Ľudské právo na životné prostredie je novým ľudským právom, ktoré do medzinárodného práva preniklo počiatkom sedemdesiatych rokov dvadsiateho storočia prostredníctvom osobitného odvetvia medzinárodného práva verejného – medzinárodného práva životného prostredia. Proces formulácie práva na životné prostredie sa však neskôr logicky prepojil s vecne blízkou problematikou medzinárodného práva ľudských práv. Medzinárodné mechanizmy ochrany práva na životné prostredie sú teda súčasťou dvoch odvetví medzinárodného verejného práva – medzinárodného práva životného prostredia a medzinárodného práva ľudských práv a sú považované za hraničnú problematiku oboch týchto odvetví. Právo na životné prostredie právni teoretici zaraďujú do tretej generácie ľudských práv, ktorá sa doposiaľ vyznačuje nízkym stupňom ochrany a vynútiteľnosti. V medzinárodnoprávnej úprave je možné identifikovať hmotné právo na životné prostredie i jeho procesné verzie tzv. procesné environmentálne práva.

Hmotné právo na životné prostredie bolo prvýkrát spomenuté v Zásade 1 právne nezáväznej Deklarácii Štokholmskej konferencie OSN o ľudskom životnom prostredí (1972). Doposiaľ najdôslednejšou formou jeho zakotvenia v záväznom dohovore je jeho zakotvenie v Dohovore o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovaní a prístupe k právnej ochrane v záležitostiach životného prostredia (Aarhuský dohovor, 1998). Tento dohovor má charakter európskeho regionálneho dohovoru, pričom jeho stranou sú i niektoré krajiny bývalého Sovietskeho zväzu aj z oblasti Strednej Ázie. Záväznú univerzálnu zmluvnú úpravu nie sú pri zakotvení tohto práva dostatočne precízne. Ustanovenia preambuly a článku 1 Aarhuského dohovoru umožňujú konštatovať samostatnú existenciu práva na priaznivé životné prostredie v medzinárodnom práve. Toto právo však v Aarhuse dohovore ďalej je rozvíjané len vo forme procesných práv. Obsah a rozsah tohto práva teda nie je presne určený a teda logicky nie možné ani domáhať sa jeho ochrany podľa kontrolného mechanizmu Aarhuského dohovoru. Európskeho komunitárne právo vychádza z ustanovení Aarhuského dohovoru. Africké a americké úpravy v oblasti práva na životné prostredie buď akcentujú kolektívny charakter práva na životné prostredie (Africká charta práv človeka a národov), alebo doposiaľ nenadobudli platnosť (Dodatkový protokol o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach k Americkému dohovoru o ľudských právach). V konečnom dô-

³⁸ Pozri prípad *Taskin a ostatní proti Turecku* č. 46117/99 (2004).

³⁹ Pozri prípad *Guerra a ďalší proti Taliansku* č. 14967/89 (1998).

sledku je preto potrebné konštatovať, že zakotvenie práva na životné prostredie v medzinárodnom práve nie je dôsledné a neumožňuje považovať zásadu práva na životné prostredie za dotvorenú zásadu medzinárodného práva životného prostredia. Vzhľadom na uvedené skutočnosti, je preto pre ochranu hmotného práva na životné prostredie možné v praxi využívať mechanizmus nepriamej ochrany tohto práva prostredníctvom iných medzinárodne všeobecne uznaných a vynútiteľných hmotných práv prevažne prvej generácie, ako je právo na život, právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života, obdobia a korešpondencie, právo na súkromné vlastníctvo, práva príslušníkov menšín a tiež ako všeobecný záujem odôvodňujúci obmedzenie užívania základných práv a slobôd. Uvedené práva sú zakotvené v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach (1966).

Ochrana hmotného práva na životné prostredie v rámci Rady Európy vychádza z rovnakého prístupu. Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950, ďalej Európsky dohovor) nezakotvuje hmotné právo na životné prostredie. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva zriadeného Európskym dohovorom preukazuje, že hmotné právo na životné prostredie je možné chrániť najmä prostredníctvom práva na rešpektovanie súkromného života tak ako je zakotvené v jeho článku 8 a tiež ako všeobecný záujem odôvodňujúci obmedzenie užívania základných práv a slobôd. Dôslednejšia snaha ochranu hmotného práva na životné prostredie bola v Rámci Rady Európy indikovaná najmä v Odporúčaniach č.1431 (1999) a č.1614 (2003) Parlamentného zhromaždenia Rady Európy. V prvom zo spomenutých odporúčaní bolo dokonca navrhnuté prijatie doplnku, či dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru zakotvujúceho hmotné právo na životné prostredie. Obe tieto odporúčania však Výbor ministrov Rady Európy odmietol a v praxi nere realizoval.

Súčasná medzinárodná právna úprava konštituujuca procesnú rovinnu práva na životné prostredie je neporovnateľne bohatšia ako medzinárodná právna úprava hmotnej roviny práva na životné prostredie. Procesné environmentálne práva zahŕňajú právo na prístup k informáciám o životnom prostredí, právo na účasť v rozhodovacom procese v oblasti životného prostredia, ako aj právo na správne a súdne prostriedky nápravy vo veciach životného prostredia vrátane prípadov porušovania predchádzajúcich dvoch práv. Tieto práva sú zakotvené v celom rade nezáväzných dokumentov i záväzných dohovorov. Nedostatkom medzinárodnoprávných mechanizmov zakotvujúcich procesné environmentálne práva je skutočnosť, že spravidla vytvárajú pre štáty iba záväzok implementovať a zabezpečiť výkon týchto práv v rámci svojich vnútroštátnych právnych poriadkov. Jednotlivci sa teda nemôže dovoliavať sa týchto práv na medzinárodnej úrovni priamo podobne, ako hmotného práva na životné prostredie. Výnimkou je tu už spomínaný kontrolný mechanizmus Výboru pre súlad vytvoreného Zasadnutím zmluvných strán Aarhuského dohovoru. Výbor pre súlad, ktorý bol zriadený na základe článku 15 zmluvnými stranami, ktorý môže okrem iného prijímať podnety od členov verejnosti, má osobitný charakter z určitými črtami zmierovacieho orgánu. Tento orgán vyvinul v rámci svojej právomoci okrem iného osobitnú procedúru prešetrovania medzištátnych i individuálnych sťažností podobnú mechanizmom medzištátnych a individuálnych sťažností v rámci iných dohovorov OSN vrátane mechanizmu konania o prijateľnosti sťažnosti a pod. Prvé prípady Výboru pre súlad naznačujú, že štáty uvedené kontrolné mechanizmy rešpektujú, keďže doposiaľ žiadna zo zmluvných strán nepožiadala o vyňatie z procedúr Výboru pre súlad. Výbor doposiaľ uzavrel skúmanie šiestich z jedenástich oznámení, či podaní pričom v piatich prípadoch konštatoval nesúlad s Aarhuským dohovorom. Kontrolný mechanizmus Aarhuského dohovoru je príkladom zmluvného mechanizmu kontroly dodržiava-

nia záväzkov, ktorý „obchádza“ inštitút zodpovednosti štátov, a ktorý umožňuje dosiahnuť rovnaké ciele ako inštitút zodpovednosti, ale oveľa „mäkšími“ a veľmi pragmatickými prostriedkami. Na úrovni európskeho komunitárneho práva je taktiež možné dovolávať sa procesných environmentálnych práv priamo najmä vo väzbe na porušenie smerníc 90/313/EHS a 2004/4/ES. Na medzinárodnej úrovni je možná i nepriama ochrana procesných environmentálnych práv (podobne ako v prípade hmotného práva na životné prostredie) prostredníctvom iných zakotvených práv prevažne prvej generácie, ako je právo na spravodlivý súdny proces, právo na efektívny opravný prostriedok či právo na informácie,

Ochrana procesných environmentálnych práv v rámci Rady Európy vychádza z rovnakého prístupu. Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950, ďalej Európsky dohovor) nezakotvuje procesné environmentálne práva. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva zriadeného Európskym dohovorom preukazuje, že procesné environmentálne práva je možné chrániť najmä prostredníctvom práva na spravodlivý súdny proces tak ako je zakotvené v článku 6 ods. 1. Jeho judikatúra tiež signalizuje, že sťažovatelia sa vo viacerých prípadoch dovolávajú nepriamej ochrany procesných environmentálnych práv v súvislosti s nepriamou ochranou hmotného práva na životné prostredie. Úspešnosť sťažovateľov využívajúcich nepriamu ochranu procesných environmentálnych práv postupne stúpa. Dôslednejšia snaha ochranu hmotného práva na životné prostredie bola v Rámci Rady Európy indikovaná najmä v Odporúčaní č.1614 (2003) Parlamentného zhromaždenia Rady Európy. V tomto odporúčaní bolo dokonca navrhnuté prijatie doplnku, či dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru, ktorý by zakotvil procesné environmentálne práva. Ako už bolo spomenuté Výbor ministrov Rady Európy toto odporúčanie odmietol a v praxi nerealizoval.

Literature

1. *Birnie, P. W. – Boyle, A. E.*: International Law & The Environment, Oxford University Press 1994, s. 195
2. *Bosselman, K.*: Human Rights and the Environment: Redefining Fundamental Principles?, <http://www.arbld.unimelb.edu.au/envjust/papers/allpapers/bosselman/home.htm>, s. 5
3. *Jankuv, J.*: Aktuálny vývoj ochrany práva na životné prostredie v medzinárodnom práve, In: Právnik, Praha, Roč. 138, č. 8, 1999,, s. 725-738.
4. *Jankuv, J.*: Ľudské právo na životné prostredie a mechanizmy jeho ochrany v medzinárodnom práve, In: Acta Universitatis Carolinae Iuridica, č.4, 2006, Vyd. Univerzita Karlova v Prahe, 2008, s. 63-83
5. *Kiss, A.*: Définition et nature juridique d'un droit de l'homme á l'environnement, In: Environnement et droits de l'homme, Paris, UNESCO, s. 13-28.
6. *Kiss, A.*: Le droit á l'environnement en tant que moyen d'assurer la mise en oeuvre de traités internationaux, In: *Šturma, P. et al.*: Implementation and Enforcement of International Environmental Law (Zborník), Univerzita Karlova, Praha 2002, str. 38-45
7. *Košičiarová, S. a kol.*: Právo životného prostredia. Vyd. Eurokódex, Poradca podnikateľa, Žilina, 2006, s. 85-91
8. *Ondřej, J.*: Mezinárodněprávní ochrana životního prostředí na konci 20. století, Acta Universitatis Carolinae Iuridica, č.3-4/1998, s. 77-79
9. *Shaw, M. N.*: International Law, Fifth Edition, Vyd. Cambridge University Press, 2003, s. 757-758
10. *Shelton, D.*: Human Rights, Environmental Rights and the Right to Environment, 28 Stanford Journal of International Law (1991), s. 103

11. *Svák, J.*: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv), II. rozšírené vydanie, Vyd. Eurokodex 2006, s. 642-647
12. *Šturma, P.*: Mezinárodná zodpovednosť za škody v mezinárodnom právu životného prostredia, In: (kapitola v učebnici), In.: *Šturma, P. a kol.*: Mezinárodné právo životného prostredia, I. časť (obecná), Vyd. IFEC, Beroun, 2004, s. 151
13. *Zástěrová, J.*: Jednotlivci: právo na životní prostředí (kapitola v učebnici), In.: *Šturma, P. a kol.*: Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná), Vyd. IFEC, Beroun, 2004, s. 35-57.
14. *Tichý, L. a kol.*: Evropské právo, C. H. Beck, Praha 1999, s. 615
15. *Walek, C.*: The Aarhus Convention and Its Practical Impact on NGOs: CEE and NIS Examples, In: International Journal of Non-for-Profit Law, Vol. 3, Issue 1, www.icnl.org/journal/vol3iss1.

Key words: International human rights law – international environmental law – Council of Europe – European Convention on Human Rights – material right to the environment – procedural environmental rights

Summary

The author deals in his contribution with the topic of the human right to the environment and the mechanisms of its protection in international law especially under the European Convention on Human Rights (1950) of the Council of Europe. Human right to the environment was implemented to the international law at the beginning of the seventies of the twentieth century in the scope of international environmental law. The legal arrangement of this human right was later logically connected with the international human rights law. That is why the international mechanisms of protection of this right are contained in two mentioned parts of international public law – international environmental law and international human rights law. That is why this problematic is considered like an interdisciplinary topic of both mentioned parts of international public law.

Coming up from the analysis of the relevant international documents the author comes to the conclusion that the human right to the environment is anchored in international law in material form and also in the form of procedural rights, which the author calls like procedural environmental rights. Procedural environmental rights include the right to access to information about environment, the right to public participation in decision making in environmental matters and the right to access to justice in environmental matters. The material dimension of the human right to the environment is characterised by the low level of international protection and enforcement. This right was firstly mentioned by the Principle 1 of the non-binding Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. At the moment is this right anchored directly and in a most profound manner in the United Nations European Economic Commission Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 1998 – Aarhus convention). The other international instruments are not that precise in formulating this right or not in force. However, the Aarhus convention prefers to protect the material human right to environment by above mentioned procedural environmental rights. The material right to the environment could not be directly invoked and protected by this treaty. All of the mentioned facts show that the material right to the environment is not anchored in the international law in a reasonable manner. That is why it is not possible to state that the principle of the human right to the environment is a generally binding principle of international law at the moment. The ways how to protect the material human right to the environment are because of mentioned reasons limited to the protection through the other human rights like the right to life or the right to respect for private and family life. There are some examples of using this way of protection by individuals in the jurisprudence of the Human Rights Committee in Geneva, created by the International Covenant on Civil and Political Rights (1966).

The protection of the material human right to the environment in the under the European Convention on Human Rights (1950 – the European Convention) of the Council of Europe comes from the same principles. The European Convention does not include material right to the environment. The jurisprudence of the European Court of Human Rights shows that this right could be protected indirectly mainly by the right to private life as anchored the article 8 of the European Convention. The environment as such could be protected also like a general interest of the society limiting the use of the anchored rights. The more profound way of protection of the material right to the environment was indicated in the Recommendation 1431 (1999) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. This recommendation included e.g. the proposal to prepare an additional protocol on material right to the environment to the European Convention. However, the Committee of Ministers of the Council of Europe refused this recommendation and did not realize it in the practice.

The procedural environmental rights are anchored in more non-binding and even binding international documents than the material right to the environment. The leading document in this sense is the above mentioned Aarhus convention. The controlling mechanisms of the Aarhus convention developed by the contracting parties include the right of the public and of contracting states to put communication or claim against the contracting state as for the breach of the provision of the Aarhus convention. The communications and claims are addressed to the international body – the Compliance Committee – created by the contracting parties at their regular session in October 2002. The Compliance Committee successfully started its activity and stated breach of the Aarhus convention in five cases. The European Union acquis communautaire in the mentioned area is coming up from the Aarhus convention approach. The secondary rules of the European law contain a group of directives approved in order to implement the Aarhus convention or even older directives directly anchoring environmental procedural rights without mentioning the Aarhus convention. There are first cases concerning the procedural environmental rights solved by the European Court of Justice in Luxemburg.

The European Convention on Human Rights (1950) does not contain environmental procedural rights so far. However, jurisprudence of the European Court of Human Rights shows that the procedural environmental rights could be protected indirectly through the other procedural rights like the right to fair trial, right to an effective remedy, or right to information included in the scope of the freedom of speech. The more profound way of protection of the material right to the environment was indicated in the Recommendation 1614 (2003) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. This recommendation included e.g. the proposal to prepare an additional protocol on the procedural environmental rights to the European Convention. However, the Committee of Ministers of the Council of Europe refused this recommendation and did not realize it in the practice.

Juraj Jankuv, JUDr. PhD.

Katedra medzinárodného práva a európskeho práva,
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23, 918 43 Trnava
juraj.jankuv@post.sk

Evropská úmluva o krajině v českém právním řádu

Jaroslav Knotek

Návrh Evropské úmluvy o krajině schválil Výbor ministrů Rady Evropy na svém 718. zasedání 19. července 2000. V souladu se zněním článku 13 odst. 2 pak vstoupila úmluva v platnost dne 1. března 2004. Dlouholetý proces její přípravy, projednávání a konečně i schválení přitom jednoznačně prokázal, že si evropské státy dostatečně uvědomují význam ochrany krajiny jako celku. Dnes tak již není pochyb o tom, že krajina představuje jedinečné přírodní a kulturní dědictví celé Evropy, které je potřeba chránit prostřednictvím určité regulace stávajících a stále narůstajících aktivit v krajině.

Ustanovení úmluvy jednotně promítají do právního řádu členských států celoevropsky přijatý standart, že na zachování přírodních a kulturních hodnot krajiny je celospolečenský zájem. Jedná se o první evropskou úmluvu, která se zabývá ochranou, péčí, plánováním a udržitelným využíváním krajiny jako celku, tj. všech typů krajiny v Evropě. Obsah úmluvy se totiž nevztahuje se jen na přírodní a venkovská území, ale i území příměstská a ryze urbální.

Evropská úmluva o krajině byla jménem České republiky podepsána 28. listopadu 2002 ve Štrasburku. Posléze s jejím zněním vyslovil souhlas parlament a následně ji ratifikoval prezident republiky. Pro Českou republiku vstoupila v souladu se zněním článku 13 odst. 3 v platnost dne 1. října 2004.

Hlavním cílem úmluvy je zajištění ochrany jednotlivých typů evropské krajiny. Zásadní ustanovení tvoří především články 5 a 6. Podle článku 5 upravujícího tzv. všeobecná opatření se každá smluvní strana zavazuje:

- a) právně uznat krajinu jako základní složku prostředí, v němž obyvatelé žijí, jako výraz rozmanitosti jejich společného kulturního a přírodního dědictví a základ jejich identity;
- b) zavést a provádět krajinné politiky, zaměřené na ochranu, správu a plánování krajiny, prostřednictvím přijetí specifických opatření uvedených v článku 6;
- c) zavést postupy pro účast veřejnosti, místních a regionálních orgánů a jiných stran, které jsou zainteresovány na definování a provádění krajinných politik;
- d) začlenit krajinu do svých politik územního a urbálního plánování, do své kulturní, environmentální, zemědělské, sociální a hospodářské politiky, jakož i do ostatních politik s možným přímým či nepřímým dopadem na krajinu.

Článek 6 pak upravuje tzv. zvláštní opatření, ke kterým patří osvětová činnost spočívající ve zvyšování povědomí občanské společnosti, soukromých organizací a veřejných orgánů o hodnotě krajin, jejich úloze a jejich změnách a dále také vytváření vzdělávacích programů. Významnějším závazkem vyplývajícím z článku 6 je ale dle mého povinnost smluvních stran vymezit své vlastní typy krajiny na celém svém území, analyzovat jejich charakteristiky, síly a tlaky, které je mění a zaznamenávat jejich změny. Po této inventarizaci by pak mělo dojít k vyhodnocení krajin

z hlediska zvláštních hodnot, které jsou jim připisovány zainteresovanými stranami a dotčeným obyvatelstvem. Smluvní strana by měla rovněž po konzultaci s veřejností definovat pro takto vymezené a vyhodnocené krajiny cílové charakteristiky krajiny. Pro realizaci krajinných politik se přitom každá smluvní strana úmluvy zavazuje zavést nástroje, zaměřené na ochranu, správu a/nebo plánování krajiny.¹

Z výše uvedeného je zřejmé, že Evropská úmluva o krajině představuje koncepční dokument a nástroj, shrnující a zakotvující potřebu nového náhledu na krajinu, potřebu docenění krajiny a nastolení cesty jejího udržitelného rozvoje.² Její význam spočívá v tom, že ukládá povinnost vytvářet a realizovat ohleduplné a z hlediska charakteru krajiny trvale udržitelné krajinné politiky, a to za účasti veřejnosti a místních a regionálních úřadů, a dále pak zohledňovat charakter krajiny při formování politik územního rozvoje, urbánního plánování a jiných sektorálních či intersektorálních politik. Vyplývá z ní požadavek na koordinaci plánovacích činností v krajině a aktivní péči o krajinu v souladu s principy jejího udržitelného využívání.³

V případě České republiky mají zásadní význam pro naplnění povinností vyplývajících z Evropské úmluvy o krajině především tyto tři zákony, tj. zákon o ochraně přírody a krajiny,⁴ stavební zákon⁵ a zákon o státní památkové péči⁶, které bude zapotřebí novelizovat.⁷

Základní právní úprava ochrany krajiny je v českém právním řádu obsažena v zákoně o ochraně přírody a krajiny.⁸ V něm by mělo dojít k zásadním změnám ve stávající právní úpravě ochrany krajiny, protože úmluva zavádí některé pojmy, které dosud nejsou v českém právním řádu legislativně zakotveny jako např. „krajinná politika“, „cílová charakteristika krajiny“, „správa krajiny“ a především „plánování krajiny“. Z právní úpravy v zákoně o ochraně přírody a krajiny by pak měla vycházet právní úprava v souvisejících právních předpisech. Bohužel od okamžiku přijetí Evropské úmluvy o krajině nedošlo žádnou novelizací zákona o ochraně přírody a krajiny k zásadnější změně právní úpravy ochrany krajiny. A je vůbec otázkou, zda je reálné přijetí takové novely v blízké době vůbec očekávat. Může se totiž stát, že odpovídající právní úprava bude zahrnuta až do předpokládaného zcela nového zákona o ochraně přírody a krajiny. Toto řešení je ovšem z časového hlediska od současnosti ještě dosti vzdáleno.

Vedle právní úpravy v zákoně o ochraně přírody a krajiny má pro uplatnění ochrany krajiny

¹ Pozn. Součástí úmluvy je i tzv. Cena krajiny Rady Evropy, která je počtou udílenou místním a regionálním úřadům, které zavedly jako součást krajinné politiky opatření na ochranu, péči a plánování typů krajiny, jež se ukázaly vysoce účinné, a mohou tak sloužit jako příklad pro další územní úřady v Evropě. Vyznamenání může být uděleno také nevládním organizacím za jejich zvláště významný přínos pro ochranu, péči a plánování ochrany.

² Weber, M., Gražyna, N.: Strategie odpovědnosti za českou krajinu minulosti, dneška a budoucnosti – východisko implementace Evropské úmluvy o krajině, In: Tvář naší země – krajina domova (2), Trendy urbanizace evropského prostoru, Jaroslav Bárta Studio JB, Lomnice nad Popelkou, 2005, str. 12 – 16. ISBN: 80-86512-26-6.

³ Na druhou stranu se jen těžko hledá univerzální model této ochrany a regulace tak, aby byl vhodný pro všechny typy krajiny. Konečná forma této konvence je tak často více deklarativní, než aby vytvářela skutečný rámec pro ochranu, řízení a plánování aktivit člověka v kulturní krajině. Vaniček, J.: Význam Evropské úmluvy o krajině, In: Tvář naší země – krajina domova, Dodatky, (ed.) Igor Michal, Jaroslav Bárta Studio JB, Lomnice nad Popelkou, 2002, str. 59 – 63. ISBN 80-86512-17-7.

⁴ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde, Praha, 2006. ISBN 80-7201-609-1.

⁸ Tj. Především v § 12 a několika souvisejících ustanoveních (např. v § 4 upravujícím ochranu významných krajinných prvků a vymezení územních systémů ekologické stability, v § 25 a násl., které upravují postavení chráněných krajinných oblastí atd.).

v praxi bezesporu největší význam oblast územního plánování, která je upravena stavebním zákonem a řadou prováděcích právních předpisů. Předpisy o územním plánování by se mohly stát klíčovou normou péče o krajinu (a tedy i její ochranu a rehabilitaci) za předpokladu, že v nich racionální požadavky ochrany přírodního a kulturního dědictví zaujmou postavení akceptovaných vstupních parametrů pro řešení technická a ekonomická, a dále že územní plánování zahrne vedle plánování sídel na obdobné odborné úrovni také plánování krajiny.⁹

V roce 2006 byl v České republice přijat nový stavební zákon, který vstoupil v účinnost dne 1. ledna 2007. Velmi pozitivně lze z pohledu ochrany krajiny hodnotit, že v rámci stavebního zákona bylo provedeno vymezení zastavěného a nezastavěného území a dále rovněž zastavitelné plochy a nezastavitelného pozemku. Stejně pozitivně lze rovněž vnímat znění § 18 upravující cíle územního plánování, kde se v odst. 4 uvádí, že: „*Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.*“ Z uvedeného textu je zřejmé, že se jedná z pohledu ochrany krajiny o ustanovení vycházející z požadavků Evropské úmluvy o krajině. Ustanovení reflektující další požadavky vyplývající z Evropské úmluvy o krajině najdeme i na řadě dalších míst ve stavebním zákoně, např. textová část zásad územního rozvoje obsahuje koncepci rozvoje území kraje určující základní požadavky na jeho účelné a hospodárné uspořádání, které jsou vyjádřeny mimo jiné rovněž vymezením cílových charakteristik krajiny.¹⁰ Podobně textová část územního plánu¹¹ obsahuje koncepci rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot, urbanistickou koncepci, včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně, koncepci uspořádání krajiny, včetně vymezení ploch a stanovení podmínek pro změny v jejich využití, územní systém ekologické stability, prostupnost krajiny, protierozní opatření, ochranu před povodněmi, rekreaci, stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití, pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití, popřípadě podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, intenzity využití pozemků v plochách).¹² Je ovšem otázkou, zda je stávající právní úprava ve stavebním zákoně a jeho prováděcích právních předpisech dostatečná, a zda v rámci územního plánování náleží krajinnému plánování takové místo, jaké předpokládá Evropská úmluva o krajině. V každém případě je

⁹ Michal, I.: Ochrana krajinného rázu a některé závazky Evropské úmluvy o krajině. In: Tvář naší země – krajina domova (3), Člověk jako krajinotvorný činitel, (ed.) Igor Michal, Jaroslav Bárta Studio JB, Lomnice nad Popelkou, 2002, str. 54 – 56. ISBN 80-86512-15-0.

¹⁰ Viz Příloha č. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Pozn. Grafická část zásad územního rozvoje pak obsahuje např. i výkres oblastí se shodným krajinným typem.

¹¹ Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezi zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Viz § 43 stavebního zákona.

¹² Viz Příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

však možné již nyní považovat přijetí nové právní úpravy na úseku územního plánování z pohledu Evropské úmluvy o krajině za posun správným směrem, který odráží snahu o vyvážený rozvoj krajiny.

Závěrem je možné konstatovat, že stávající právní úprava ochrany krajiny v českém právním řádu plně neodpovídá požadavkům vyplývajícím z Evropské úmluvy o krajině. Jako zcela nezbytné se jeví zpracování koncepčního politického dokumentu, který by zformoval strategii práce s krajinou, stanovil její dlouhodobé cíle a zvolil vhodné nástroje normativního/taktického managementu pro jejich uskutečňování.¹³ Z právního hlediska tak teprve přijetím nové právní úpravy v zákoně o ochraně přírody a krajiny, jejím provázáním se stavebním zákonem a dalšími souvisejícími právními předpisy (tj. zejména zákonem upravujícím oblast památkové péče¹⁴), bude možné dosáhnout takové úrovně ochrany krajiny, jakou požaduje Evropská úmluva o krajině. Přestože úmluva vstoupila v platnost v České republice relativně brzy, potvrdilo se, že dosažení cílů z ní vyplývajících, je během na dlouhou trať.¹⁵ Na úplný závěr proto nelze než souhlasit s tím, že k řádnému zvládnutí implementace Evropské úmluvy o krajině je především potřeba posílit politické, uživatelské i občanské povědomí o krajině a ve spolupráci se všemi zainteresovanými resorty vytvořit odpovídající prostor a moderní nástroje k ochraně, správě a plánování krajiny.¹⁶ Česká krajina si to bezesporu zaslouží a my jsme jí to v mnoha ohledech koneckonců i dlužni.

Literature

- Fanta, J.:* Evropská úmluva o krajině – Krajinná politika ČR (KP ČR) – *přípravný materiál MŽP ČR*, 2007.
- Michal, I.:* Ochrana krajinného rázu a některé závazky Evropské úmluvy o krajině, In: *Tvář naší země – krajina domova* (3), Člověk jako krajinotvorný činitel, (ed.) Igor Michal, Jaroslav Bárta Studio JB, Lomnice nad Popelkou, 2002, str. 54 – 56. ISBN 80-86512-15-0.
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 13/2005 Sb.m.s., o sjednání Evropské úmluvy o krajině
- Stejskal, V.:* Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde, Praha, 2006. ISBN 80-7201-609-1.
- Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti
- Weber, M., Gražyna, N.:* Strategie odpovědnosti za českou krajinu minulosti, dneška a budoucnosti – východisko implementace Evropské úmluvy o krajině, In: *Tvář naší země – krajina domova* (2), Trendy urbanizace evropského prostoru, Jaroslav Bárta Studio JB, Lomnice nad Popelkou, 2005, str. 12 – 16. ISBN: 80-86512-26-6.

¹³ *Fanta, J.:* Evropská úmluva o krajině – Krajinná politika ČR (KP ČR) – *přípravný materiál MŽP ČR*, 2007.

¹⁴ Pozn. Do budoucna se počítá s přijetím nového zákona upravujícího oblast památkové péče, který by nahradil stávající zákon o státní památkové péči. Pravdou ovšem je, že výsledný návrh je zatím stále v nedohlednu.

¹⁵ „Až příliš často je cítit přetrvávající resortní pohledy na krajinu a nezájem měnit zaběhnuté zvyky. Propastné rozdíly vládnou i v řadách veřejnosti a politických představitelů. Nejenom situace okolo povodní, ale i řada drobnějších případů naráží na protichůdné postoje k utváření krajiny v řadách odborné veřejnosti. Jak tedy vykročit na cestě hledající komplexní a konsensuální náhled na krajinu? Jedinou efektivní cestou je zahájení celospolečenského dialogu na toto téma. Jedině takový dialog může překonat dosavadní konfrontační strategii jednání ve věcech krajiny ve strategii konsensu a spolupráce.“ Weber, M.: Přínos evropské úmluvy o krajině a příprava její implementace v ČR, 2004, dostupné na www.env.cz (27. 10. 2008).

¹⁶ *Weber, M.:* Evropská úmluva o krajině a možnosti její implementace v oblasti koncepčních a plánovacích nástrojů pro realizaci krajinných politik, *Urbanismus a územní rozvoj*, ročník X, číslo, 1, 2007, str. 42 – 46.

Weber, M.: Evropská úmluva o krajině a možnosti její implementace v oblasti koncepčních a plánovacích nástrojů pro realizaci krajinných politik, *Urbanismus a územní rozvoj*, ročník X, číslo, 1, 2007, str. 42 – 46.

Weber, M.: Přínos evropské úmluvy o krajině a příprava její implementace v ČR, 2004, dostupné na www.env.cz (27. 10. 2008).

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Key words: European Landscape Convention – Czech law – landscape protection

Summary

The European Landscape Convention is a unique tool intended for the protection, administration and planning of the landscape in all European countries. The text gives information about the constitution, ratification and advancement implementation of the European Landscape Convention into the Czech law.

Knotek Jaroslav, JUDr. PhD.

Ústav aplikované a krajinné ekologie,

MZLU v Brně

Zemědělská 1, 613 00 Brno

jaroslav.knotek@uake.cz

Odporúčanie Výboru ministrov č. (87) 16 a predpisy environmentálneho práva¹

Soňa Košičiarová

Požiadavky odporúčania Výboru ministrov (87) 16 ako súčasť práva na dobrú správu

Súčasťou tzv. soft-law európskeho správneho práva sú aj dokumenty, ktoré vznikli na pôde Rady Európy a ovplyvňujú platnú administratívno-právnu úpravu jej členských štátov. Významnú úlohu pri formulovaní *európskeho štandardu všeobecných pravidiel správneho práva* pritom zohrávajú *odporúčania Výboru ministrov* vydané v priebehu rokov 1977 až 2004, ktoré sa stali základom pre vymedzenie obsahu *práva na dobrú verejnú správu*.

K týmto odporúčaniam patrí aj *odporúčanie Výboru ministrov (87) 16 pre členské štáty upravujúce administratívne postupy týkajúce sa veľkého počtu osôb*² (ďalej len „Odporúčanie“). Ním definované požiadavky našli svoje zrkadlenie v obsahu čl. 8 (právo participácie), čl. 14 (právo byť vypočutý), čl. 15 (právo osôb zúčastniť sa rozhodovacieho procesu v prípade rozhodnutí, ktoré môžu ovplyvniť neurčitý počet osôb) a v čl. 18 (právo na zverejnenie rozhodnutia) *odporúčania Výboru ministrov členským štátom o dobrej verejnej správe (2007) 7 z 20. júna 2007*.

Právo participácie (čl. 8) vyjadruje požiadavku, aby verejná správa osobám poskytovala príležitosť na ich účasť na príprave a zavádzaní administratívnych rozhodnutí, ktoré ovplyvňujú ich práva a záujmy.

Článok 14 zakotvuje právo osoby na vyjadrenie sa k návrhu rozhodnutia správneho orgánu v primeranej časovej lehote a spôsobom vymedzeným zákonom.

V prípade, ak orgán zamýšľa prijať rozhodnutie, ktoré nie je všeobecne záväzným právnym predpisom, a súčasne *môže ovplyvniť neurčitý počet osôb*, je podľa čl. 15 povinný zaviesť postupy umožňujúce ich účasť na rozhodovacom procese (napr. písomné vyjadrenie, členstvo v poradnom zbore orgánu, konzultácie).

Požiadavky na zverejnenie obsahu rozhodnutia orgánu verejnej správy vymedzuje čl. 18. Cieľom zverejnenia má byť umožniť osobám, ktorých sa týka, získať o ňom presné a úplné znalosti. Zverejnenie pritom nemusí mať formu len osobného oznámenia.

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

² Schválené Výborom ministrov 17. 9. 1987.

Predmet úpravy a ciele Odporúčania

Dôvod, prečo bolo prijaté Odporúčanie, bol ten, že vo verejnej správe prebiehajú rozhodovacie procesy, v ktorých sa nielen rozhoduje o právach, slobodách a právom chránených záujmoch veľkého počtu osôb, ale sú to súčasne rozhodovacie procesy, ktorými sa veľký počet ďalších osôb môže cítiť byť dotknutý (napriek tomu, že o ich právach a povinnostiach sa nerozhoduje). Tieto ďalšie osoby by preto mali taktiež rozhodnutia orgánov verejnej správy ovplyvňovať (vo fáze, keď existujú v podobe návrhu). Na to však potrebujú zákonom garantované práva.

Postupy týkajúce sa veľkého počtu osôb sú typické najmä pre oblasť územného plánovania, povoľovania veľkých stavieb a ďalších prevádzok s vplyvmi na životné prostredie. Keďže v týchto prípadoch účinky aktivít na základe výsledných rozhodnutí orgánov verejnej správy môžu mať taktiež cezhraničný vplyv, bolo potrebné v tejto súvislosti hľadať i potrebné právne mechanizmy na zabezpečenie ochrany osôb na území susediacich štátov.

Všetky osoby, ktoré vystupujú v postupoch s veľkým počtom osôb, Odporúčanie označuje ako *dotknuté osoby*. Člení ich do *troch kategórií*.

Do prvej kategórie zaraďuje „osoby, ktorým je rozhodnutie adresované“. Sem patria osoby, o právach a povinnostiach ktorých sa v postupe orgánu verejnej správy rozhoduje. Bude to teda účastník správneho konania (napr. žiadateľ o vydanie povolenia na činnosť zaťažujúcu životné prostredie). V postupoch, ktoré nemajú charakter správneho konania, to môžu byť napríklad osoby, ktoré majú vlastnícke alebo iné práva k nehnuteľnostiam môžu byť takýmto správnym aktom dotknuté.

V druhej kategórii sú osoby, ktorých „práva, slobody alebo záujmy sú dotknuté správnym aktom, aj keď im tento nie je priamo adresovaný“. Môžu nimi byť napríklad obyvatelia obce, územia ktorej sa bude týkať vplyv povoľovanej činnosti zaťažujúcej životné prostredie.

V tretej kategórii vystupujú „osoby oprávnené podľa vnútroštátneho právneho poriadku uplatňovať špecifické kolektívne záujmy“. V praxi to budú záujmové združenia (NGO) zamerané na ochranu zdravia, životného prostredia a na ochranu spotrebiteľa.

Odporúčanie sa vzťahuje na úpravu takých postupov orgánov verejnej správy, výsledok ktorých má vždy vplyv na *veľký počet dotknutých osôb* (bez ohľadu na to, o ktorú z troch kategórií takýchto osôb ide). Pojem *veľký počet osôb* však *nevymedzuje*. Ponecháva na vnútroštátny právny poriadok členského štátu, či definuje hranicu veľkého počtu osôb. Bez ohľadu na to, princípy definované Odporúčaním by sa však mali v postupoch orgánov verejnej správy uplatniť *vždy*, keď ide o rozhodovanie týkajúce sa „významného projektu s predpokladaným vplyvom na veľký okruh osôb“.

Cieľom Odporúčania je nielen definovať účinnú *procesnoprávnú ochranu dotknutých osôb* (predovšetkým ich *právo na informácie* a *právo participácie*), ale taktiež ju skĺbiť s požiadavkami na *efektívny výkon verejnej správy*. V záujme efektívneho výkonu verejnej správy tak umožňuje práva dotknutých osôb obmedziť.

Rozsah transpozície princípov Odporúčania

Princípy vymedzené Odporúčaním predstavujú len základný, *minimálny štandard ochrany dotknutých osôb*, ktoré by mali členské štáty Rady Európy rešpektovať a transponovať do svojich právnych poriadkov. Členské štáty môžu ísť aj nad rámec týchto všeobecných odporúčaní, t. j. zaviesť väčší rozsah oprávnení dotknutých osôb. Opačný postup je vylúčený.

Samotné Odporúčanie umožňuje realizáciu ním vymedzených princípov *vylúčiť* len výnimočne, a to buď v špecifických oblastiach verejnej správy alebo za presne preukázateľných okolností. Oblasti verejnej správy ani preukázateľné okolnosti však bližšie nevypočítava, ani nedefinuje.

Pokiaľ ide o *oblasti verejnej správy*, mohli by to byť také, v rámci ktorých je dôležitá ochrana verejného záujmu (bezpečnosť štátu, ochrana verejného poriadku a pod.) a ich povaha odôvodňuje zákonné obmedzenie práv jednotlivcov v demokratickom štáte (napr. obmedzenie práva na informácie).

Pokiaľ ide o interpretáciu termínu *presne preukázateľné okolnosti*, návod dáva dôvodová správa k Odporúčaniu (explanatory memorandum). Tá uvádza, že účasť osôb v postupe orgánu verejnej správy nie je napríklad potrebná, ak jediným účelom administratívnoprávneho aktu je implementácia iného správneho aktu prijatého na základe konzultácií s dotknutými osobami.

Z uvedeného je zrejmé, že zákonodarca má pri transpozícii Odporúčania dbať nielen na *presné zákonné vymedzenie podmienok vylúčenia, resp. obmedzenia* príslušného princípu, ale pri prípadnom vylúčení musí vždy *zohľadniť zmysel a účel* predmetného princípu.

Zákonodarca má taktiež pri transpozícii požiadaviek Odporúčania prihliadať na *zachovanie ochrany „záujmov tretích strán*, najmä s ohľadom na ochranu osobných údajov a priemyselného a obchodného tajomstva“. Legálnym dôvodom obmedzenia princípov odporúčania tak nie sú len dôvody verejného záujmu, ale aj ochrana súkromného záujmu.

Spôsob transpozície princípov Odporúčania

Odporúčanie predpokladá *dva spôsoby transpozície* ním definovaných princípov do právnych poriadkov členských štátov Rady Európy prostredníctvom všeobecne záväzných právnych predpisov:

- zakotvením *všeobecných pravidiel* postupu orgánov verejnej správy v postupoch týkajúcich sa veľkého počtu osôb (*lex generalis*) alebo
- zakotvením *špeciálnych pravidiel* takéhoto postupu, a to „v rámci jednotlivých kategórií správnych aktov alebo v rámci jednotlivých oblastí verejnej správy“ (*leges speciales*).
Zákonodarca tak má na výber, ktorú z týchto legislatívnych možností si zvolí.

Niektoré členské štáty zakotvili požiadavky na postup v správnom konaní s veľkým počtom osôb vo všeobecných zákonoch, najčastejšie v správnom poriadku (Česká republika, Nemecko). Predmetné pravidlá majú napomáhať predovšetkým *efektívnosti výkonu verejnej správy, napomáhať urýchleniu postupu* správneho orgánu v správnom konaní s *veľkým počtom účastníkov konania*.

Kým česká právna úprava zakotvuje špeciálne pravidlá týkajúce sa konania s veľkým počtom

účastníkov konania ako *špeciálny procesnoprávny režim* (§ 144), v nemeckom správnom poriadku sú tieto pravidlá *súčasťou všeobecnej úpravy* správneho konania. Nájdeme ich zakotvené pri inštitúte spoločného zástupcu účastníkov konania s rovnakým záujmom (§ 18), ako aj pri inštitúte doručovania verejnou vyhláškou v súvislosti s nariadovaním ústneho pojednávania (§ 67) a s oznamovaním rozhodnutia (§ 69). Z legislatívno-technického hľadiska sú možné oba prístupy.

Keďže v týchto prípadoch sa úprava vzťahuje len na účastníkov správneho konania, t. j. na dotknuté osoby tzv. prvej kategórie, pri posudzovaní miery transpozície Odporúčania bude vždy potrebné skúmať, ďalšie aspekty, najmä či v členskom štáte existuje osobitná úprava garantujúca aj práva dotknutých osôb druhej a tretej kategórie. Ak to tak je, možno hovoriť o úplnej transpozícii požiadaviek Odporúčania do právneho poriadku.

Slovenská republika patrí do skupiny členských štátov Rady Európy, ktorá princípy vymedzené Odporúčaním nezakotvila vo všeobecnom procesnoprávnom predpise (v zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov – ďalej len „zákon č. 71/1967 Zb.“).

V rámci pripravovanej rekodifikácie správneho poriadku sa preto de lege ferenda riešila otázka, či v novom správnom poriadku zakotviť špeciálne pravidlá pre konanie s veľkým počtom účastníkov konania (podobne, ako je to v českom správnom poriadku). Predbežné rozhodnutie rekodifikačnej komisie bolo také, že to potrebné nie je vzhľadom na existenciu osobitných zákonov upravujúcich postup orgánov verejnej správy v oblastiach vypočítaných Odporúčaním (t. j. pri povoľovaní zariadení s vplyvmi na životné prostredie a pri územnom plánovaní).

Týmto osobitnými zákonmi v Slovenskej republike sú k 1. septembru 2008:

- zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 50/1976 Zb.“),
- zákon č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 245/2003 Z. z.“).

V širšom zmysle slova je potrebné k týmto predpisom priradiť i zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 24/2006 Z. z.“) vzhľadom na úzku nadväznosť postupu pri posudzovaní vplyvov činnosti na životné prostredie na právnu úpravu územného konania a povoľovania činnosti s vplyvmi na životné prostredie.

Positívnu úlohu pri transpozícii princípov Odporúčania prostredníctvom týchto osobitných zákonov zohrala aj povinnosť Slovenskej republiky harmonizovať jej právny poriadok s právnym poriadkom ostatných členských štátov Európskej únie. Musela totiž transponovať smernicu Rady 85/337/ES z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov niektorých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. ES L 175, 5. 7. 1985)³ a smernicu Rady 96/61/ES z 24. septembra 1996 o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia (Ú. V. EÚ L 257/56, 30. 10. 1999). Uvedené smernice napomáhajú presadzovať práva všetkých dotknutých osôb vymedzené Odporúčaním v oblasti ochrany životného prostredia.

³ V znení smernice Rady 97/11/ES z 3. marca 1997, ktorou sa mení smernica Rady 85/337/ES o posudzovaní vplyvov niektorých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. ES L 73, 14. 3. 1997) a v znení smernice 2003/35/ES Európskeho parlamentu a Rady z 26. mája 2003, ktorou sa zabezpečuje účasť verejnosti pri navrhovaní určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia a ktorou sa menia a dopĺňajú s ohľadom na účasť verejnosti a prístup k spravodlivosti smernice Rady 85/337/ES a 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 156, 25. 6. 2003).

Cieľom referátu je tak porovnávaním zistiť, do akej miery slovenský zákonodarca transponoval požiadavky Odporúčania v týchto *osobitných predpisoch*.

Dotknuté osoby – ich právne postavenie v postupoch orgánu verejnej správy

Odporúčanie pod pojem *dotknuté osoby* zahŕňa tri *kategórie* osôb (k tomu viď. bližšie vpredu). V zásade je touto osobou účastník správneho konania, môžu nimi však byť aj ďalšie osoby, ktoré síce právny status účastníka konania nemajú, ale disponujú zákonným právom na informácie a právom na participáciu v rámci daného postupu.

Akým spôsobom vymedzuje účastníka konania zákon č. 50/1976 Zb. a zákon č. 245/2003 Z. z.? Podľa § 34 zákona č. 50/1976 Zb. *účastníkmi územného konania* sú:

- navrhovateľ, obec (ak nie je stavebným úradom príslušným na územné konanie), a ten, komu toto postavenie vyplýva z osobitných predpisov,
- v *územnom konaní o umiestnení stavby, o využívaní územia, o stavebnej uzávere a o ochrannom pásme* sú účastníkmi konania aj právnické osoby a fyzické osoby, ktorých vlastnícke alebo iné práva k pozemkom alebo stavbám, ako aj k susedným pozemkom a stavbám vrátane bytov môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté.

Účastníkmi územného konania *ex lege* *nie sú* nájomcovia bytov a nebytových priestorov.

Podľa § 59 zákona č. 50/1976 Zb. *účastníkmi stavebného konania* sú:

- a) stavebník,
- b) 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,
- c) ďalšie osoby, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitných predpisov,
- d) stavebný dozor alebo kvalifikovaná osoba,
- e) projektant v časti, ktorá sa týka projektu stavby.

Postavenie účastníkov územného a stavebného konania vo vzťahu k činnostiam, ktoré sú *predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie* (EIA), mali v minulosti aj mimovládne záujmové združenia založené na ochranu životného prostredia a spĺňajúce požiadavky podľa zákona č. 24/2006 Z. z. Novelou tohto zákona však o toto právne postavenie, ktoré im dovtedy vyplývalo *ex lege*, prišli. Podľa novelizovaného znenia § 26 a § 27 zákona č. 24/2006 Z. z. má totiž tzv. zainteresovaná verejnosť zásadne postavenie *zúčastnenej osoby* (pokiaľ z osobitného zákona nevyplýva, že je účastníkom konania).⁴ Podľa § 27a zákona má zainteresovaná verejnosť podľa § 26 a 27 zákona v konaniach podľa cestného zákona a podľa stavebného zákona, v ktorých predmetom konania je diaľnica a cesta pre motorové vozidlá vrátane ich súčastí, len postavenie *zúčastnenej osoby*.

Podľa § 10 ods. 2 zákona č. 245/2003 Z. z. *účastníkom konania o integrovanom povolení* je:

⁴ Zúčastnená osoba podľa § 15a zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní nemá postavenie účastníka konania. Zúčastnená osoba má 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.

- a) prevádzkovateľ,
- b) vlastník pozemku alebo stavby, ktorého práva k nim môžu byť povolením priamo dotknuté,
- c) obec, v ktorej je povoloňovaná prevádzka umiestnená alebo podľa územného plánu alebo územného rozhodnutia má byť umiestnená,
- d) zainteresovaná verejnosť⁵.

Obec ako *účastník* územného konania a konania o integrovanom povolení v správnom konaní presadzuje kolektívny záujem obyvateľov obce. Občianske združenie a organizácia podporujúca ochranu životného prostredia ako *účastník konania* podľa zákona č. 245/2003 Z. z. presadzuje kolektívny záujem svojich členov. V oboch prípadoch tak môžu tieto právne subjekty (reprezentujúce podľa Odporúčania *špecifický kolektívny záujem*) využívať všetky procesné práva účastníka konania, vrátane práva podať opravný prostriedok proti neprávoplatnému rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo súdnu žalobu proti právoplatnému rozhodnutiu.

Platná právna úprava v Slovenskej republike tak umožňuje, aby dotknutá osoba tretej kategórie mala postavenie dotknutej osoby prvej kategórie (zákon č. 245/2003 Z. z.). Dotknuté osoby druhej kategórie (obyvatelia obce) môžu uplatňovať svoje záujmy v konaní nepriamo, prostredníctvom orgánu obce, ktorá je účastníkom konania (zákon č. 50/1976 Zb.). Ak tak ustanovuje zákon, dotknuté osoby druhej a tretej kategórie (obyvatelia obce a záujmové združenia) môžu uplatňovať svoje záujmy v konaní s veľkým počtom osôb aj ako *súčasť verejnosti*. Takáto úprava je v súlade s Odporúčaním, ktoré umožňuje zaviesť väčší rozsah práv dotknutých osôb.

Veľký počet dotknutých osôb ako kritérium pre uplatnenie princípov Odporúčania

Odporúčanie sa vzťahuje na také postupy orgánov verejnej správy, výsledok ktorých môže ovplyvniť *veľký počet osôb dotknutých osôb* (bez ohľadu na to, o ktorú z troch kategórií takýchto osôb ide). V zásade sú to postupy, ktoré majú charakter správneho konania (v opačnom prípade by Odporúčanie pod pojem dotknuté osoby nezahŕňalo účastníkov konania). Nie je však vylúčené, aby sa princípy Odporúčania *analogicky aplikovali aj v iných postupoch verejnej správy*, ktoré povahu správneho konania nemajú, ale ich výsledok ovplyvní neurčitý počet dotknutých osôb (napr. pri schvaľovaní strategických dokumentov alebo podkladov pre rozhodnutia vydávané v správnom konaní). Uvedený trend podporuje aj platná komunitárna úprava napríklad v rámci inštitútu strategického environmentálneho posudzovania (SEA) a environmentálneho posudzovania vplyvov činností (EIA).

⁵ Podľa § 10 ods. 31 zákona č. 245/2003 Z. z. zainteresovaná verejnosť je verejnosť, ktorá je alebo môže byť dotknutá konaním pri vydávaní povolenia pre novú prevádzku alebo povolenia podstatnej zmeny v činnosti prevádzky alebo konaním pri aktualizácii podmienok povolenia uskutočňovanej na základe výzvy podľa § 22 ods. 1 písm. d) alebo ktorá má alebo môže mať na takomto konaní záujem. Zainteresovanou verejnosťou je: a) osoba, ktorá tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutá, a to až do času, kým sa preukáže opak, b) organizácia podporujúca ochranu životného prostredia založená podľa osobitných predpisov; táto organizácia sa na účely tohto zákona považuje za subjekt, ktorého právo na priaznivé životné prostredie môže byť rozhodnutím dotknuté, c) občianske združenie združujúce najmenej 250 fyzických osôb starších ako 18 rokov, z toho aspoň 150 osôb s trvalým pobytom v obci, ktorá je účastníkom konania; toto združenie sa na účely tohto zákona považuje za subjekt, ktorého právo na priaznivé životné prostredie môže byť rozhodnutím dotknuté.

Samotné Odporúčanie nepriamo naznačuje, že princípy ním vymedzené by sa *vždy* mali uplatňovať v takých postupoch verejnej správy, kde možno z *vecného hľadiska predpokladať*, že sa ich výsledok dotkne veľkého počtu osôb (všetkých kategórií). Tieto postupy Odporúčanie príkladom uvádza. Členský štát Rady Európy by mal v rámci nich garantovať práva dotknutých osôb a súčasne zákonom zakotviť špeciálne pravidlá vyjadrujúce právomoc orgánu verejnej správy prijať opatrenia v záujme hospodárnosti a efektívnosti tohto postupu.

Príkladom takéhoto postupu je *územné konanie*. Nemecká úprava (§ 74 až 78 zákona o správnom konaní) zakotvuje aj práva osôb, ktoré sú zámerom dotknuté (napr. právo na doručenie uznesenia orgánu o územnom rozhodnutí). V záujme urýchlenia a zhospodárnenia postupu súčasne zakotvuje právomoc orgánu doručovať dotknutým osobám verejnou vyhláškou v prípade, ak by úkon orgánu smeroval voči viac ako 50 dotknutým osobám.

Slovenský zákon č. 50/1976 Zb. zaručuje právo na informácie a právo vyjadriť sa len účastníkom územného konania (t. j. dotknutým osobám prvej kategórie).

Špeciálne pravidlá postupu sa uplatňujú v územnom konaní o umiestnení líniovej stavby alebo v odôvodnených prípadoch aj zvlášť rozsiahlej stavby, stavby s veľkým počtom účastníkov konania, ako aj územného konania o využití územia, o stavebnej uzávere a o ochrannom pásme, ak sa týka rozsiahleho územia. Zákon pritom nedefinuje, čo je potrebné v praxi považovať za konanie s veľkým počtom účastníkov a preto túto otázku musí stavebný úrad posúdiť v každom konkrétnom prípade osobitne. Ak stavebný úrad usúdi, že ide o konanie s veľkým počtom účastníkov, v takom prípade oznamuje začatie konania ako aj územné rozhodnutie účastníkom územného konania verejnou vyhláškou.

Návrh nového stavebného zákona, ktorý by mal nahradiť zákon č. 50/1976 Zb. s účinnosťou od 1. júla 2009, prináša niektoré legislatívne novinky, ktoré možno považovať za transpozíciu požiadaviek Odporúčania. Okrem toho, že zavádza inštitút územného konania s verejným prerokovaním, ktoré sa uskutočňuje v obci s počtom obyvateľov menším ako 1 000, ak pre územie nie je schválený územný plán obce alebo územný plán zóny, v rámci ktorého môže verejnosť podávať pripomienky k územnému zámeru, ustanovenie § 86 návrhu zákona ukladá stavebnému úradu povinnosť v územnom rozhodnutí uviesť, ako sa vysporiadal s pripomienkami verejnosti. Orgán bude mať taktiež povinnosť – podľa podmienok ustanovených týmto zákonom – oznámiť začatie územného konania verejnou vyhláškou aj verejnosti. Na rozdiel od platného zákona zakotvuje právomoc stavebného úradu oznámiť začatie územného konania o umiestnení stavby a stavby *s počtom účastníkov konania vyšším ako 50* účastníkom územného konania dorúčením verejnou vyhláškou.

Členenie a obsah princíпов Odporúčania

Príloha Odporúčania pozostáva z *dvoch častí*. V prvej sú definované princípy, ktoré sa aplikujú pri vydávaní a preskúmaní rozhodnutí orgánov verejnej správy týkajúcich sa osôb na území štátu. Druhá časť vypočítava princípy, účelom ktorých je zabezpečiť ochranu práv, slobôd a záujmov osôb susediaceho štátu.

Právna úprava konania s veľkým počtom účastníkov konania musí „vychádzať z určeného po-

stupu *efektívnych konzultácií so všetkými dotknutými osobami*”, a to podľa princípov uvedených v časti I prílohy Odporúčania.

Predmetné princípy možno rozčleniť do dvoch skupín podľa toho, či ich cieľom je:

- zabezpečiť ochranu osôb (princíp I, III, V, VI, VII) alebo
- zabezpečiť efektívny postup správnych orgánov (princíp II, IV).

Princípy podľa prvej časti prílohy Odporúčania

Princíp I – Právo na informácie o obsahu pripravovaného správneho aktu

Podľa Odporúčania dotknuté osoby majú právo na to, aby ich príslušný orgán vhodným spôsobom informoval o obsahu pripravovaného správneho aktu tak, aby mohli posúdiť mieru zásahu do svojich práv, slobôd a záujmov.

Z predmetného princípu vyplýva predovšetkým *právo dotknutej osoby byť informovaná o zámere* činnosti, ktorá bude predmetom povoľovania.

Informovanosť o začatí správneho konania alebo iného zákonom upraveného procesného postupu vo veci, o obsahu podanej žiadosti o povolenie činnosti, resp. o obsahu návrhu rozhodnutia orgánu, je základným predpokladom toho, aby si dotknutá osoba mohla v postupe uplatniť svoje práva garantované zákonom členského štátu Rady Európy na základe Odporúčania. V praxi by preto nepostačovalo len následné zverejnenie informácie o obsahu vydaného rozhodnutia vo veci samej. Takým postupom by sa totiž značne sťažila alebo dokonca vylúčila možnosť dotknutých osôb (najmä osôb druhej a tretej kategórie) zúčastniť sa postupu a uplatniť si v ňom svoje zákonné práva.

Odporúčanie nedefinuje, *akým spôsobom* má orgán verejnej správy *informovať dotknuté osoby*. Dôvodová správa k Odporúčaniu sa zmieňuje napríklad o obežníku, o ozname na miestnom úrade, o zverejnení informácie v miestnej alebo v regionálnej tlači atď. Nevylučuje pritom možnosť *kombinovať spôsob informovania*.

Slovenská právna úprava najčastejšie v tejto súvislosti zakotvuje povinnosť orgánu verejnej správy:

- doručiť písomné vyhotovenie žiadosti alebo stručného zhrnutia údajov a informácií o obsahu žiadosti,
- doručiť zámer,
- zverejniť žiadosť alebo oznámenie o zámere na internetovej stránke alebo na úradnej tabuli orgánu,
- informovať o zámere spôsobom v mieste obvyklým.

Spôsob informovania musí byť taký, aby bol *účinný*, t. j. musí zabezpečiť *zrozumiteľné a včasné šírenie informácie o zámere*, a to nielen vo vzťahu k dotknutým osobám všetkých troch kategórií.

Zrozumiteľnosť informácie o zámere znamená, že dotknutá osoba musí vedieť z obsahu informácie rozpoznať predovšetkým *ciele a predmet rozhodovania* orgánu verejnej správy.

Tieto informácie však majú tvoriť len *minimálny základ* pre to, aby sa dotknutá osoba mohla

rozhodnúť, či v konkrétnom prípade svoje zákonné práva využije, t. j. aktívne sa zapojí do postupu orgánu verejnej správy, alebo nie. Zrozumiteľnosť informácie je dôležitá predovšetkým vo vzťahu k dotknutým osobám druhej a tretej kategórie, účasť ktorých v postupe orgánu verejnej správy *nie je povinná*. Informácia o zámere preto nesmie byť ani neúplná, zmätočná alebo zavádzajúca.

Vzhľadom na to, že postupy týkajúce sa veľkého počtu osôb vo väčšine prípadov začínajú na návrh osoby, ktorá potrebuje na realizáciu svojho zámeru povolenie správneho orgánu, právna úprava zakotvuje požiadavky na obsah takejto žiadosti. *Úplná žiadosť žiadateľa* alebo *zákonom ustanovené informácie z nej* sú zvyčajne tou informáciou, ktorú orgán verejnej správy postupuje dotknutým osobám po začatí postupu.

Napríklad podľa § 12 ods. 2 písm. b/ zákona č. 245/2003 Z. z. „správny orgán po tom, čo je žiadosť úplná a je zistený okruh účastníkov konania a dotknutých orgánov, *doručí obci, ktorá je účastníkom konania*, a dotknutým orgánom po jednom vyhotovení žiadosti; ostatným účastníkom konania okrem prevádzkovateľa *doručí stručné zhrnutie údajov a informácií o obsahu žiadosti poskytnuté prevádzkovateľom*“.

Podľa § 23 zákona č. 24/2006 Z. z. príslušný orgán zasiela zámer rezortnému orgánu, povolujúcejmu orgánu, dotknutému orgánu, *dotknutej obci a mimovládnej organizácii podporujúcej ochranu životného prostredia*, ak podala podnet na začatie posúdenia zámeru činnosti. Okrem toho „oznámenie o predložení zámeru, ktoré *obsahuje základné údaje o navrhovanej činnosti, ktorými sú názov, miesto realizácie, predmet činnosti, a základné údaje o navrhovateľovi*, ktorými sú názov, adresa alebo sídlo navrhovateľa“ zverejní na internetovej stránke ministerstva.

Včasnosť šírenia informácie o zámere znamená, že informácia sa musí sprístupniť v čase, keď ešte existuje *faktická a právna možnosť dotknutej osoby zapojiť sa do postupu* a aktívne v ňom realizovať svoje procesné práva. Požiadavku na včasnosť jej zverejnenia zákonodarca zabezpečuje úpravou *lehôt*.

V slovenskej právnej úprave sa možno stretnúť s nasledujúcimi legislatívno-technickým možnosťami úpravy *lehôt na zverejnenie zámeru* v postupe s veľkým počtom osôb:

- a) zákon ustanovuje *špeciálnu zákonnú lehotu* na zverejnenie informácie o zámere (napr. podľa § 23 zákona č. 24/2006 Z. z. príslušný orgán je povinný zaslať zámer do siedmich dní od doručenia zámeru žiadateľom o povolenie činnosti),
- b) zákon *výslovne* prikazuje orgánu uskutočniť predmetný úkon *bez zbytočného odkladu*,
- c) zákon neustanovuje žiadnu lehotu na uskutočnenie tohto úkonu.

V poslednom prípade, ak ide o postup v správnom konaní, je potrebné vychádzať z § 3 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (*správny poriadok*) v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje *zásadu rýchlosti konania*. Táto zásada sa však podľa § 3 ods. 6 zákona č. 71/1967 Zb. uplatní aj v prípade vydávania osvedčení, posudkov, vyjadrení a iných podobných odporúčaní verejnej správy, t. j. v postupe, ktorý nie je z právneho hľadiska správnym konaním. Ak teda zákon neustanovuje žiadnu lehotu na uskutočnenie úkonu orgánu verejnej správy je potrebné ustanovenie zákona vykladať tak, že orgán je povinný zverejniť informáciu o zámere bez zbytočného odkladu.

Požiadavka na *včasnosť šírenia informácie o zámere*, ktorá rieši otázku *dokedy* má byť informácia o zámere orgánom verejnej správy sprístupnená, sa netýka len problému *rýchlosti zverejnenia* tejto informácie. Dôležitá je aj odpoveď na to, *dokedy* musí byť informácia k dispozícii dotknutej osobe.

Zákony *zvyčajne neustanovujú konkrétne lehoty*. V takom prípade je potrebné vychádzať z účelu zverejnenia predmetnej informácie (má byť prístupná dovtedy, dokiaľ je to potrebné na to, aby dotknutá osoba mala možnosť realizovať svoje právo na oboznámenie sa so zámerom). Z tohto pravidla však existujú aj výnimky. Podľa ustanovenia § 23 ods. 3 zákona č. 24/2006 Z. z. „zámer musí byť verejnosti sprístupnený najmenej po dobu 21 dní od zverejnenia informácie o jeho doručení“. Upozorňujem v citovanom texte na slovo „najmenej“. Vystavenie zámeru v kratšej lehote by bolo porušením zákona.

Účinnosť spôsobu informovania o zámere zahŕňa v sebe i požiadavku na to, aby sa ním zabezpečila informovanosť každej dotknutej osoby.

Na túto požiadavku musí zákonodarca pamätať vždy, ak zakotvuje v zákone pravidlá, zmyslom ktorých je zabezpečiť *efektívnosť postupu* orgánu verejnej správy. Spôsob informovania musí zaručovať, že sa dotknutá osoba *bude môcť* so zámerom oboznámiť, pričom podmienky, za ktorých sa tak stane, nebudú *neprimerane sťažovať* realizáciu tohto jej zákonného práva.

Všimnime si v tejto súvislosti napríklad text § 23 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. Podľa tohto ustanovenia v rámci posudzovania vplyvov činností na životné prostredie príslušný orgán môže určiť, že „z dôvodu veľkého počtu dotknutých obcí bude zámer na nahliadnutie len v ním vybraných obciach, svoje rozhodnutie oznamuje aj ostatným dotknutým obciam v lehote podľa odseku 1“.

Je správne, že zákonodarca právomoc príslušného orgánu zakotvuje ako jeho *oprávnenie*, a nie ako povinnosť. Je to v súlade s cieľom princípu I Odporúčania.

Keďže v tomto prípade však ide o zákonné obmedzenie práva dotknutej osoby druhej kategórie byť informovaná o zámere, v právnom štáte je nevyhnutné, aby zákonodarca *vymedzil dôvod*, pre ktorý je orgán verejnej správy oprávnený takýto postup zvoliť.

Výber obcí, v ktorých bude zámer vystavený na nahliadnutie, podlieha rozhodnutiu orgánu. Ak zákon *expressis verbis* nevymedzuje *kritériá* tohto výberu, orgán by mal prihliadať na to, aby dotknutým osobám neprimeraným spôsobom nesťažil realizáciu ich zákonného práva. Takým kritériom v tomto konkrétnom prípade by preto malo byť, či sama vybraná obec má veľký počet obyvateľov, aká je dostupnosť vybranej obce pre obyvateľov ostatných obcí atď.

Povinnosť orgánu informovať o tom, že zámer bude na nahliadnutie len vo vybraných obciach, je dôležitý predpoklad realizácie zákonného práva dotknutých osôb byť oboznámený s obsahom zámeru. Jej opomenutie zo strany orgánu by preto mohlo znamenať porušenie ústavného práva dotknutej osoby na informácie.

Špeciálny postup uplatňuje slovenský zákonodarca v prípade, ak ide o zabezpečenie informovanosti *obyvateľov obce*, ktorí patria medzi dotknuté osoby druhej kategórie. Zákon v tejto súvislosti ukladá *osobitné povinnosti obci* ako reprezentantovi záujmov svojich obyvateľov. Podľa § 23 ods. 3 zákona č. 24/2006 Z. z. obec je napríklad povinná *informovať verejnosť* o doručenom zámere. Ďalšou jej zákonnou povinnosťou je *zabezpečiť sprístupnenie zámeru nahliadnutím* do zámeru. Za týmto účelom je obec povinná oznámiť „kde a kedy možno do zámeru nahliadnuť“.

Princíp II – Povinnosť spoločného zastúpenia dotknutých osôb druhej a tretej kategórie

Odporúčanie vychádza z myšlienky čo *najširšej účasti dotknutých osôb* v konaniach s veľkým počtom osôb. Na druhej strane však umožňuje, aby príslušný orgán rozhodol, že *dotknuté*

osoby druhej kategórie s identickými alebo podobnými požiadavkami *musia byť v postupe zastúpené* jedným alebo viacerými zástupcami. I *dotknuté osoby tretej kategórie* ako osoby s rovnakými kolektívnymi záujmami (napr. v oblasti ochrany životného prostredia) môžu mať ustanovenú povinnosť reprezentovať svoje požiadavky prostredníctvom záujmových združení. Odporúčanie v tejto súvislosti umožňuje, aby členský štát Rady Európy v rámci svojho právneho poriadku *zakotvil kritériá pre účasť takýchto združení* v administratívnom postupe.

Predmetná právomoc orgánu verejnej správy je formulovaná ako jeho oprávnenie, nie ako jeho povinnosť.

Rozhodnutie orgánu sa nemusí vzťahovať na celý postup, môže sa vzťahovať len na jeho časť.

Odporúčanie taktiež príkladom uvádza *kritériá*, ktoré by mal orgán zohľadniť, ak uvažuje o využití takéhoto svojho zákonného oprávnenia. Sú to: predmet a účinky navrhovaného správneho aktu, charakter a množstvo dotknutých osôb a záujmov, ako aj požiadavky na účinný výkon verejnej správy.

Povinnosť *dotknutých osôb druhej kategórie*, t. j. osôb, ktoré nemajú postavenie účastníka konania, určiť si zástupcu na základe výzvy orgánu, nie je v slovenskej právnej úprave zakotvená.

Ustanovenia § 25 zákona č. 24/2006 Z. z. upravujúce postavenie splnomocnenca *občianskej iniciatívy*, ktorá nemá právnu subjektivitu, v rámci posudzovania vplyvov činností na životné prostredie taktiež nemožno považovať za transpozíciu predmetného princípu II Odporúčania.⁶

Slovenský správny poriadok – na rozdiel napríklad od nemeckého – nepozná ani právny inštitút *spoločného zástupcu*, ktorého by si na základe výzvy orgánu verejnej správy museli *účastníci správneho konania s totožným záujmom* zvoliť. Aj keby však de lege ferenda predmetný inštitút v správnom poriadku zakotvený bol, netreba zabúdať, že by sa v konaní s veľkým počtom osôb subsidiárne uplatňoval len vo vzťahu k účastníkom konania. Odporúčanie má však v tomto smere výslovne na mysli dotknuté osoby druhej kategórie.

Dotknuté osoby tretej kategórie sú v postupe verejnej správy s veľkým počtom osôb na Slovensku zastupované prostredníctvom záujmových združení.

Podľa slovenskej právnej úpravy *záujmové združenia* môžu v týchto postupoch vystupovať ako:

- účastníci konania,
- zúčastnené osoby,
- súčasť verejnosti.

V prvých dvoch prípadoch vystupujú ako účastníci konania alebo ako zúčastnené osoby len vtedy, ak spĺňajú zákonom určené požiadavky. Ako účastníci správneho konania majú najširší rozsah procesných práv, ako zúčastnené osoby majú v rámci správneho konania užší rozsah procesných práv. Na to, aby v správnom konaní záujmové združenia vystupovali ako účastníci kona-

⁶ Podľa § 25 zákona č. 24/2006 Z. z.: (1) Občianska iniciatíva je najmenej 500 fyzických osôb starších ako 18 rokov, z toho aspoň 250 osôb s trvalým pobytom v dotknutej obci, ktoré podpíšu spoločné stanovisko k navrhovanej činnosti posudzovanej podľa tohto zákona. (2) Občianska iniciatíva sa preukazuje podpisovou listinou, v ktorej je uvedené meno, priezvisko, trvalý pobyt, rok narodenia a podpis osôb, ktoré spoločné stanovisko podporujú. Podpisovú listinu so stanoviskom podľa § 23 ods. 4 a § 35 ods. 3 doručí občianska iniciatíva príslušnému orgánu. (3) Splnomocnencom občianskej iniciatívy oprávneným konať v jej mene a prijímať písomnosti je fyzická osoba, ktorá je ako splnomocnenec uvedená v podpisovej listine. Ak taký údaj chýba alebo je nejasný, splnomocnencom občianskej iniciatívy je fyzická osoba uvedená v podpisovej listine na prvom mieste. Splnomocnenec môže písomne určiť svojho zástupcu, ktorý ho zastupuje v rozsahu splnomocnenia. (4) Na základe písomného vyhlásenia doručeného príslušnému orgánu možno nahradiť splnomocnenca inou fyzickou osobou. Toto vyhlásenie musí podpísať väčšina členov občianskej iniciatívy. Rovnaký postup platí aj v prípade odstúpenia splnomocnenca občianskej iniciatívy.

nia alebo ako zúčastnené osoby, musia spĺňať *hmotnoprávne a procesnoprávne požiadavky* určené zákonom.⁷

Záujmové združenia ako *súčasť verejnosti* nemusia spĺňať žiadne osobitné zákonné požiadavky. Môžu vystupovať tak v správnom konaní, ako aj v iných postupoch, ktoré charakter správneho konania nemajú. V týchto postupoch sú oprávnené využívať len tie *práva, ktoré osobitný zákon priznáva verejnosti*.

Princíp III – Právo dotknutých osôb na informácie

Podľa Odporúčania dotknuté osoby prvej kategórie, zástupcovia podľa princípu II, ako aj dotknuté osoby ostatných kategórií by mali mať na základe ich žiadosti v primeranom rozsahu prístup k všetkým záležitostiam významným pre prijatie správneho aktu.

V zmysle dôvodovej správy k Odporúčaniam cieľom postupu nie je len chrániť práva dotknutých osôb, ale taktiež zabezpečiť to, aby verejná správa bola čo najlepšie informovaná. Z tohto dôvodu by mal mať každý subjekt *garantovaný prístup k informáciám* na základe princípu rovnosti.

Odporúčanie *nešpecifikuje prostriedky informovania* osôb. Požiadavka *primeranosti* stanovená v Odporúčaní však orgánu verejnej správy umožňuje *vybrať najvhodnejší spôsob* informovania v konkrétnom prípade.

Požiadavka primeranosti taktiež umožňuje, aby dotknuté osoby druhej a tretej kategórie mali v rámci postupu prístup k informáciám *len prostredníctvom ich zástupcov*.

Vylúčenie sprístupnenia určitých informácií môže byť v postupe orgánu verejnej správy ospravedlnené ochranou významného verejného záujmu (napr. obrana štátu) alebo dôležitých záujmov tretích osôb (ochrana obchodného tajomstva atď.).

Právo na informácie je základný predpoklad toho, aby dotknuté osoby mohli v postupe realizovať svoje práva, najmä právo vyjadriť sa k návrhu. Ide v podstate o „spojité nádoby“. Čím väčší rozsah poskytnutých informácií, tým väčšia pravdepodobnosť, že dotknuté osoby využijú svoje *právo participácie* a tým prínosnejší môže byť obsah ich vznesených návrhov a pripomienok pre rozhodnutie orgánu verejnej správy.

Z tohto dôvodu platné zákony ustanovujú, *čo je orgán verejnej správy povinný v rámci postupu zverejniť*. V zásade by to mali byť všetky *klúčové informácie, ktoré sú podkladom pre jeho rozhodnutie a ovplyvňujú výsledok postupu*.

Napríklad podľa § 12 ods. 2 zákona č. 245/2003 Z. z. správny orgán je pri začatí správneho konania o integrovanom povolení povinný zverejniť výzvu verejnosti, dokedy sa môže vyjadriť, spolu s informáciami: 1. kde možno nazrieť do žiadosti, 2. či sa pre prevádzku vyžadovalo posudzovanie jej vplyvu na životné prostredie alebo cezhraničné posudzovanie jej vplyvu na životné

⁷ Napríklad podľa § 10 ods. 2 zákona č. 245/2003 Z. z. účastníkom konania o integrovanom povolení je i zainteresovaná verejnosť. Jej súčasťou je aj *organizácia* podporujúca ochranu životného prostredia založená podľa osobitných predpisov. Táto však ako účastník konania bude vystupovať len za predpokladu, že podala písomnú prihlášku po zverejnení výzvy správneho orgánu na podávanie prihlášok do konania. Postavenie zúčastnenej osoby v konaní o integrovanom povolení má ako súčasť zainteresovanej verejnosti i občianske združenie združujúce najmenej 250 fyzických osôb starších ako 18 rokov, z toho aspoň 150 osôb s trvalým pobytom v obci, ktorá je účastníkom konania; podmienkou však je, aby podalo písomnú prihlášku po zverejnení výzvy správneho orgánu na podávanie prihlášok do konania.

prostredie a či bolo vykonané, 3. kto sú dotknuté orgány v konaní, 4. že rozhodnutie je rozhodnutím v správnom konaní, 5. o podrobnostiach týkajúcich sa konania pri aktualizácii podmienok povolenia.

Povinným subjektom *nemusi* však *byť vždy len orgán verejnej správy*. Napríklad podľa zákona č. 24/2006 Z. z. informuje verejnosť o určenom rozsahu hodnotenia navrhovanej činnosti a jeho časovom harmonograme navrhovateľ v spolupráci s dotknutou obcou.

Bez ohľadu na to, či týmto povinným subjektom je podľa zákona orgán verejnej správy alebo iná osoba, vždy sa v súvislosti s ich postupom pri zverejňovaní informácie musia uplatniť požiadavky na *účinnosť informovania* (k tomu viď. predchádzajúce poznámky k princípu I).

Princíp IV – Spôsob participácie dotknutých osôb

Spoluúčasť dotknutých osôb v postupe orgánu verejnej správy môže mať *rôzne formy*. Odporúčanie tieto formy vypočítava bez toho, aby vo výpočte zdôrazňovalo prednosť jednej pred druhou. Ide konkrétne o:

- a) písomné pripomienky,
- b) individuálne alebo verejné vypočutie⁸,
- c) zastúpenie v poradnom orgáne príslušného orgánu verejnej správy.

Orgán verejnej správy je *oprávnený rozhodnúť*, že účasť dotknutých osôb bude mať niektorú z týchto foriem. Odporúčanie súčasne vypočítava *kritériá takéhoto rozhodnutia* – predmet a účinnok navrhovaného správneho aktu, charakter a množstvo dotknutých osôb a záujmov, požiadavky na účinný výkon verejnej správy. Účasť na postupe dotknutých osôb pritom môže mať jednu alebo viac z týchto podôb.

Predmetné formy účasti podľa dôvodovej správy *nevylučujú využitie ďalších foriem* účasti verejnosti v postupe orgánu (napr. miestne hlasovanie alebo priamu účasť zástupcov manažmentu).

V slovenskej právnej úprave možno nájsť rôzne spôsoby, akými sa zabezpečuje právo dotknutých osôb vyjadriť sa. Okrem procesných práv garantovaných správnym poriadkom (napr. právo účastníka konania a zúčastnenej osoby, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie podľa § 32 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb.), osobitné zákony zakotvujú práva dotknutých osôb druhej a tretej kategórie. Najčastejšie ide o *právo podávať písomné pripomienky*, avšak na vyjadrenie názoru verejnosti slúži aj *inštitút verejného prerokovania navrhovanej činnosti* podľa § 34 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. alebo *verejné prerokovanie petície*, ktorou sa dotknuté osoby druhej kategórie vyjadrili k žiadosti o vydanie integrovaného povolenia (§ 13 ods. 4 a 5 zákona č. 245/2003 Z. z.).

Inštitút poradného orgánu s reprezentatívnym zastúpením dotknutých osôb, ktoré by v zmysle Odporúčania mohli uvádzať skutočnosti a argumenty a predkladať dôkazy rovnako ako účastníci správneho konania, nie je v slovenskej právnej úprave zakotvený.

⁸ Tomuto spôsobu participácie dotknutých osôb zodpovedá v slovenskej právnej úprave inštitút podávania návrhov a pripomienok ústne do zápisnice na príslušnom orgáne, alebo podávania takýchto návrhov a pripomienok v rámci verejných zhromaždení, ktoré sa uvádzajú v zápisnici z príslušného zhromaždenia.

Princíp V – Povinnosť orgánu verejnej správy prihliadať na pripomienky a vyjadrenia dotknutých osôb

Právo participácie nemá zaručovať len možnosť dotknutých osôb vyjadriť sa k návrhu rozhodnutia orgánu verejnej správy, ale musí zabezpečiť aj využitie týchto pripomienok pri rozhodovaní orgánu. Z tohto dôvodu by orgán verejnej správy mal podľa Odporúčania prihliadať na skutočnosť, argumenty a dôkazy predložené v rámci postupu dotknutými osobami.

Podľa dôvodovej správy k Odporúčaniu povinnosť orgánu *prihliadať* na pripomienky a vyjadrenia má procedurálny aspekt (orgán by mal posúdiť význam a podstatu pripomienok), ako aj materiálny aspekt (miera viazanosti názormi dotknutých osôb).

Tzv. *procedurálne aspekty* realizácie predmetného princípu zahŕňajú nasledujúce otázky:

- Kto je oprávnený podávať vyjadrenia a pripomienky?
- K čomu je oprávnený podávať vyjadrenia a pripomienky?
- Akým spôsobom je oprávnený podávať vyjadrenia a pripomienky?
- V akej lehote, resp. dokedy najneskôr je oprávnený podávať vyjadrenia a pripomienky?

Tzv. *materiálne aspekty* realizácie predmetného princípu zahŕňajú nasledujúce otázky:

- Je orgán verejnej správy viazaný obsahom podaných vyjadrení a pripomienok?
- Ak nimi orgán nie je právne viazaný, čím sa riadi jeho správna úvaha o tom, na ktoré vyjadrenia a pripomienky dotknutých osôb v rámci svojho rozhodnutia prihliadne a na ktoré nie?
- Je orgán verejnej správy povinný odôvodniť svoju správnu úvahu?

Slovenská právna úprava viaže oprávnenie dotknutých osôb podávať stanoviská a vyjadrenia k návrhom v rámci postupov orgánov verejnej správy s veľkým počtom osôb na *zákonné lehoty*. S márnym uplynutím lehoty však väčšinou nespája žiadny právny následok. Ako príklad možno uviesť § 23 ods. 4 zákona č. 24/2006 Z. z. Podľa tohto ustanovenia verejnosť môže doručiť dotknutej obci svoje písomné stanovisko k zámeru príslušnému orgánu do 21 dní. Na druhej strane však možno citovať § 35 ods. 4 toho istého zákona, podľa ktorého ak verejnosť alebo zainteresovaná verejnosť nedoručí príslušnému orgánu svoje stanovisko k správe o hodnotení činnosti v lehote, príslušný orgán *nemusí naň prihliadať*.

Všimnime si v tejto súvislosti aj ďalší právny aspekt. Právomoc orgánu neprihliadať na stanovisko doručené po lehote je vymedzená ako *možnosť*. Samozrejme, nie je vylúčené, aby zákonodarca v rovnakej situácii zakotvil *povinnosť* orgánu neprihliadať na takéto oneskorené stanovisko. Výber legislatívnej alternatívy sa bude odvíjať od toho, či zákonodarca uprednostní princíp rýchlosti postupu alebo princíp participácie. Kritériom môže byť vecný aspekt prejednávanej veci, skutočnosť, že ide o procedurálne zložitý postup zložený z niekoľkých etáp atď.

Striktné ustanovenie povinnosti orgánu neprihliadať na oneskorené pripomienky, môže zákonodarca zmierniť *zakotvením výnimky z tohto pravidla*. Ako príklad možno uviesť nemeckú úpravu konania o územnom rozhodnutí. Podľa § 72 ods. 4 nemeckého správneho poriadku „po uplynutí lehoty pre podanie námietok sú vylúčené všetky námietky, ktoré sa neopierajú o osobitné súkromno-právne tituly. Na túto skutočnosť sa musí poukázať pri oznámení o vystavení projektu alebo pri zverejnení lehoty pre podanie námietok“.

Zákon v záujme *efektívnosti celkového postupu* taktiež môže ustanoviť, že *orgán prihliada len na pripomienky, ktoré spĺňajú určité obsahové kritériá* (napr. sú odôvodnené a dôvody smerujú k obsahu žiadosti). Taktiež môže zakotviť *za akých podmienok sa načas podané pripo-*

mienky neprihliada (napr. na tie, ktoré neobsahujú vecné dôvody, sú všeobecným vyhlásením a pod.).

Platná právna úprava zakotvuje právomoc orgánu verejnej správy *určiť lehotu* na vyjadrenie dotknutým osobám. V takom prípade je však orgán verejnej správy *vždy povinný* informovať dotknuté osoby *účinným spôsobom* o dĺžke tejto lehoty (napr. podľa § 12 ods. 2 zákona č. 245/2003 Z. z. je povinný zverejniť výzvu verejnosti, dokedy sa môže vyjadriť na svojej internetovej stránke).

I keď právo podávať vyjadrenia a pripomienky majú v postupoch orgánov verejnej správy s veľkým počtom osôb v zásade dotknuté osoby všetkých troch kategórií, predsa len, osobitné postavenie majú *účastníci konania* (resp. ďalšie dotknuté osoby prvej kategórie).

Právo vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia správneho orgánu patrí ku kľúčovým procesným právam účastníkov konania, ktoré môžu byť obmedzené len osobitným zákonom. V správnom konaní sa v tejto súvislosti často uplatňuje tzv. *zásada koncentrácie konania*. Jej vyjadrením je napríklad § 13 ods. 3 zákona č. 245/2003 Z. z. Podľa tohto ustanovenia osoby prizvané na ústne pojednávanie v rámci integrovaného povoľovania „musia svoje pripomienky a námety uplatniť písomne najneskôr na ústnom pojednávaní, na neskôr uplatnené pripomienky a námety sa neprihliada. Na to musí správny orgán prizvané osoby písomne upozorniť.“

Podľa Odporúčania orgán verejnej správy by mal prihliadať na pripomienky a vyjadrenia dotknutých osôb, *nie je však nimi právne viazaný*. Opačný výklad by popieral zmysel úpravy postupu verejnej správy pri vydávaní správneho aktu týkajúceho sa veľkého počtu osôb, ktorý má vychádzať *z efektívnych konzultácií* so všetkými dotknutými osobami.

Orgán by mal pripomienky a návrhy hodnotiť. Zákon pritom môže ustanoviť *kritériá* tohto *hodnotenia*. Napríklad podľa § 56 ods. 5 návrhu nového stavebného zákona obec pripomienky a návrhy k návrhu územného plánu zóny „hodnotí jednotlivo i vo vzájomnej súvislosti“.

Orgán verejnej správy *nie je povinný prerokovať ani objasňovať* dotknutým osobám dôvody, pre ktoré neakceptoval ich návrhy a stanoviská, *ak zákon neustanovuje opak*. Dôvod prečo je tomu tak, je potrebné hľadať v tom, že zákonodarca rešpektuje *zásadu rýchlosti konania a efektívnosti* výkonu verejnej správy, ktoré je potrebné dodržať aj v postupoch s veľkým počtom osôb.

Výnimku z tohto pravidla môže v postupe, ktorý *nemá povahu správneho konania*, odôvodňovať napríklad skutočnosť, že ide o pripomienky dotknutých osôb prvej kategórie (napr. podľa § 56 ods. 8 návrhu nového stavebného zákona obec „neakceptované pripomienky fyzických osôb a právnických osôb, ktoré majú vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám riešenom územným plánom zóny, prerokuje s tými, ktorí ich uplatnili a vysvetlí im dôvody neprijatia“).

Ak ide o postup, ktorý *má charakter správneho konania*, osobitný zákon môže napríklad výslovne zakotviť, že správny orgán je povinný uviesť, ako sa vysporiadal s pripomienkami verejnosti (viď. § 86 ods. 2 návrhu nového stavebného zákona týkajúci sa územného rozhodnutia).

Ak takejto osobitnej úpravy niet, uplatní sa subsidiárne § 47 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. Z neho vyplýva, že správny orgán je povinný v odôvodnení svojho rozhodnutia uviesť, ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami *účastníkov konania* a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

Princíp VI – Povinnosť orgánu verejnej správy zverejniť správny akt

Odporúčanie vychádza z princípu, že dotknuté osoby majú právo byť informované o výsledku postupu orgánu verejnej správy.

Spôsob informovania o výsledku postupu nemusí mať vo vzťahu ku každej dotknutej osobe formu individuálneho oznámenia správneho aktu (jeho doručením do vlastných rúk). Odporúčanie na tom netrvá. Jeho autori si uvedomovali, že „v mnohých prípadoch by takýto spôsob bol len ťažko aplikovateľný vzhľadom na veľký počet dotknutých osôb, rozsah rozhodnutia alebo z iných dôvodov“. Odporúčanie preto vychádza z toho, že výsledné rozhodnutie orgánu môže mať *formu verejného oznámenia* (public notification).

V praxi nie je potrebné, aby rozhodnutie bolo zverejnené v celom svojom znení (bez ohľadu na to, či správny akt obsahuje údaje, ktoré sú vylúčené zo sprístupnenia z dôvodu ochrany dôležitého verejného alebo súkromného záujmu). Verejné oznámenie tak *môže predstavovať stručný a úplný opis obsahu* správneho aktu. Okrem iného však *vždy musí obsahovať*:

- hlavné výsledky postupu,
- odôvodnenie rozhodnutia (t. j. skutočnosti, ktoré orgán vzal do úvahy pri rozhodovaní a ktoré v konečnom dôsledku ovplyvnili výsledok rozhodnutia),
- údaj o možnosti podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy a údaj o lehote, v ktorej je možné opravný prostriedok podať.

Podľa dôvodovej správy k Odporúčaniu verejné oznámenie správneho aktu by malo obsahovať aj údaj o mieste a čase, v ktorom sa môžu dotknuté osoby osobne oboznámiť s obsahom vydaného rozhodnutia (jeho celého obsahu).

Osobitné požiadavky – v súlade s Odporúčaním Výboru ministrov (77) 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k úkonom správnych orgánov – musia byť dodržané vo vzťahu k *dotknutým osobám prvej kategórie* (predovšetkým k *účastníkom konania*). Tie „by mali byť o správnom akte a o dôvodoch jeho prijatia informované *osobne*“. Dôvody môžu byť súčasťou správneho aktu alebo môžu byť oznámené písomne, na základe požiadavky takejto osoby, v primeranom čase. Dotknuté osoby prvej kategórie musia byť vždy informované o možnosti podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu a o lehote na podanie opravného prostriedku.

Ako príklad premietnutia tejto požiadavky Odporúčania v postupe orgánu verejnej správy, ktoré *nemá charakter správneho konania*, môže poslúžiť úprava zverejnenia záverečného stanoviska z posúdenia navrhovanej činnosti podľa § 37 ods. 4 a 5 zákona č. 24/2006 Z. z. Príslušný orgán je povinný *doručiť* záverečné stanovisko k činnosti v zákonom stanovenej lehote nielen navrhovateľovi, rezortnému orgánu, povoľujúcemu orgánu, dotknutému orgánu a dotknutej obci, ale i zainteresovanej verejnosti. Dotknutá obec, ktorej bolo doručené záverečné stanovisko k činnosti, je povinná *zverejniť* ho v lehote do troch dní od jeho doručenia spôsobom v mieste obvyklým. Súčasne je povinná oznámiť, kde a kedy možno doň nahliadnuť, robiť z neho výpisy, odpisy alebo na vlastné náklady zhotoviť kópie. Špeciálna úprava sa vzťahuje na *zverejnenie rozhodnutia o povolení navrhovanej činnosti, ktorému predchádzalo posudzovanie* podľa zákona č. 24/2006 Z. z. Podľa § 38 ods. 5 tohto zákona povoľujúci orgán „vhodným spôsobom zverejní výrokovú časť rozhodnutia povolení navrhovanej činnosti a podstatnú časť jeho odôvodnenia týkajúcu sa vplyvu na životné prostredie, a to ešte pred nadobudnutím jeho právoplatnosti“.

Podľa § 19 zákona č. 245/2003 Z. z. integrované povolenie, ktoré sa vydáva v správnom konaní, sa *oznamuje* doručením jeho písomného vyhotovenia; účastníkom konania podľa § 10

ods. 3 písm. b) sa oznamuje rozhodnutie verejnou vyhláškou, ak je ich počet vyšší ako 50. Okrem toho sa však písomné vyhotovenie rozhodnutia *zverejňuje* na internetovej stránke správneho orgánu a na jeho úradnej tabuli najmenej 60 dní, počnúc dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia. Správny orgán požiada obec, ktorá je účastníkom konania, aby písomné vyhotovenie rozhodnutia zverejnila na svojej úradnej tabuli, prípadne aj iným v mieste obvyklým spôsobom. Písomné vyhotovenie rozhodnutia musí byť po celý čas platnosti prístupné na nahliadnutie na správnom orgáne, v obci, ktorá bola účastníkom konania, a u prevádzkovateľa.

Podľa § 88 návrhu nového stavebného zákona *územné rozhodnutie vydané v územnom konaní, začatie ktorého bolo oznámené aj verejnosti*, sa vždy oznamuje *verejnou vyhláškou*. Účastníkom konania sa aj v takomto prípade oznamuje doručením písomného vyhotovenia (prípadne verejnou vyhláškou, ak sú splnené zákonom stanovené podmienky).

Podľa § 74 ods. 4 nemeckého správneho poriadku uznesenie o územnom rozhodnutí (ktoré sa doručuje osobám vypočítaným zákonom) sa taktiež musí vystaviť na čas dvoch týždňov k nazretiu v obciach spolu s poučením o opravnom prostriedku a s jedným vyhotovením schváleného projektu. Miesto a čas vystavenia sa oznámia spôsobom v mieste obvyklým. Uplynutím lehoty vystavenia sa považuje uznesenie za doručené i voči ostatným dotknutým osobám; na túto skutočnosť je potrebné upozorniť vo verejnej vyhláške. Podľa § 74 ods. 5 ak je potrebné uznesenie doručiť popri navrhovateľovi viac než 50 osobám, možno doručovať uznesenie verejnou vyhláškou. Účinok verejnej vyhlášky sa dosiahne i tým, že sa výrok uznesenia o územnom rozhodnutí, poučenie o opravnom prostriedku a upozornenie o jeho vystavení zverejní v úradnom vestníku správneho orgánu a okrem toho i v miestnej tlači rozširovanej v oblasti, v ktorej bude mať zámer pravdepodobný vplyv. Po oznámení uznesenia formou verejnej vyhlášky si môžu dotknuté osoby a osoby, ktoré podali námietky, písomne požiadať o uznesenie až do uplynutia lehoty pre podanie opravného prostriedku; na túto skutočnosť je potrebné taktiež upozorniť vo verejnej vyhláške.

Princíp VII – Preskúmateľnosť správneho aktu

Podľa Odporúčania správne akty týkajúce sa veľkého počtu osôb musia podliehať kontrole súdom alebo iným nezávislým orgánom, ktorá však nevylučuje možnosť ich predbežnej kontroly správnym orgánom.

Autori Odporúčania si pri formulácii tohto princípu uvedomovali, že medzi jednotlivými členskými štátmi Rady Európy existuje veľká rozdielnosť v ich úprave predmetnej problematiky, najmä pokiaľ ide o predmet dohľadu, skutočnosť či podané odvolanie má odkladný účinok, rozsah právomoci súdov atď. Napriek všeobecnému trendu smerom k posilňovaniu právomoci súdnej kontroly verejnej správy, tvorcovia Odporúčania uznali, že harmonizácia právnej úpravy v tejto oblasti bude zložitou záležitosťou a formulácia princípu VII tento stav odráža. Tým však, že Odporúčanie predpokladá existenciu systému kontroly verejnej správy, ho i súčasne *garantuje*.

Odporúčanie príkladom vypočítava *racionalizačné opatrenia* v postupoch súdov alebo iných orgánov pri preskúvaní správnych aktov vydaných v postupe s veľkým počtom osôb (právo-moc požiadať účastníkov so spoločným záujmom, aby si vybrali jedného alebo viacerých zástupcov, oznámenie rozhodnutia jeho zverejnením atď.).

Transpozícia požiadavky Odporúčania do slovenského právneho poriadku *je vylúčená v prípade postupov verejnej správy, ktoré nemajú charakter správneho konania*, keďže výsledok toh-

to postupu – správny akt – nemá charakter rozhodnutia správneho orgánu o práve, právom chránenom záujme alebo povinnosti konkrétnej fyzickej alebo právnickej osoby. Takéto správne akty, ktoré majú buď charakter programovacieho úkonu (napr. územný plán obce) alebo podkladu pre vydanie rozhodnutia v správnom konaní (napr. záverečné stanovisko ako výsledok posudzovania vplyvov činnosti na životné prostredie), nie sú preskúmateľné na základe opravného prostriedku (ani riadneho, ani mimoriadneho) podľa zákona č. 71/1967 Zb. správnym orgánom, ani na základe žaloby podľa zákona č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov (Občiansky súdny poriadok) súdom.

Osobitný zákon výnimočne zakotvuje právomoc nadriadeného orgánu verejnej správy takýto správny akt *predbežne pred jeho schválením* príslušným orgánom *preskúmať*. Predmetný dohľad nadriadeného orgánu sa uskutočňuje obligatórne, nie je potrebný žiadny úkon dotknutej osoby. V rámci tohto predbežného preskúmania zákonnosti návrhu správneho aktu si dotknuté osoby ani nemôžu uplatniť zákonné práva, nakoľko zákon im žiadne nepriznáva.⁹

Transpozícia požiadaviek Odporúčania do slovenského právneho poriadku *v prípade postupov verejnej správy, ktoré majú charakter správneho konania*, je limitovaná, nakoľko zákon č. 71/1967 Zb. ako všeobecný procesno-právny predpis zakotvuje len procesné práva účastníkov konania, zúčastnených osôb a iných osôb, ktorých sa správne konanie týka. To znamená, že *nepokrýva všetky kategórie dotknutých osôb*, tak ako ich má na mysli Odporúčanie.

Úprava tzv. prvostupňového konania v správnom poriadku *nezohľadňuje špecifické požiadavky Odporúčania*. Rovnaká situácia je aj v úprave odvolacieho konania a pri preskúmaní právoplatných rozhodnutí orgánmi verejnej správy.

Ani osobitné zákony upravujúce postupy verejnej správy týkajúce sa veľkého počtu osôb v intenciách Odporúčania nezakotvujú špeciálne pravidlá, pokiaľ ide o preskúmanie rozhodnutí v odvolacom konaní alebo o preskúmanie právoplatných rozhodnutí orgánmi verejnej správy.

Pokiaľ ide o *preskúvanie rozhodnutí správnych orgánov súdmi*, správny poriadok v § 70 iba odkazuje na *osobitné zákony*, ktoré ustanovujú, v ktorých prípadoch súdy preskúmajú rozhodnutia správnych orgánov.

Podľa platnej právnej úpravy ide:

- o zákon č. 99/1963 Zb., ktorý upravuje postup súdov pri rozhodovaní o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov (§ 250l až 250s) a rozhodovanie súdov o žalobách proti právoplatným rozhodnutiam a postupom správnych orgánov (§ 247 až 250j).
- o osobitné zákony, ktoré zakotvujú alebo vylučujú právomoc súdov rozhodovať o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov vydávaných v konkrétnych oblastiach výkonu verejnej správy,

Podľa slovenskej úpravy rozhodnutia vydané v územnom, v stavebnom konaní ako aj v konaní o integrovanom povolení sú preskúmateľné správnym orgánom v odvolacom konaní. Po nado-

⁹ Príkladom takéhoto postupu je úprava predbežného preskúmania návrhu územného plánu obce krajským stavebným úradom. Podľa § 48 ods. 2 návrhu nového stavebného zákona obec je povinná predložiť krajskému stavebnému úradu na preskúmanie:

- návrh územného plánu obce a návrh všeobecne záväzného nariadenia, ktorým sa má vyhlásiť jeho záväzná časť, upravené v súlade s výsledkom prerokovania,
- vyhodnotenie pripomienok a stanovísk z prerokovania návrhu územného plánu obce a
- správu o postupe jeho obstarávania.

budnutí právoplatnosti sú preskúmateľné súdom na základe žaloby. Právo podať opravný prostriedok alebo žalobu majú len dotknuté osoby prvej kategórie – účastníci správneho konania.

Princípy podľa druhej časti prílohy Odporúčania

Zmyslom princípov vymedzených v druhej časti prílohy Odporúčania je garantovať práva, slobody a záujmy dotknutých osôb susediacich štátov.

Dôvodová správa k Odporúčaniu v tejto súvislosti zdôrazňuje, že predmetné princípy sa *neaplikujú v prípade diaľkových vplyvov* na ovzdušie alebo na vody. Majú sa uplatňovať len v prípade, ak zámer činnosti má mať vplyv na území susedného štátu. V týchto prípadoch predpokladá, že orgány verejnej správy dotknutých štátov Rady Európy budú problémy *konzultovať* v intenciách medzinárodného dohovoru (European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Teritorial Communities or Authorities). Napriek tomu Odporúčanie považuje za vhodné, aby sa v týchto prípadoch mohli do postupu v rámci ochrany svojich záujmov aktívne zapojiť i samotné dotknuté právnické a fyzické osoby susediaceho štátu.

Princíp VIII – Právo na informácie a právo participácie dotknutých osôb susediaceho štátu v postupoch s veľkým počtom osôb

Osoby, práva, slobody alebo záujmy ktorých by mohli byť dotknuté v susediacom štáte správnym aktom orgánu verejnej správy, majú právo *zúčastniť sa postupu* orgánu verejnej správy *na nediskriminačnom základe*. Ich prístup má byť – v súlade s princípom X Odporúčania – garantovaný na *princípe vzájomnosti* (reciprocity).

Odporúčanie zaručuje dotknutým osobám susediaceho štátu *právo na informácie* (o zámere, o obsahu správneho aktu) a *právo predkladať pripomienky*. I v tomto prípade musí byť zabezpečený *princíp rovnosti* medzi dotknutými osobami štátu i susediaceho štátu. Odporúčanie preto výslovne zdôrazňuje, že príslušný orgán musí poskytnúť dotknutým osobám susediaceho štátu informácie v rovnakom čase ako dotknutým osobám na svojom území. Oznámenie o zámere môže byť realizované priamo alebo prostredníctvom iných vhodných prostriedkov (ak tak umožňujú pravidlá alebo prax, ktorou sa riadia vzťahy medzi týmito štátmi, alebo prostredníctvom príslušných orgánov susediaceho štátu). Príslušný orgán môže poskytnúť informácie vo svojom úradnom jazyku.

Dotknuté osoby susediaceho štátu sú oprávnené *predkladať svoje pripomienky priamo* (v súlade s právnou úpravou platnou na území štátu, v ktorom postup prebieha). Môžu tak robiť *aj prostredníctvom orgánov svojho štátu* (ak tak ustanovuje úprava tohto štátu, ktorá súčasne zakotvuje právomoc jeho orgánov v tomto ohľade).

Orgán príslušný na vydanie správneho aktu v postupe s veľkým počtom osôb nie je však viazaný brať do úvahy pripomienky predložené v cudzom jazyku.

Princípy zakotvené v druhej časti prílohy Odporúčania sú v slovenskej právnej úprave v najväčšom rozsahu zohľadnené v právnej úprave posudzovania *vplyvov strategických dokumentov* pripravovaných na území Slovenskej republiky s pravdepodobne významným cezhraničným

vplyvom (vrátane posudzovania takýchto dokumentov na území cudzieho štátu) a v právnej úprave *posudzovania vplyvov navrhovaných činností na životné prostredie presahujúce štátne hranice*. Zákon č. 24/2006 Z. z. v oboch prípadoch predpokladá aktívnu spoluprácu príslušných dotknutých strán.

Zákon v tejto súvislosti zakotvuje *povinnosti Ministerstva životného prostredia SR* ako príslušného orgánu (povinnosť informovať príslušný orgán dotknutej strany, dohodnúť s dotknutou stranou termín, miesto a obsah konzultácií, zaslať vyhotovenie schváleného strategického dokumentu). Osobitné povinnosti má v prípade *posudzovania vplyvov strategických dokumentov na území iného štátu* (povinnosť v lehote určenej stranou pôvodu odpovedať na jej oznámenie o strategickom dokumente, zverejniť v zákonnej lehote informáciu o strategickom dokumente na svojej internetovej stránke, zaslať doručené stanoviská verejnosti strane pôvodu, zúčastniť sa konzultácií atď.).

Premietnutím Odporúčania je aj to, že *záverečné stanovisko* k činnosti s vplyvom na životné prostredie presahujúce hranice štátu musí obligatórne obsahovať aj *vyjadrenie k pripomienkam dotknutej strany vrátane pripomienok jej verejnosti*.

Ministerstvo životného prostredia SR je povinné v záujme informovanosti verejnosti *zverejniť rozhodnutie strany pôvodu* o povolení navrhovanej posudzovanej činnosti.

I v *konaní o integrovanom povolení podľa zákona č. 245/2003 Z. z.* sa zohľadňuje skutočnosť, že „nová prevádzka alebo podstatná zmena v činnosti prevádzky má alebo môže mať významný negatívny vplyv na životné prostredie“ cudzieho štátu. Je však potrebné povedať, že miera transpozície požiadaviek princípu VIII Odporúčania v tomto osobitnom zákone je oveľa nižšia než v zákone č. 24/2006 Z. z.

Podľa zákona č. 245/2003 Z. z. je správny orgán je povinný upovedomiť cudzí dotknutý orgán o začatí konaní a doručiť mu jedno vyhotovenie žiadosti o povolenie spolu s informáciami, prizvať cudzí dotknutý orgán na ústne pojednávanie, na ktorom si ten môže uplatniť pripomienky a námety k žiadosti. Pripomienky a námety cudzieho dotknutého orgánu sú podľa § 16 ods. 2 zákona podkladom rozhodovania. Rozhodnutie o integrovanom povolení sa oznamuje aj cudziemu dotknutému orgánu.

Princíp IX – Právo dotknutých osôb susediaceho štátu na preskúmanie správneho aktu vydaného v postupoch s veľkým počtom osôb

Vzhľadom na princíp VII Odporúčania správny akt s cezhraničným vplyvom *musí byť taktiež preskúmateľný* súdom alebo iným nezávislým orgánom. Dotknuté osoby v tejto súvislosti musia mať prístup k opravným prostriedkom. Prístup *nemožno odoprieť* s poukazom na národnosť alebo miesto sídla (trvalého bydliska) dotknutej osoby. Národnosť alebo miesto sídla (trvalého bydliska) dotknutej osoby *taktiež nesmie byť dôvodom pre nerovné zaobchádzanie* s dotknutými osobami.

Princíp X – Princíp reciprocity

Podľa Odporúčania právo účasti dotknutých osôb susediacich štátov v postupoch s veľkým počtom osôb a ich právo na preskúmanie správneho aktu vydaného v postupoch s veľkým počtom osôb môže vychádzať z princípu reciprocity.

Princíp XI – Aplikácia medzinárodných dohovorov uzatvorených medzi susediacimi štátmi

Odporúčanie umožňuje, aby členský štát Rady Európy podriadil aplikáciu princípov obsiahnutých v druhej časti jeho prílohy medzinárodným dohovorom uzatvoreným medzi dotknutými štátmi. Uzatvorenie takýchto dohovorov sa môže totiž v praxi ukázať ako vhodné riešenie, keď sa štáty chcú spoľahnúť na reciprocitu svojich záväzkov alebo ak si želajú podrobnejšie upraviť právomoc svojich orgánov v postupoch orgánov verejnej správy s veľkým počtom osôb.

Cieľom Odporúčania je taktiež podporiť vzájomnú spoluprácu členských štátov, ich územných celkov a orgánov pri udržiavaní vzájomných kontaktov s cieľom zabezpečiť aktívnu účasť dotknutých osôb týchto štátov v postupoch a realizáciu ich práv vymedzených Odporúčaním. Spolupráca by mala mať formu výmeny informácií, uzatvárania zmlúv atď. Odporúčanie vyratúva, čo by prednostne malo byť predmetom úpravy takýchto všeobecných alebo špeciálnych zmlúv uzatvorených na princípe reciprocity a rovnosti (napr. určenie príslušných orgánov, oprávnenie orgánu predložiť pripomienky dotknutých osôb orgánu susediaceho štátu, určenie jazyka, v ktorom sa bude viesť postup).

Prednosť medzinárodných zmlúv pred vnútroštátnou úpravou postupu orgánov Slovenskej republiky pri posudzovaní strategických dokumentov alebo činností s cezhraničným vplyvom zakotvuje zákon č. 24/2006 Z. z. Podľa § 41 ods. 1 tohto zákona „sa postupuje *primerane* podľa ustanovení prvej a druhej časti zákona s odchýlkami uvedenými v § 42 až 52, ak v medzinárodnej dohode, ktorou je Slovenská republika viazaná, nie je ustanovené inak“. To znamená, že uzavretá *medzinárodná dohoda má prednosť pred špeciálnymi ustanoveniami zákona* upravujúcimi posudzovanie presahujúce hranice, a tieto *špeciálne ustanovenia zákona majú prednosť pred všeobecnými ustanoveniami zákona*.

Zákon nevyklučuje ani prípadné uzavretie *osobitnej dohody* medzi susediacimi štátmi (napr. na účely posudzovania špecifických strategických dokumentov).

Podrobnosti posudzovania vplyvov na životné prostredie presahujúcich štátne hranice môžu byť upravené v *bilaterálnych zmluvách*.

Keďže vnútroštátnym predpisom členského štátu nemožno ukladať povinnosti inému členskému štátu (šlo by o porušenie princípu rovnosti štátov ako subjektov medzinárodného práva), je samozrejmé, že mieru transpozície požiadaviek Odporúčania nemožno posudzovať len cez obsah jeho platných zákonov, ale i cez počet a obsah uzatvorených medzinárodných zmlúv v tejto oblasti. Dôležitú úlohu zohráva aj intenzita medzinárodnej spolupráce a vzájomná politická vôľa členských štátov Rady Európy presadzovať ciele Odporúčania v praxi.

Key words: Right to good administration – Administrative procedures affecting a large number of persons – Categories of concerned persons – Principles which member states should accept as common minimum standards of achievement

Summary

Recommendation No R (87) 16 of the Committee of Ministers to Member States on administrative procedures affecting a large number of persons applies to the protection of the rights, liberties and interests of persons in relation to non-normative administrative decisions (administrative acts) which concern a large number of persons (concerned persons).

Section I of the Appendix to Recommendation sets out the principles applicable to the making of the administrative acts and to the control thereof. Section II states additional principles designed to protect the persons concerned when an administrative act is liable to have environmental effects in the territory of a neighbouring state.

In the implementation of these principles, due regard should be had to the requirements of sound, efficient administration as well as to major public interests and the interests of third parties, in particular with respect to the protection of personal data and of industrial or commercial secrecy.

The aims of this Recommendation can be achieved:

- either through a single set of rules covering the whole subject,
- or through rules or practices specific to particular categories of decisions or particular fields.



Košičiarová Soňa, doc. JUDr. PhD., mim. prof.

Katedra správneho práva, práva životného prostredia
a finančného práva,
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23, 918 43 Trnava
sona.kosiciarova@truni.sk

Wdrażanie prawa Unii Europejskiej z zakresu ochrony środowiska w Polsce

Mariusz Kotulski

Problematyka ochrony środowiska na tle wprowadzania regulacji normatywnych Unii Europejskiej jawi się we swoistej dwoistości. Z jednej strony waga i znaczenie ochrony środowiska co do zasady są powszechnie doceniane i akceptowane. Z drugiej jednak strony poszczególne państwa członkowskie odmiennie ją postrzegają, zwłaszcza poprzez pryzmat rozwoju własnej gospodarki, a co za tym idzie mają zróżnicowane oczekiwania i możliwości ochrony środowiska. W konsekwencji w tym zakresie „polityka ekonomiczna WE kształtowała się w ciągu ostatnich ponad 30 lat. Jej proces tworzenia oznaczał dochodzenie do wspólnych rozwiązań i poszukiwanie kompromisów wśród państw zróżnicowanych pod względem rozwoju gospodarczego i warunków geograficznych.”¹ Szczególnie dobrze jest to widoczne, gdy prześledzimy na przestrzeni lat rozwój zinstytucjonalizowanej polityki Wspólnoty Europejskiej na rzecz ochrony środowiska. O ile początkowo regulacje dotyczące ochrony środowiska miały charakter incydentalny, to aktualnie kwestie te zajmują poczesne miejsce w aktywności Unii Europejskiej. Do podstawowych zadań Wspólnoty Europejskiej zaliczono bowiem popieranie zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej oraz zapewnienie wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego (art.2 TWE).

Na gruncie prawa pierwotnego Unii Europejskiej podstawowe znaczenie dla ochrony środowiska mają regulacje zawarte w art. 2, art. 3, art. 5, art. 6, art. 95 i art. 174 – art. 176 TWE. Przepisy te określają przede wszystkim zasady dotyczące ochrony środowiska (np. trwałego i zrównoważonego rozwoju, integracji, wysokiego stopnia ochrony środowiska, czy też polityki Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska – zasada prewencji, przezorności naprawiania szkód u źródła, zanieczyszczający płaci).

Zagadnienia związane z ochroną środowiska należą do tego rodzaju obszarów integracji, w których Wspólnota Europejska konkuruje z państwami członkowskimi. Tym samym szczególnie istotne znaczenie dla regulacji normatywnej tego obszaru mają: zasada pomocniczości i zasada proporcjonalności. Zgodnie z zasadą pomocniczości Wspólnota może podjąć stosowne działania „tylko wówczas, i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty.”² Związane jest to z potrzebą zapewnienia maksymalnej efektywności podejmowanych działań. „Poprzez badanie, na jakim poziomie ustalone cele mogą być osiągnięte skutec-

¹ H. Machińska, „Ochrona środowiska”, w: J.Barcz (red.): Prawo Unii Europejskiej. Prawo Materialne i polityki, Warszawa 2005r., s. 685

² Artykuł 5 akapit 2 TWE, za: „Polska w Unii Europejskiej. Wybór dokumentów. Traktat Akcesyjny. Traktaty stanowiące podstawę Unii. Prawo polskie – dokumenty”, Warszawa 2003, s. 376

zniej ze względu na skalę i skutki zamierzonych działań, zasada pomocniczości pozwala na zachowanie równowagi pomiędzy zakresem kompetencji prawotwórczych Wspólnoty i państw członkowskich.”³ Zatem regulacje wspólnotowe w sferze ochrony środowiska podejmowane są tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla osiągnięcia celu.⁴ Materialne podstawy prawne dla stanowienia wtórnego prawa ochrony środowiska tworzą więc działania stanowiące realizację celów Wspólnoty w tym zakresie, a które nadto są uzasadnione z punktu widzenia zasad subsydiarności i proporcjonalności. Musi także istnieć norma, która stanowić będzie podstawę prawną i proceduralną dla działań w tym obszarze.⁵ Dlatego też są to regulacje fragmentaryczne, w znacznej części o charakterze sektorowym⁶, choć oczywiście istotne są także regulacje horyzontalne.⁷ Okoliczność ta determinuje również formę działania, przy pomocy której Wspólnota dokonuje regulacji tego obszaru. W konsekwencji ochrona środowiska w prawie wtórnym następuje przede wszystkim w formie dyrektyw.

Wśród dyrektyw o charakterze horyzontalnym podstawowe znaczenie w dziedzinie ochrony środowiska miały: dyrektywa Rady z 27.06.1985r. nr 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne⁸ oraz dyrektywa Rady z 7.06.1990r. nr 90/313/EWG dotycząca swobodnego dostępu do informacji o środowisku.⁹ Pierwsza z dyrektyw, wymagająca uprzedniego sporządzenia ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, została znowelizowana dyrektywą Rady z 3.03.1997 r. nr 97/11/WE¹⁰ oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.05.2003r., nr 2003/35/WE.¹¹ Druga ze wskazanych dyrektyw, regulująca dostęp do informacji dotyczących

³ A. Zawidzka, „I filar Unii Europejskiej – Wspólnoty Europejskie“, w: J. Barcz (red.): *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006 r., s. 55

⁴ Artykuł 5 akapit 3 TWE: „działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów niniejszego Traktatu“, za: „Polska w Unii Europejskiej. Wybór dokumentów. Traktat Akcesyjny. Traktaty stanowiące podstawę Unii. Prawo polskie – dokumenty“, Warszawa 2003, s.376. „Innymi słowy, jeśli istnieje wybór pomiędzy różnymi rozwiązaniami prawnymi, należy wybrać to z nich, które jest najmniej uciążliwe i stwarza najmniejsze ograniczenia dla jednostek. Dla oceny zgodności podjętych działań z zasadą proporcjonalności należy więc zbadać, jaki stan prawny ma być osiągnięty, czyje interesy prawne mogą być przy tym dotknięte i jaka jest waga tych interesów w kontekście zamierzonych celów. Zasady pomocniczości i proporcjonalności pozwalają zatem znaleźć równowagę pomiędzy działaniami Wspólnoty i praw członkowskich w osiągnięciu celów integracji przewidzianych w TWE.“ – A. Zawidzka, „I filar Unii Europejskiej – Wspólnoty Europejskie“, w: Barcz, J. (red.): *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006 r., s. 56-57

⁵ Ważną rolę interpretacyjną odgrywa tu również orzecznictwo ETS, który w swoich wyrokach wskazał m.in., że dokonując wyboru podstawy prawnej nie można opierać się na przeświadczeniach organu co do celu, któremu środek ma służyć, ale na obiektywnych przesłankach, podlegających kontroli sądowej (C-300/89). Natomiast w przypadku, gdy regulacja wspólnotowa służyć ma realizacji dwóch celów (polityk), to należy rozważyć czy proponowane środki dotyczą przede wszystkim jednej z dziedzin, mając wyłącznie incydentalny wpływ na inne, czy oba aspekty są równie ważne. W pierwszym przypadku wystarczy powołanie jednej podstawy prawnej. Natomiast w drugim przypadku podstawa prawna powinna być oparta na dwóch przepisach zawierających kompetencje do działania w obu dziedzinach. Powołanie podwójnej podstawy prawnej jest dopuszczalne, gdy procedury działania przewidziane w obu powoływanych przepisach są zgodne (C-164/97 i C-165-97). Jeżeli z przyczyn proceduralnych nie można powołać podwójnej podstawy prawnej, to przy jej wyborze kierować się należy m.in. zasadą integracji (C-300/89)

⁶ Dotyczące ochrony m. in.: powietrza, wody, przyrody, hałasu, odpadów, środowiska i przemysłu, przed promieniowaniem, chemikaliów i biotechnologii.

⁷ Dotyczące m. in.: dostępu do informacji o środowisku, dostępu do sądu, oceny oddziaływania na środowisko, znakowania ekologicznego, funduszy.

⁸ Dz. Urz. WE 1985 L 175/40

⁹ Dz. Urz. WE 1990 L 158/56

¹⁰ Dz. Urz. WE 1997 L 73/5

¹¹ Dz. Urz. WE 2003 L 156/17

środowiska oraz warunki i procedurę dostępu, została zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.01.2003r. nr 2003/4/WE gwarantującą publiczny dostęp do informacji.¹² W tym kontekście wspomnieć także należy o konwencji z Aarhus stanowiącej o dostępie do informacji oraz publicznym udziale i dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, do której przystąpiła Wspólnota. Regulacje te pozwoliły na znaczące rozszerzenia praw obywateli w tym zakresie.

W ramach podpisanego ze Wspólnotami Europejskimi 16.12.1991r. tzw. Układu Europejskiego¹³ (zwanego dalej układem stowarzyszeniowym) Polska zobowiązała się do podjęcia działań dostosowawczych. Układ stowarzyszeniowy składał się z dziewięciu części, wśród których art. 68-70 przewidywały dostosowanie przez Polskę jej wewnętrznych regulacji normatywnych do obowiązującego prawa wspólnotowego. „Przewidywały one po pierwsze, że Polska będzie się starała o zbliżenie swego istniejącego i przyszłego prawa do *acquis*.¹⁴ Po drugie, w sposób nienumeratywny (niewyczerpujący) określili najistotniejsze obszary dostosowań: regulacje celne, bankowe, rachunkowe, podatkowe, dotyczące własności intelektualnej, ochrony pracowników (w tym także w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy), usług finansowych, zasad konkurencji, ochrony życia i zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, ochrony konsumentów, regulacji technicznych i normalizacyjnych, transportu i ochrony środowiska.“¹⁵

Wraz z wejściem w życie Traktatu akcesyjnego Polska została związana całym prawem pierwotnym oraz dorobkiem wspólnotowym obejmującym prawo pochodne, jak i wykładnię prawa wspólnotowego zawartą w orzecznictwie ETS. Tym samym od dnia 1.05.2004r. obowiązki wynikające z dyrektyw np. siedliskowej mają zastosowanie także do spraw, które zostały wszczęte i nie zakończone decyzją ostateczną przed tą datą.¹⁶ Aktualnie więc system prawny obowiązujący w Polsce ma obecnie charakter „wieloskładnikowy“, który tworzą obowiązujące obok siebie autonomiczne porządki prawne.¹⁷ Jednak integracyjny charakter prawa wspólnotowego wymaga, aby było ono stosowane jednolicie we wszystkich państwach członkowskich UE. Szczególne znaczenie w tym procesie odgrywają: zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem państw członkowskich, zasada bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego oraz zasada prawospólnotowej wykładni prawa krajowego.¹⁸

O ile przed podpisaniem traktatu stowarzyszeniowego problematykę szeroko pojmowanej ochrony środowiska regulowało ok. 30 aktów normatywnych, to tuż przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004r. było to już ponad 70 aktów. Co więcej ta wzrostowa tendencja nadal się utrzymuje – obecnie jest to aż ponad 120 aktów normatywnych prawa krajowego.

Największe kontrowersje we wdrażaniu unormowań unijnych budzi tworzenie sieci Natura 2000. Swoje obawy, z różnych zresztą punktów widzenia, artykułowały w tym zakresie zarówno

¹² Dz. Urz. WE 2003 L 41/26

¹³ Został on ratyfikowany 20. 10. 1992 r, a wszedł w życie 1. 02. 1994 r.

¹⁴ Był to więc – formalnie rzecz biorąc – wymóg starannego działania, a nie rezultatu. Więcej o technice i strategii dostosowania prawa polskiego do prawodawstwa Unii Europejskiej zob.: *A. Nowak-Far*, „Integracja europejska. Prawo i instytucje“, Warszawa 2001, s. 203-213

¹⁵ *A. Nowak-Far*: „Droga Polski do Unii Europejskiej“, w: Barcz, J. (red.): *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006 r., s. 547

¹⁶ Por. wyrok ETS w sprawie C-209/04 Komisja v. Austria.

¹⁷ *K. Wójtowicz*: „Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej“ w: Barcz, J. (red.): *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006 r., s. 531

¹⁸ Por. szerzej *S. Biernat*: „Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich“, w: Barcz, J. (red.): *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006 r., s. 253 i nast.

społeczności lokalne, rząd, jak i organizacje proekologiczne. Tworzona Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jest przejawem realizacji zobowiązań międzynarodowych przyjętych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w Konwencji o Ochronie Różnorodności Biologicznej i Konwencji Berneńskiej. Ma ona na celu przeciwdziałanie zmniejszaniu się spadku różnorodności biologicznej i gatunkowej. Na gruncie normatywnym prawa pochodnego Unii Europejskiej znajduje to swoje odzwierciedlenie w dyrektywie Rady nr 79/409/EWG z 2. 04. 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (dla tzw. obszarów ptasich)¹⁹ i w dyrektywie Rady nr 92/43/EWG z 21. 05. 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dla tzw. obszarów siedliskowych).²⁰ Tworzona sieć Natura 2000 nie zastępuje krajowych form ochrony przyrody (np. parki narodowe, parki krajobrazowe, rezerваты itd.), lecz jest tworzona równolegle. W konsekwencji częściowo pokrywa się ona z krajowym systemem ochrony przyrody, ale również znacząco go poszerza. Istotą sieci Natura 2000 nie jest ustanowienie ścisłej ochrony przyrodniczej objętej nimi obszarów, lecz doprowadzenia do tego aby rozwój gospodarczy na nich następował zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Chodzi bowiem o to by ze względu na wymóg ochrony wysokiej różnorodności biologicznej danego terenu, planowane i realizowane na nim inwestycje podlegały ocenie pod kątem ich zgodności z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zatem na terenach zaliczonych do sieci Natura 2000 działalność inwestycyjna może być realizowana, o ile w znaczący sposób nie pogarsza ona stanu siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w znaczący sposób nie wpływa negatywnie na gatunki, dla których ochrony obszar taki został wyznaczony. Pierwotnie w 2004r. Polska zgłosiła utworzenie np. 74 obszarów ptasich, co w zestawieniu z informacjami pochodzącymi od organizacji proekologicznych wywołało wątpliwości Komisji Europejskiej²¹. Przedstawienie niepełnej sieci Natura 2000 oraz początkowy brak reakcji rządu polskiego na uwagi Komisji Europejskiej skończyło się wniesieniem dwóch skarg do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W skargach tych zarzucono między innymi, iż Polska nie wyznaczyła w terminie 15 obszarów ptasich oraz zmniejszyła granice kilkunstu z już wyznaczonych obszarów ptasich w stosunku do tzw. IBA²² stanowiących podstawę do wyznaczenia takich obszarów. Pod tym naciskiem Polska dwukrotnie rozszerzała listę obszarów specjalnej ochrony ptaków. Ostatnie rozporządzenie z 5. 09. 2007r. określało już 124 obszary specjalnej ochrony ptaków i 364 obszary specjalnej ochrony siedlisk.²³ Nadal jednak prowadzone są konsultacje społeczne i we współpracy Ministerstwa Środowiska z Instytutem Ochrony Przyrody Polskiej Akademii Nauk oraz z organizacjami proekologicznymi rozważane jest poszerzenie listy obszarów ptasich sieci Natura 2000 do około 140-150 ostoi ptaków. Zakłada się, że do końca 2008r. całkowita powierzchnia obszarów objętych siecią Natura 2000 (zarówno obszarów ptasich, jak i obszarów siedliskowych) w Polsce zbliżyć się będzie do ok. 20% powierzchni kraju. Zakończenie prac związanych z ustaleniem listy obszarów objętych siecią Natura 2000 w Polsce umożliwi wykorzystanie w pełni środków z funduszy unijnych. Zgodnie z zasadą koordynacji zamierzenia inwestycyjne realizowane z wykorzystaniem unijnych funduszy strukturalnych czy

¹⁹ Dz. Urz. WE 1979 L 103/1

²⁰ Dz. Urz. WE 1992 L 206/7

²¹ Organizacje proekologiczne zgłaszają do Komisji Europejskiej w formie skargi listę potencjalnych obszarów do objęcia ochroną tzw. shadow list.

²² IBA – Important Bird Areas – obszary ostoi ptaków o randze europejskiej inwentaryzowane na terenie Europy przez światową federację ochrony ptaków Bird Life International, z którym w Polsce współdziała Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków.

²³ Dz. U. nr 179, poz. 1275

Funduszu Spójności nie mogą być sprzeczne (a przynajmniej muszą być neutralne) w stosunku do polityk realizowanych przez Wspólnotę. W konsekwencji każdy taki projekt mający być realizowany z wykorzystaniem funduszy unijnych na obszarze Natura 2000 lub potencjalnie mogący oddziaływać na ten obszar wymaga przeprowadzenia stosownych procedur. Wiąże się to przede wszystkim ze sporządzeniem oceny oddziaływania inwestycji na teren Natura 2000 przez organ administracyjny właściwy do wydania np. decyzji pozwolenia na budowę, koncesji geologicznej (na poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie kopaliny), pozwolenia wodnoprawnego itd. Uchybienia proceduralne w tym względzie mogą nie tylko skutkować spowolnieniem (lub wręcz wstrzymaniem) całego procesu inwestycyjnego, ale zwłaszcza brakiem możliwości pozyskania dofinansowania planowanej inwestycji z funduszy unijnych lub obowiązkiem zwrotu już pozyskanych z tych funduszy środków. Zakończenie prac i ustalenie obowiązującej listy obszarów objętych wymogami sieci Natura 2000 pozwoli inwestorom na odpowiednie przygotowanie planowanego zamierzenia oraz zastosowanie do nich właściwych procedur, bez dozy niepewności z jaką w tej chwili się muszą się zmagać.

Niektóre województwa²⁴ na wiosnę 2008r. wstrzymały realizację regionalnych programów operacyjnych właśnie ze względu na sygnalizowaną przez Komisję Europejską niezgodność polskich przepisów prawnych z dyrektywą 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne. Wiąże się to ze sporządzaniem oceny oddziaływania planowanych inwestycji (zwłaszcza drogowych) na środowisko. Zgodnie z obowiązującymi przepisami uzyskuje się jedną decyzję środowiskową w całym procesie inwestycyjnym. Tymczasem ocena oddziaływania na środowisko powinna być sporządzana dwukrotnie: raz przy analizie wariantów inwestycji, wskazując miejsce lokalizacji inwestycji oraz powtórnie przy analizie konkretnych rozwiązań technicznych wskazując, które jest najlepsze.

Dodać także należy, iż ustawa z 16. 04. 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92, poz.880) oraz ustawa z 27. 04. 2001 r. o ochronie środowiska (Dz.U. nr 62, poz. 627) nie implementują we właściwy sposób wspomnianych wyżej dyrektyw (ptasiej i siedliskowej). W szczególności organizacje proekologiczne są ograniczane w procesie wydawania i opiniowania oceny oddziaływania inwestycji na środowisko. Organ administracyjny może bowiem odmówić organizacji społecznej (proekologicznej) udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Tymczasem istotnym czynnikiem, na który kładzie się nacisk w działaniach Komisji Europejskiej, w tego typu postępowaniach jest zapewnienie udziału społeczeństwa (w tym oczywiście organizacji społecznych). Kwestie te zostały uregulowane w Konwencji z Aarhus z dnia 25. 06. 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. z 2003r., nr 78, poz. 706).²⁵ Podstawowe w tej mierze regulacje zawarte zostały w art. 6 Konwencji oraz art. 31-36 ustawy z dnia 27. 04. 2001 r. prawo ochrony środowiska.²⁶ Należy przy tym zauważyć, iż czym

²⁴ Województwa Lubelskie, Podlaskie, Warmińsko-Mazurskie, Zachodniopomorskie.

²⁵ Wspomnieć w tym kontekście należy o dyrektywie 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26. 05. 2003 r. o zapewnieniu udziału społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości (Dz. Urz. UE z 2003 r., L 156/17).

²⁶ Po raz pierwszy kwestie te w sposób całościowy regulowała ustawa z dnia 9. 11. 2000 r. o dostępie do informacji o

innym jest zapewnienie udziału społeczeństwa w procedurach z zakresu ochrony środowiska, a czym innym unormowania przewidujące udział stron lub organizacji społecznych na prawach strony w postępowaniach administracyjnych. Celem udziału społeczeństwa w takich procedurach jest umożliwienie dokładnego poinformowania go o planowanej inwestycji, jej lokalizacji, charakterze, zakresie oddziaływania na środowisku oraz umożliwienie aktywnego wyrażania swojego stanowiska w tym przedmiocie. „W przypadku uwag i wniosków w trybie art.31, ich złożenie nie wszczyna postępowania, a składający je podmiot nie staje się stroną postępowania ani nawet uczestnikiem na prawach strony (...). Postępowanie dotyczy bowiem praw i obowiązków innych podmiotów (...). Sytuacja proceduralna osoby składającej uwagi lub wnioski w trybie art.31 nie jest zatem wyznaczona przepisami ogólnego postępowania administracyjnego dotyczącymi stron lub uczestników na prawach strony.”²⁷ Z tych też względów katalog środków gwarantujących udział społeczeństwa ma charakter zamknięty. W konsekwencji istotą tych regulacji jest zapewnienie udziału w procedurze każdemu zainteresowanemu (każdemu kto ma w tym interes faktyczny – a nie tylko tym którzy mają określony interes prawny, jak ma to miejsce w przypadku uczestnictwa w charakterze strony w postępowaniu jurysdykcyjnym). Jest to bowiem uprawnienie „każdego“ do składania uwag i wniosków w postępowaniu prowadzonym z udziałem społeczeństwa oraz obowiązek organu: podania do publicznej wiadomości informacji, że wpłynął wniosek o wydanie decyzji, że istnieje możliwość składania uwag i wniosków we wskazanym miejscu i 21 dniowym terminie, ich zebrania i rozpatrzenia. „Uwagi należy rozumieć w ten sposób, że każdy w takim postępowaniu może wyrazić swoje stanowisko co do wniosku, jego zasadności, czy nawet przebiegu postępowania. Z kolei wnioski oznaczają formułowanie żądań w stosunku organu administracji publicznej, np. przeprowadzenia dowodu, podjęcia określonej czynności procesowej itp. Należy podkreślić, że organ administracji publicznej nie jest związany ani uwagami, ani wnioskami i nie ma obowiązku ich uwzględniania.”²⁸ Uogólniając chodzi zatem o wszelkie propozycje „o charakterze zastrzeżeń do planowanego przedsięwzięcia lub planu czy programu, jak i propozycji „konstruktywnych“ sugerujących konkretny sposób działania.”²⁹ Organ prowadzący postępowanie powinien odnieść się do wniesionych uwag i wniosków, np. czy wszczął postępowanie administracyjne z urzędu, a jeżeli nie to z jakich powodów.³⁰

O ile jednak aktualne regulacje w zasadzie uwzględniają wymagania Konwencji z Aarhus, to poważne wątpliwości budzą się na tle postępowań administracyjnych wszczętych wcześniej. Otóż skutek dość niefortunnego brzmienia przepisu art. 3 ustawy z dnia 27. 07. 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 100, poz. 1085) do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy, a niezakończonych decyzją ostateczną, należy stosować przepisy dotychczasowe, o ile przepisy ustawy lub przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Wskutek tego organy administracyjne, które

środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. nr 109, poz.1157). Natomiast sama konwencja z Aarhus została ratyfikowana przez Polskę dopiero 31. 12. 2001 r.

²⁷ J. Jendrośka: „Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska. Komentarz“, pod red J.Jendrośki, Wrocław 2001 r., s. 228

²⁸ J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy: „Prawo ochrony środowiska. Komentarz“, Warszawa 2008 r., s.101-102

²⁹ J. Jendrośka: „Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. prawo ochrony środowiska. Komentarz“, pod red J.Jendrośki, Wrocław 2001 r., s. 229

³⁰ Zob. szerzej K.Gruszeczi: „Prawo ochrony środowiska“, Warszawa 2008 r., s. 109

wszczęły sprawy na podstawie poprzednio obowiązujących regulacji normatywnych, prowadziły je nadal na ich podstawie. Tym samym uznawały, iż przepisy nowej ustawy prawo ochrony środowiska zgodne z Konwencją z Aarhus nie znajdowały zastosowania do postępowań już zawisłych, a jedynie do spraw wszczętych po wejściu w życie tej ustawy. Tymczasem niedopuszczalne jest, aby przepisy prawa krajowego i to charakterze odsyłającym pozbawiały mocy obowiązującej ratyfikowaną przez Polskę umowę międzynarodową. Wprawdzie podnosi się, że Konwencja z Aarhus nie jest umową międzynarodową, która może być stosowana bezpośrednio bez konieczności dokonywania zmian w systemie prawnym państwa, które Konwencję tę podpisało i ratyfikowało,³¹ ale stanowisko to wydaje się być wielce kontrowersyjne przynajmniej co do części postanowień zawartych w przepisach Konwencji. Konwencja ta została ratyfikowana przez Rzeczypospolitą Polską i ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Zgodnie z treścią art. 91 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

Poważnym utrudnieniem w stosowaniu dyrektyw unijnych jest nie tylko ich opóźniająca się implementacja do prawa krajowego, lecz także brak aktów wykonawczych do już uchwalonych i obowiązujących ustaw (tzw. zjawisko deficytu rozporządzeń). I tak np. pomimo, że ustawa z 13.04.2007r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. nr 75, poz.493 z późn. zm.)³² weszła w życie z dniem 30.04.2007r., to akty wykonawcze do niej wydano dopiero rok później.³³ Powodowało to trudności z uznaniem konkretnego zdarzenia powodującego negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska za szkodę oraz w ustaleniu działań jakie należy podjąć po wystąpieniu szkody.

Pamiętać należy, że obowiązkiem organów administracyjnych oraz sądów administracyjnych jest osiągnięcie bezpośredniego skutku (effect utile) prawa wspólnotowego w prawie krajowym. Wniosek taki wypływa wprost z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. „ETS wypracował w swoim orzecznictwie zespół mechanizmów służących kontroli implementacji realizowanej na poziomie państw członkowskich, u ich podstawy leży założenie, że mimo dokonanej transpozycji dyrektywa nie „znika“ z krajowego porządku prawnego, lecz stanowi wzorzec służący do badania zgodności z nią prawa krajowego.”³⁴ Zgodnie z zasadą pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego, w przypadku niezgodności prawa wewnętrznego z prawem wspólnotowym sąd krajowy ma obowiązek rozstrzygnięcia sporu na podstawie prawa wspólnotowego. Odnośnie dyrektyw obowiązkiem władz państw członkowskich jest prawidłowa realizacja posta-

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10. 04. 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 16/06

³² Ustawa ta dokonuje w zakresie swojej regulacji implementacji dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. Urz. UE L 143/56 z 30. 04. 2004, str. 56).

³³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30. 04. 2008 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku rozporządzenie (Dz.U. nr 82, poz. 501), dokonujące wdrożenia załącznika I do dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004r., weszło w życie z dniem 29. 05. 2008 r. Natomiast rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4. 06. 2008 r. w sprawie rodzaju działań naprawczych oraz warunków i sposobu ich prowadzenia (Dz.U. nr 103, poz. 664), dokonujące wdrożenia załącznika II do dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004r., weszło w życie z dniem 1. 07. 2008 r.

³⁴ *M. Zapala*: „Stosowanie dyrektyw wspólnotowych przez organy administracyjne“, w: Państwo i Prawo z 2005 r., nr 11, s. 91

nowień dyrektyw, a obowiązkiem sędziów krajowych jest dokonywanie interpretacji i stosowanie aktów wykonawczych do dyrektyw zgodnie z wymogami prawa wspólnotowego. W przypadku braku przepisów wykonawczych do dyrektyw lub zadawalającej implementacji dyrektyw, zainteresowani mogą dochodzić przed sądem krajowym praw wynikających z dyrektyw, o ile ich postanowienia są ze względu na swą treść bezwarunkowe i precyzyjne. Warunki te spełniają właśnie dyrektywa 79/409/EWG (dla tzw. obszarów ptasich) i dyrektywa 92/43/EWG (dla tzw. obszarów siedliskowych).

Implementacja unijnych dyrektyw w Polsce wiązała się z trudnościami o różnorodnym charakterze. Pierwsze akty normatywne, który miały transponować unijne dyrektywy stanowiły najczęściej ich bezpośrednie tłumaczenie. Wskutek tego w prawie krajowym pojawiły się oderwane od dotychczasowych instytucji prawnych regulacje, sformułowane w sposób mało przejrzysty i posługujące się licznymi odesłaniami. Problemy te potęgowały nienajlepsze tłumaczenia dyrektyw, czy też posługiwanie się pojęciami, które nie były w polskim języku prawnym dotąd używane, a jednocześnie nie zostały one zdefiniowane. Następczo to trudności ze zrozumieniem takiego aktu normatywnego, powiązaniem go z innymi obowiązującymi regulacjami w ramach obowiązującego systemu prawa, a w konsekwencji z jego stosowaniem. Obecnie podstawowe zastrzeżenie budzą nieprecyzyjna implementacja dyrektyw (zbyt ogólna) oraz brak pełnego odstępu społeczeństwa do informacji o środowisku (zwłaszcza organizacji proekologicznych). Realne problemy wiążą się także z niewłaściwym stosowaniem obowiązujących regulacji prawnych przez organy administracyjne, a także odchodzeniem przez prawodawcę od pewnych standardów w nowych ustawach specjalnych – co uzasadniane jest koniecznością zapewnienia rozwoju gospodarczego kraju i szybką realizacją określonych inwestycji np. drogowych.

Literature

- Biernat, S.*: Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich, w: Barcz, J. (red.): Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2006
- Ciechanowicz-McLean, J., Bukowski, Z., Rakoczy, B.*: Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2008
- Gruszecki K.*, Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2008
- Jendrośka, J.*: Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska. Komentarz, Jendrośka, J. (red), Wrocław 2001
- Nowak-Far, A.*: Droga Polski do Unii Europejskiej, w: Barcz, J. (red.): Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2006
- Nowak-Far, A.*: Integracja europejska. Prawo i instytucje, Warszawa 2001
- Polska w Unii Europejskiej. Wybór dokumentów. Traktat Akcesyjny. Traktaty stanowiące podstawę Unii. Prawo polskie – dokumenty, Warszawa 2003
- Wójtowicz, K.*: Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej, w: Barcz, J. (red.): Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2006
- Zapała, M.*: Stosowanie dyrektyw wspólnotowych przez organy administracyjne, w: Państwo i Prawo z 2005 r., nr 11,
- Zawidzka, A.*: I filar Unii Europejskiej – Wspólnoty Europejskie, w: Barcz, J. (red.): Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2006

Key words: EU law – implementation of directives – Nature 2000 – assessment of investment’s environmental impact – access to information on environment – community participation in issues concerning environment

Summary

Implementation of EU directives in Poland was related to difficulties of varied nature. The first normative acts which were to implement EU directives were usually their direct translation. As a result, new regulations were included in the national law which were foreign to the current legal institutions, formulated without clarity and employing numerous references. These problems were strengthened with not so good translation of directives, and using terms which have never been used in the Polish legal language so far and, at the same time, have not been defined. All this led to difficulties in understanding such a normative act and relating it to other regulations in force in the legal system, culminating in difficulties in its application. At present, the basic reservations come from imprecise implementation of directives (overgeneralised) and lack of full access of the population to information about the environment (especially for pro-ecological organisations). Real problems are related to defining the Nature 2000 network and improper application of the legal regulations in force by administrative organs, as well as the legislator deviating from some standards in new acts passed, due to economic development and the necessity of fast execution of specific investments, e.g. related to roads.

A serious difficulty in application of EU directives lies not only in their delayed implementation in the national law, but also in the lack of executive acts for the acts already in force.

Kotulski Mariusz, Dr

Katedra Prawa Administracyjnego, Uniwersytet Jagielloński
ul. Golebia 24, 31 007 Kraków
mariuszkotulski@tlen.pl

Ochrana životního prostředí prostřednictvím Evropské úmluvy o lidských právech a její limity

(Protection of the Environment by means
of the European Convention on Human Rights and its Limits)

Hana Müllerová

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod uzavřená v r. 1950 pod záštitou Rady Evropy¹ neobsahuje žádnou zmínku o ochraně životního prostředí. To je pochopitelné vzhledem k době jejího vzniku, kdy otázky ochrany životního prostředí nepatřily k tak palčivým jako dnes. V minulých desetiletích byla otázka dodatečného zařazení samostatného práva na životní prostředí do Evropské úmluvy přijetím dodatkového protokolu několikrát otevřena, zejména z podnětů Parlamentního shromáždění Rady Evropy, poprvé v letech 1970-1972², podruhé v r. 1999³ a znovu v r. 2003⁴. Ve všech případech byla doporučení Parlamentního shromáždění připravit dodatkový protokol k Evropské úmluvě zamítnuta Výborem ministrů; v r. 2003 s poukazem na to, že rozhodovací praxe Evropského soudu ukazuje, že „Evropská úmluva již určitý stupeň ochrany před problémy týkajícími se životního prostředí poskytuje a je pravděpodobné, že judikatura Soudu v této oblasti se bude nadále rozvíjet“⁵.

Přestože Evropská úmluva nezakotvuje právo na příznivé životní prostředí ani žádným jiným způsobem výslovně nereflektuje problematiku životního prostředí, Evropský soud skutečně již řešil řadu případů, které se problémů životního prostředí bezprostředně dotýkaly. Vznik environmentální judikatury Evropského soudu byl umožněn způsobem výkladu Úmluvy, označovaným jako evolutivní a extenzivní, podle něhož je Úmluva interpretována jako „živoucí nástroj“⁶. Soud opakovaně vyložil, že Úmluva musí být interpretována ve světle současných podmínek⁷. Lze říci, že přesně tento způsob interpretace Soud hojně využívá v případech s environmentální problematikou a výklad Úmluvy v oblasti environmentálních práv je považován za velmi extenzivní.⁸ Tento fakt byl také jedním z důvodů, proč namísto „environmentálního“ dodatkového protokolu

¹ 213 U.N.T.S. 222 (1950). ČSFR podepsala Evropskou úmluvu v r. 1991; publikována byla pod č. 209/1992 Sb.

² Doporučení č. 683 (1972) z 23. října 1972.

³ Doporučení č. 1431 (1999) ze 4. listopadu 1999, nazvané „Budoucí činnost Rady Evropy v oblasti ochrany životního prostředí“.

⁴ Doporučení č. 1614 (2003) z 27. června 2003, nazvané „Životní prostředí a lidská práva“.

⁵ Zpráva Výboru pro lidská práva CDDH(2003)026 z 26. listopadu 2003.

⁶ Repík, B.: Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? Bulletin advokacie 7-8/2005 (I. část) a 9/2005 (II. část), str. 21.

⁷ Např. *Rozsudek Soering v. Spojené království*, 11 Eur. Ct. H. R. 439, 473 (1989).

⁸ Boyle, A.: Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment. *Fordham Environmental Law Review* Vol. 18 (2006-2007), str. 485 a 499.

k Evropské úmluvě orgány rady Evropy zpracovaly pouze dokument nazvaný „Manuál o lidských právech a životním prostředí“, který rekapituluje a analyzuje dosavadní rozhodovací linii Soudu v této oblasti a formuluje některé obecné principy a doporučení⁹. Tento krok ostatně odpovídá současné tendenci Rady Evropy upřednostňovat využívání práv již v Úmluvě zakotvených před zaváděním nových práv dodatkovými protokoly¹⁰.

Byla to pravděpodobně výhoda široké jurisdikce Evropského soudu pro lidská práva spočívající v možnosti podávání individuálních stížností, která stála na počátku pokusů celé řady stěžovatelů žalovat ve věcech životního prostředí i přesto, že Úmluva sama o ochraně životního prostředí mlčí. Evropská úmluva je úmluva lidskoprávní – tím je předurčen její antropocentrický přístup. Předmětem její ochrany jsou pouze vymezená práva náležející jednotlivcům. Nicméně životní prostředí může být před určitými zásahy chráněno nepřímo, prostřednictvím ochrany těchto Úmluvou garantovaných práv. Extenzivním výkladem Úmluvy tak dochází k rozšiřování rozsahu chráněných práv.¹¹ Právy, která mohou být ohrožena závažnými zásahy do životního prostředí, jsou zejména právo na život (čl. 2 Úmluvy), právo na respektování soukromého a rodinného života (čl. 8) a právo na pokojné užívání vlastnictví (čl. 1 Dodatkového protokolu).

Ve svém příspěvku se chci blíže věnovat charakteristickým rysům environmentální judikatury Evropského soudu, pokud se týče tří okruhů problematik: 1. případů průmyslového znečištění, 2. přiznání procesních práv a 3. spravedlivého vyvážení zájmů a míry uvážení států.

Aplikace Evropské úmluvy v případech průmyslového znečištění

Případy porušení práv jednotlivců chráněných Úmluvou v důsledku znečištění životního prostředí průmyslovou činností tvoří významnou skupinu environmentálních rozhodnutí soudu, která vykazují určité opakující se charakteristické rysy.

1. Zaprvé, v případech *López Ostra*, *Guerra*, *Öneryildiz*, *Fadeyeva* a *Taskin*¹², které lze považovat za nejdůležitější z této skupiny (srov. přehled případů v příloze), šlo o důsledky činnosti průmyslových podniků – tedy soukromých subjektů, jejichž nedostatečná regulace státem co do narušování životního prostředí způsobila kolizi s právy chráněnými Úmluvou. Povinnost přijmout a prosadit příslušná a přiměřená opatření k zajištění práv garantovaných Úmluvou mají pochopitelně členské státy, ovšem jak Soud vyslovil např. v případě *Fadeyeva*, odpovědnost státu

⁹ Manual on human rights and the environment. Viz Závěrečná zpráva Výboru pro lidská práva CDDH z 61. zasedání z 22.-25. listopadu 2005 a text Manuálu v anglickém jazyce na:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2005\)186&Language=lanEnglish&Ver=add2&Site=COE&BackColorIntranet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2005)186&Language=lanEnglish&Ver=add2&Site=COE&BackColorIntranet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

¹⁰ Winisdoerffer, Y. – Dunn, G.: Le Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement : ce que les états membres du Conseil de l'Europe retiennent de la jurisprudence „environnementaliste“ de la Cour européenne des droits de l'homme. *Revue juridique de l'environnement* 4/2007, str. 469.

¹¹ Repík, B., op.cit., str. 21.

¹² *López Ostra* v. Španělsko, 20 Eur. Ct. H.R. 277 (1994). *Guerra* v. Itálie, 26 Eur. Ct. H.R. 357 (1998). *Öneryildiz* v. Turecko, 2004 XII 41 Eur. Ct. H.R. 20. *Taskin* v. Turecko, 42 Eur. Ct. H.R. 50. *Fadeyeva* v. Rusko, 2005 IV 45 Eur. Ct. H. R. 10. Dostupné např. na portálu rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva HUDOC: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?sessionId=11878936&skin=hudoc-en>

v případech týkajících se životního prostředí může vyvstávat (právě) z nedostatečné regulace (soukromého) průmyslu¹³. To vyplývá z uplatnění tzv. horizontálního účinku Úmluvy, metody výkladu Úmluvy, která nabývá při rozšiřování ochranného potenciálu Úmluvy stále většího významu.¹⁴ Hlavní zkoumanou otázkou v tomto typu případů tedy je, zda selhání státu při regulaci činností narušujících životní prostředí soukromými průmyslovými podniky v daném případě koliduje s právy jednotlivce.

2. Druhým charakteristickým rysem jmenovaných případů průmyslového znečištění bylo Soudem konstatované nedostatečné zajištění přiměřených preventivních opatření státem k ochraně práv garantovaných Úmluvou, konkrétně života, zdraví, soukromého a rodinného života nebo vlastnictví u zdrojů jejich vážného ohrožení, ať už šlo v jednotlivých případech o skládku, chemickou továrnu, důl nebo hut'. Přitom podle konstantní judikatury Evropského soudu mají státy kromě negativních povinností (tj. zdrzet se neoprávněných zásahů do zaručených práv a svobod) též pozitivní povinnosti chráněná práva a svobody zajistit; řada takových pozitivních povinností není výslovně uvedena v Úmluvě, ale byla vyvozena judikaturou.¹⁵ Podle judikatury environmentální mají státy zejména pozitivní závazek podniknout příslušná opatření k prevenci průmyslového znečištění nebo jiných forem nepřipustného zasahování do životního prostředí, pokud ty kolidují s právy chráněnými Úmluvou.

Například pozitivní závazek státu k zajištění ochrany života ve smyslu čl. 2 Úmluvy zahrnuje i povolování, zakládání, zajištění bezpečnosti a dohled nad nebezpečnými činnostmi, a to tak, aby byla zajištěna účinná ochrana obyvatel, jejichž životy mohou být skrytými riziky těchto činností ohroženy, jak Soud zdůraznil v případě Öneriyildiz¹⁶. A dále, jestliže riziko bylo předvídáno v rámci procesu posuzování vlivů nebo jiným oficiálním způsobem (odborným posudkem apod.), pak má stát povinnost přijmout adekvátní opatření a nikoli zůstat v nečinnosti až do okamžiku, kdy kolize se životem a zdravím nebo jiným chráněným právem se stane realitou¹⁷ (jak tomu bylo právě v případě Öneriyildiz).

Pokud jde o ochranu soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy, Soud zdůraznil, že závažné znečištění životního prostředí může být zdrojem porušení práv chráněných čl. 8, a to aniž by nutně muselo dojít k vážnému ohrožení zdraví dotčených osob.¹⁸ Ovšem aby bylo možno určité jednání nebo nečinnost podřadit pod režim čl. 8 Úmluvy, je třeba, aby zásah do chráněného práva byl bezprostřední (tj. přímo do soukromé sféry stěžovatele) a dostatečně závažný. Posuzování těchto charakteristik zásahu je relativní a záleží na okolnostech konkrétního případu; jde zejm. o intenzitu a trvání rušení a jeho fyzické a psychické důsledky. Například podle rozsudku ve věci Fadeyeva, úspěšnou by nemohla být žaloba, která by namítala porušení zanedbatelné ve srovnání s environmentálními riziky vlastními životu v každém moderním městě.¹⁹ Méně závažný zásah do životního prostředí, který byl nebyl způsobilý narušit klidné užívání obydlí a normální soukromý a rodinný život, by tedy nezpůsobil porušení čl. 8, ani kdyby stát neplnil z něj vyplývající pozitivní závazek.

¹³ Rozsudek Fadeyeva, § 89.

¹⁴ Blíže srov. Repík, B., op. cit., str. 21.

¹⁵ K teorii pozitivních povinností států blíže srov. Repík, B., op. cit., str. 21.

¹⁶ Rozsudek Öneriyildiz, § 90.

¹⁷ Rozsudky Taskin, § 113, Öneriyildiz, § 75.

¹⁸ Rozsudky López Ostra, § 51, Taskin, § 113.

¹⁹ Rozsudek Fadeyeva, § 69-70.

3. Konečně, průmyslové aktivity byly ve zkoumaných případech provozovány buď bez povolení nebo při porušení předpisů k ochraně životního prostředí nebo překročení emisních limitů. V případech López Ostra a Taskin dokonce národní soudy nařídily zastavení předmětného provozu, ale jejich rozhodnutí nebyla akceptována nebo byla anulována orgány výkonné moci.²⁰ Tedy, v těchto případech jde mj. i o právo na dodržování zákonů a rozhodnutí národních soudů – Evropský soud zde posuzuje otázku vnitrostátní zákonnosti²¹.

Jakkoliv vypadají uvedené Soudem vyvozené pozitivní povinnosti států regulovat a kontrolovat zdroje poškozování životního prostředí na první pohled pro ochranu životního prostředí jako velmi příznivé, je třeba zdůraznit jejich limity – a sice, že z nich mohou mít prospěch pouze ti jednotlivci, jejichž práva mohou být nečinností státu v daném případě porušena – a nikoliv tedy společenství jako celek, a tím méně životní prostředí jako takové. Jinými slovy, uvedené povinnosti států dovozené judikaturou nejsou zacíleny primárně na ochranu životního prostředí, ale na ochranu jednotlivců před zvláště závažnými environmentálními dopady průmyslové činnosti.

K procesním právům v oblasti ochrany životního prostředí

Na procesní garance práv a svobod zaručených Úmluvou klade Evropský soud stále větší důraz. Tyto procesní garance jsou Úmluvou výslovně přiznány pouze u některých práv a svobod, ale Soud je dovodil prakticky u všech práv a svobod jako implicitně obsažené pozitivní povinnosti státu vytvořit účinné řízení, umožňující domáhat se na národní úrovni daného práva nebo nápravy v případě jeho porušení, s cílem, aby občané všech členských států Úmluvy mohli ve svých právních řádech plně uplatnit práva, která jsou jim Úmluvou přiznána²². Např. v případě Taskin Soud vyslovil, že ačkoliv čl. 8 Úmluvy neobsahuje výslovně žádné procesní ustanovení, řízení vedoucí k přijetí rozhodnutí, které vede ke kolizi s chráněným právem, musí být spravedlivé a takové, aby dostalo požadavkům na ochranu zájmů jednotlivců podle čl. 8²³. Konkrétně jde pak v oblasti ochrany životního prostředí zejména o tato procesní práva: právo na informace o životním prostředí, právo dotčených osob na účast v rozhodovacím procesu a případně též právo dotčených osob na soudní ochranu.

Čl. 10 Evropské úmluvy chrání svobodu přijímat a rozšiřovat informace. Nevytváří však právo na přístup k informacím ani pozitivní povinnost státu shromažďovat a rozšiřovat informace – ani obecně, ani v oblasti životního prostředí, jak Soud konstatoval již v případě Guerra.²⁴ Na druhé straně však zajištění práva na přístup k informacím o životním prostředí je důležitým rysem současného evropského práva životního prostředí, a to jak komunitárního, tak podle tzv. Aarhuské úmluvy²⁵. V té je rozsah environmentálních informací velmi široce vytyčen a jejich zpřístup-

²⁰ Rozsudky López Ostra, § 56, Taskin, § 122.

²¹ Repík, B., op. cit., str. 22.

²² Repík, B., op. cit., str. 66.

²³ Rozsudek Taskin, § 118.

²⁴ Rozsudek Guerra, § 53.

²⁵ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životní-

ňování je detailně upraveno, včetně přístupu ekologických nevládních organizací. Evropský soud vyvodil právo na informace o životním prostředí v případech týkajících se průmyslového znečištění z pozitivní povinnosti státu vyplývající z čl. 2 a 8 Úmluvy. Podle environmentální judikatury Evropského soudu informace o environmentálních rizicích musí být přístupné těm, které mohou (tato rizika) ohrozit²⁶. Neposkytnutí takových informací (obyvatelé dotčeného území se nedozvědí, že je pro ně nebezpečné na tomto území setrvat) pak může založit porušení práva na život²⁷, resp. práva na respektování soukromého a rodinného života²⁸.

Účelem přístupu k relevantním informacím mělo být ve všech těchto případech umožnit jednotlivcům, aby (sami) zhodnotili environmentální rizika, kterým jsou vystaveni. Tedy, v těchto případech právo na informace nebylo založeno na čl. 10 Úmluvy, ale na čl. 2, resp. 8. I zde je to ohrožení života, zdraví, soukromého života nebo majetku dotčených jednotlivců, které vyvolává požadavek poskytovat informace – a nikoli zájem na ochraně životního prostředí, na transparentnosti rozhodování nebo na účasti veřejnosti. Právo na informace o životním prostředí, jak bylo vytvořeno judikaturou Soudu, je proto možno označit za užší, než jak je zakotvuje Aarhuská úmluva. Podle ní přístup k informacím není závislý na tom, zda je osoba přímo dotčena nebo má nějaký zájem na věci, tím méně se aplikuje pouze na ty, kdo by byli „oběťmi“ porušení práva chráněného úmluvou – právo na informace podle Aarhuské úmluvy má každý²⁹.

I přes tyto limity je ovšem judikatura Evropského soudu ve věcech environmentálních informací v jednom směru poměrně extenzivní: dovodila, že minimálně v určitých případech může pozitivní závazek státu zahrnovat též povinnost (aktivně) informovat, nejen povinnost umožnit přístup k informacím³⁰. Aarhuská úmluva také zná povinnost informovat, a to v případech bezprostředního ohrožení³¹.

Co se týče procesní garance účasti dotčené veřejnosti při rozhodování ve věcech životního prostředí, i ta byla Soudem potvrzena například v případě Taskin: „Důležitost přístupu veřejnosti k rozhodování na základě relevantních podkladů a důležitost přístupu k informacím, které umožní jednotlivcům posoudit nebezpečí, kterému jsou vystaveni, je mimo diskusi“³². Důraz, který Soud dal tomuto hledisku, vede k závěru, že minimálně v určitých rozhodovacích procesech je umožnění účasti dotčené veřejnosti stěžejní pro soulad s čl. 8 Úmluvy.³³ V případě Taskin jde Soud dokonce tak daleko, že přiznává dotčeným jednotlivcům právo „odvolat se k soudu proti jakémukoliv rozhodnutí, činnosti nebo nečinnosti, pokud se domnívají, že jejich zájmy nebo jejich vyjádření nebyly během rozhodovacího procesu dostatečně zváženy“³⁴, čímž de facto vtaňuje do Evropské úmluvy požadavek Aarhuské úmluvy týkající se přístupu k soudní ochraně³⁵. V daném případě je to o to zajímavější, že žalovaný stát – Turecko – není smluvní stranou Aarhuské úmluvy.

ho prostředí, sjednaná 25. 6. 1998 na konferenci ministrů životního prostředí regionu Evropské hospodářské komise OSN, Českou republikou ratifikovaná a vyhlášená pod č. 124/2004 Sb. m. s.

²⁶ Např. rozsudky Guerra, § 53, Taskin § 119.

²⁷ Rozsudek Öneriyildiz, § 90.

²⁸ Rozsudek Guerra, § 60.

²⁹ Čl. 4(1)(a) Aarhuské úmluvy.

³⁰ Rozsudek Guerra, § 60.

³¹ Čl. 5(1) (c) Aarhuské úmluvy.

³² Rozsudek Taskin § 119.

³³ Boyle, A., op. cit., str. 496.

³⁴ Rozsudek Taskin § 119.

³⁵ Čl. 9(2) Aarhuské úmluvy.

Ale stejně jako v případě přístupu k informacím, ani právo na účast v rozhodovacích procesech, resp. právo na soudní ochranu není uvedenou judikaturou přiznáváno každému ani se neaplikuje na rozhodování o životním prostředí obecně. Mohou z něj benefitovat pouze ti jednotlivci, jejichž práva chráněná Úmluvou jsou nějakým způsobem dotčena. I v této otázce je tedy Evropská úmluva výrazně užší než úmluva Aarhuská, která poskytuje právo účasti každému, kdo má zájem na rozhodnutí, včetně nevládních organizací³⁶. Zatímco Aarhuskou úmluvu můžeme vidět jako podporující účast veškeré zainteresované veřejnosti, judikatura Evropského soudu zůstává silně spjata s právy jednotlivce. I přes tento patrný rozdíl však lze říci, že stěžejní prvky Aarhuské úmluvy byly do Evropské Úmluvy postupně inkorporovány prostřednictvím „case law“³⁷. Tento proces lze patrně vnímat jako jeden z projevů tendence ke sblížení práva v evropském prostoru; ostatně Parlamentní shromáždění Rady Evropy výslovně podpořilo zajištění požadavků Aarhuské úmluvy (která byla sjednána pod záštitou Evropské hospodářské komory OSN) členskými státy Rady Evropy³⁸.

Spravedlivé vyvážení zájmů a míra uvážení států

V případech s environmentální problematikou hraje důležitou roli při posuzování, zda došlo k porušení práva chráněného Úmluvou, kritérium spravedlivého vyvážení práv jednotlivce se zájmem společnosti jako celku (veřejným zájmem). Při zkoumání, zda stát v daném případě zachoval nebo porušil tuto spravedlivou rovnováhu (fair balance), posuzuje Soud konkrétní okolnosti případu zejména z hlediska míry nezbytnosti, přiměřenosti a zásahu do práv jednotlivců.

Pokud ovšem je v tom kterém případě zodpovězení otázky, co přesně je veřejným zájmem, věcí posouzení vnitrostátní politiky ochrany životního prostředí, ponechává Soud tento prostor zásadně vnitrostátním politickým orgánům. Jak opakovaně konstatoval, nenáleží mu nahrazovat národní orgány při rozhodování o optimální podobě jejich politiky životního prostředí, vzhledem ke značné složitosti a komplexnosti problematiky a její závislosti na individuálních podmínkách každého státu.³⁹ V těchto otázkách Soud ukazuje pochopitelnou neochotu nechat ze sebe udělat „odvolací instanci“ vůči politickým rozhodnutím vlád, s výjimkou extrémních případů porušování práv jednotlivců⁴⁰.

Z těchto důvodů Soud přiznává státům širokou míru uvážení (wide margin of appreciation) při dosahování cílů ochrany životního prostředí, za předpokladu, že dosáhnou spravedlivé rovnováhy mezi obecným zájmem společnosti a ochranou základních práv jednotlivce.⁴¹ Toto vyvažování zájmů je ovšem velmi složité a nalézt hranici spravedlivé rovnováhy mezi kolidujícími zájmy může být značně obtížné. To ostatně dobře ilustruje případ Hatton⁴² (viz níže), v němž názor soudců Velkého senátu v otázce dosažení spravedlivé rovnováhy byl přesně opačný než názor se-

³⁶ Čl. 6 Aarhuské úmluvy.

³⁷ Boyle, A., op. cit., str. 503.

³⁸ Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy 1614 č. (2003) „Lidská práva a životní prostředí“, odst. 9. Dostupné na: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1614.htm>

³⁹ Poprvé v případě Powell and Rayner v. Spojené království, rozsudek z 21.2. 1990, Series A no. 172, § 44.

⁴⁰ Boyle, A., op. cit., str. 508.

⁴¹ Rozsudek López Ostra, § 51.

⁴² Rozsudek Hatton v. Spojené království, 37 Eur. Ct. H. R. 28 (2003).

nátu v první instanci (a než názor části soudců vyjádřený v separátním votu). Věc je možno vidět i tak, že Soudem přiznaná široká míra uvážení umožnila v některých případech státům prosadit ekonomický zájem na úkor ochrany životního prostředí, pokud zásahy do práv jednotlivců nebyly oproti váze hospodářského zájmu státu shledány jako nepřiměřené.

V případě Hatton zvýšení nočního hluku následkem zavedení nového letového schématu letiště Heathrow nezpůsobilo podle Velkého senátu porušení práva místních obyvatel na soukromý a rodinný život zejména z těchto důvodů:

- při tvorbě a schvalování nového letového schématu nedošlo k žádnému porušení vnitrostátního práva (jako tomu bylo např. v případech *López Ostra* či *Guerra*),
- britská vláda prokázala ekonomický přínos rozšíření nočních letů a poukaz na hospodářský blahobyt země ve smyslu čl. 8 odst. 2 Úmluvy považuje Soud za legitimní,
- při tvorbě nového letového schématu byly brány v úvahu statistické údaje o citlivosti osob na rušení hlukem a celkové hlukové imise byly stanoveny na základě hlukových studií tak, aby zůstaly pro místní obyvatelstvo akceptovatelné,
- ceny nemovitostí v dané oblasti nebyly nočním hlukem z letiště nijak významně ovlivněny a osoby nejhůře snášející hluk se mohly bez finančních ztrát přestěhovat někam jinam.⁴³

Naopak v daném řízení předcházející rozhodnutí senátu v první instanci znělo ve prospěch žalobců s tím, že vláda při zavádění nového letového schématu spravedlivého vyvážení mezi zásahem do práv chráněných čl. 8 a ekonomickým prospěchem země nedosáhla; podle jeho názoru kroky, které stát podnikl pro ochranu stěžovatelů před nočním hlukem, nebyly dostatečné zejména v těchto ohledech:

- při dosahování požadované rovnováhy v tak citlivé oblasti, jako je ochrana životního prostředí, nemůže být pouhý poukaz na hospodářský prospěch země dostatečný k vyvážení práv dotčených osob,
- ekonomické přínosy nočních letů nebyly kvantifikovány (resp. nebyly kvantifikovány z hlediska tvorby letového schématu včas) a dostatečně kriticky zhodnoceny co do důležitosti a hodnot,
- provedené podkladové spánkové studie nebyly dostatečné,
- při tvorbě nového letového řádu nebyla hledána alternativní řešení a nebyly zpracovány dostatečně komplexní studie, které by pomohly nalézt způsoby řešení co nejšetnější vůči lidským právům.⁴⁴

Význam environmentální judikatury Evropského soudu a její limity

Environmentální judikatura Evropského soudu ukazuje, jaký rozsah ochrany životního prostředí může být vytěžen z existujících lidských práv bez výslovného zakotvení environmentálních práv. Díky vůli Soudu vidět v závažném poškozování životního prostředí porušování základních lidských práv garantuje Úmluva jak základní hmotněprávní aspekty ochrany jednotlivců před ne-

⁴³ Rozsudek Velkého senátu ve věci *Hatton v. Spojené království* z 8. července 2003, §§ 120, 121, 125 a 127.

⁴⁴ Rozsudek ve věci *Hatton v. Spojené království* z 2. října 2001, §§ 97, 102 a 106.

přiměřenými vlivy zásahů do životního prostředí na jejich život, zdraví a soukromí, tak i hlavní procesní požadavky v oblasti ochrany životního prostředí (ne vzdálené požadavkům Aarhuské úmluvy), zahrnující právo dotčených jednotlivců na přístup k environmentálním informacím a jejich účast při rozhodování. V tomto smyslu a v tomto omezeném rozsahu lze již environmentální práva považovat za vtělená do evropského práva lidských práv.

I přes svůj evoluční charakter ale Úmluva zatím postrádá garanci práva na příznivé nebo uspokojivé životní prostředí, pokud mu rozumíme v jeho širším, především kvalitativním smyslu, nezávislejícím na dopadech na osoby. Výstižně Soud tento fakt vyslovil v případě *Kyrtatos*⁴⁵: „ani čl. 8 ani žádné jiné ustanovení Úmluvy nejsou speciálně určeny k tomu, aby poskytovaly obecnou ochranu životnímu prostředí jako takovému – k tomu jsou vytvořeny jiné mezinárodní mechanismy a národní legislativa“⁴⁶. V tomto případě stěžovatelé hájící zájmy ochrany životního prostředí a brojící proti výstavbě v blízkosti svého bydliště neuspěli, když tvrdili, že jejich práva podle čl. 8 byla porušena zničením přilehlého přírodně cenného mokřadu. Argument, že oblast jejich domovů ztratila v důsledku toho veškerou krajinnou krásu, Soud odmítl s odůvodněním, že neprokázali, že by tvrzené škody na druzích žijících v mokřadu bezprostředně zasáhly do jejich vlastních práv vyplývajících z čl. 8. V daném případě nebyl naplněn nutný předpoklad porušení Úmluvy spočívající v bezprostředním a závažném zásahu do některého z práv chráněných odst. 1 čl. 8 – obecné zhoršení životního prostředí takovým předpokladem není. Jak Soud poznamenal, „nemůžeme akceptovat, že zásah do podmínek života zvířat v mokřadu zakládá porušení práva na soukromý a rodinný život stěžovatelů.“⁴⁷

Závěry Soudu v případě *Kyrtatos* ukazují na samotné jádro problému: ochrana životního prostředí prostřednictvím evropských nástrojů ochrany lidských práv je limitována porušením konkrétních chráněných práv vůči jednotlivcům. Jestliže život, zdraví, soukromý život, vlastnictví nebo jiná chráněná práva stěžovatele nebyla poškozením životního prostředí dostatečně zasažena, nelze pomocí ochranných mechanismů Úmluvy životní prostředí v daném případě úspěšně hájit. Jinak řečeno, Úmluva nemůže bezprostředně přinutit státy chránit životní prostředí obecně, ale vyžaduje chránit každého, jehož práva jsou nebo mohou být významně poškozena nepřipustným zasahováním do životního prostředí. Ochrana, kterou Evropská úmluva poskytuje životnímu prostředí díky evolutivnímu a extenzivnímu výkladu Úmluvy Evropským soudem, je tedy ochranou nepřímou, realizovanou prostřednictvím Úmluvou garantovaných práv jednotlivců, a rozsahem omezenou.

⁴⁵ Rozsudek ve věci *Kyrtatos v. Řecko* 40 Eur. Ct. H.R. 16, 399 (2003).

⁴⁶ Rozsudek *Kyrtatos*, § 52.

⁴⁷ Rozsudek *Kyrtatos*, § 53.

Příloha

Přehled citovaných environmentálních případů řešených Evropským soudem pro lidská práva

López Ostra v. Španělsko 20 Eur. Ct. H.R. 277 (1994)

Skutkové okolnosti:

Skládka postavená a zprovozněná pouze 12 m od domu stěžovatelky bez povolení vyžadovaných španělským právem působila pachové a plynové emise, které způsobily jí a její dceři vážné zdravotní problémy. Všechny právní prostředky, které použila podle španělského práva, včetně stížnosti k ústavnímu soudu, byly zamítnuty, i přes doložení lékařských zpráv o zdravotních rizicích provozu. Soudní rozhodnutí nařizující dočasné zastavení provozu vydané na základě podnětu jiné stěžovatelky nebylo orgány výkonné moci respektováno.

Čl. 8 byl porušen.

Z rozsudku:

Znečištění z provozovny a nečinnost španělského státu způsobily porušení čl. 8. Státy mají podle čl. 8 jak negativní povinnost zastavit zasahování do práv, tak i pozitivní povinnost přijmout opatření k zajištění těchto práv. Zároveň musí dosáhnout spravedlivé rovnováhy mezi soupeřícími zájmy jednotlivců a společnosti jako celku. Při tom státy požívají širokou volnost úvahy. V daném případě však úřady zůstaly nečinné navzdory provozu skládky bez povolení a překračování emisních limitů a nerespektovaly ani soudní rozhodnutí nařizující dočasné zastavení provozu, naopak oddalovaly jeho provedení, takže provoz pokračoval další 2 roky.

Španělský stát v tomto případě nedosáhl správného vyvážení mezi zájmem na hospodářském rozvoji města a účinnou ochranou práva žadatelky na respektování jejího domova a rodinného života.

Guerra v. Itálie 26 Eur. Ct. H.R. 357 (1998)

Skutkové okolnosti:

Chemická továrna 1 km od města klasifikovaná jako vysoce riziková (ve smyslu tzv. směrnice Seveso) působila emisemi toxických látek a opakovanými explozemi při haváriích ohrožení života a poškození zdraví obyvatel města. Obyvatelé nebyli informováni o povaze a rozsahu nebezpečnosti provozu továrny ani nebyl zveřejněn postup pro případ havárie továrny.

Čl. 8 byl porušen.

Z rozsudku:

Italský stát nesplnil povinnost zajistit právo stěžovatelů na respektování jejich soukromého a rodinného života. Závažné znečištění životního prostředí může zabránit stěžovatelům užívat svých domovů takovým způsobem, že je porušeno jejich právo na soukromý a rodinný život. Stěžovatelé se ani do ukončení nejnebezpečnější části provozu továrny nedočkali základních informací,

kteří by jim umožnily posoudit rizika, kterým by byli vystaveni, pokud by nadále žili v oblasti zvláště vystavené nebezpečí v případě havárie továrny.

Öneryildiz v. Turecko 2004 XII 41 Eur. Ct. H.R. 20

Skutkové okolnosti:

Exploze metanu na skládce u Istanbulu v r. 1993 způsobila zničení části přilehlé slumové čtvrti a smrt 39 osob.

Čl. 2 byl porušen v materiálním i procesním aspektu.

Z rozsudku:

Turecký stát nepřijal příslušná preventivní opatření týkající se skládky, ačkoliv na závažné nebezpečí možné exploze metanu upozornila příslušné orgány odborná zpráva o 2 roky dříve. Úřady nechaly obyvatele slumových domků postavených bez jakýchkoli povolení v nich v klidu bydlet, ačkoli turecké právo upravuje pravidla pro asanaci takových čtvrtí a jejich zapojení do rámce územních plánů. Úřady neposkytly obyvatelům slumu informace o nebezpečí ohrožení života a zdraví, pokud budou nadále bydlet v bezprostřední blízkosti skládky.

Turecké úřady nezajistily potřebnou ochranu stěžovatelů před bezprostředním a známým nebezpečím, kterému byli vystaveni.

Taskin v. Turecko 42 Eur. Ct. H.R. 50

Skutkové okolnosti:

Povolení pokračovat v těžbě zlata kyanidovou metodou bylo vydáno navzdory odborným zprávám poukazujícím na závažná rizika. Těžba pokračovala i přesto, že příslušné povolení bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem pro rozpor s veřejným zájmem.

Čl. 8 a 6 byly porušeny.

Z rozsudku:

Rozhodnutí o povolení těžby bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem s tím, neslouží veřejnému zájmu. Z tohoto hlediska není třeba žádné další zkoumání materiálních aspektů případu s ohledem na míru uvážení národních orgánů.

Co se týče procesních aspektů, při rozhodování otázek komplexní povahy jako jsou otázky politiky ochrany životního prostředí a hospodářské politiky, je nutné, aby rozhodovací proces nejprve zahrnoval analytické podklady a studie, které umožní posoudit předem účinky zamýšlených činností, které mohou poškodit životní prostředí a zasáhnout práva jednotlivců, a provést spravedlivé vyvážení mezi různými protichůdnými zájmy.

Důležitost veřejného přístupu k závěrům takových podkladů a studií, které umožní členům veřejnosti posoudit nebezpečí, kterému jsou vystaveni, je mimo diskusi. Dotčené osoby dále musí mít možnost odvolat se k soudu proti jakémukoli rozhodnutí, činnosti nebo nečinnosti, pokud se domnívají, že jejich zájmy nebo jejich připomínky nebyly v průběhu rozhodovacího procesu dostatečně zváženy.

Orgány výkonné moci tvoří jednu ze složek státu, v němž se uplatňuje zásada zákonnosti. Pokud

odmítají respektovat rozhodnutí soudů nebo zdržují jejich výkon, pak jsou právní záruky poskytované účastníkům soudních řízení zbytečné.

Fadeyeva v. Rusko 2005 IV 45 Eur.Ct. H.R. 10

Skutkové okolnosti:

Stěžovatelka žijící uvnitř bezpečnostní zóny velké ocelárny marně žádala příslušné orgány o zabezpečení nového bydlení v bezpečném prostředí. Ocelárna dlouhodobě působila emise do ovzduší vysoce překračující povolené limity, včetně toxických látek.

Čl. 8 byl porušen.

Z rozsudku:

Podle vládních dokumentů průměrné roční imise toxických látek v oblasti bydliště stěžovatelky dlouhodobě překračovaly povolené limity; krátkodobé imise překračovaly limity i několikanásobně, což představovalo vážné ohrožení zdraví dotčených osob. Oblasti vnitřních bezpečnostních zón podniků byly i podle národní legislativy prohlášeny za nezpůsobilé pro trvalé bydlení a národní soudy přiznaly stěžovateli právo na zajištění přesídlení do bezpečné oblasti.

Ocelárna byla prokazatelně odpovědná za téměř 95 % veškerého znečištění ovzduší města; na rozdíl od jiných měst, kde znečištění je působeno množstvím malých zdrojů, je tedy v tomto případě jednoznačný vztah mezi průmyslovým znečištěním a státem jako nositelem pozitivního závazku podle čl. 8 Úmluvy.

Byl to stát, kdo vydal povolení pro provoz podniku silně znečišťujícího ovzduší v podstatě uprostřed hustě obydleného města. Protože emise toxinů z provozu překračovaly povolené limity a ohrožovaly zdraví obyvatel, stát cestou legislativy zakázal bydlení uvnitř bezpečnostní zóny, ale toto legislativní opatření nebylo v praxi naplněno. Stát nenabídl stěžovateli účinnou pomoc, aby se mohla přestěhovat do bezpečné oblasti, ani nedokázal zajistit, aby emisní limity znečištění z předmětného podniku nepřekračovaly povolené limity. Navzdory široké volnosti uvážení, kterou státy v otázkách životního prostředí disponují, Soud konstatuje, že ruský stát selhal ve spravedlivém vyvažování mezi zájmy společnosti a právem stěžovatelky podle čl. 8 Úmluvy.

Hatton v. Spojené království 37 Eur. Ct. H.R. 28 (2003)

Skutkové okolnosti:

Rozšíření nočních letů z letiště Heathrow umožněné novým letovým schématem zavedeným státem v r. 1993 způsobilo výrazné zvýšení zatížení obyvatel okolních domů hlukem vzlétajících a přistávajících letadel v nočních hodinách. Hlukové imise překračovaly doporučené limity. Stěžovatelé trpěli následkem toho poruchami spánku.

Závěr senátu v I. instanci: čl. 8 byl porušen.

Z rozhodnutí senátu:

Letiště Heathrow a letadla nejsou ve vlastnictví ani pod kontrolou ani provozována britským státem. Tedy nelze říci, že by Velká Británie zasáhla do práva stěžovatelů na soukromý a rodinný život. Ale na žalobu stěžovatelů je nutno nahlížet z pohledu pozitivního závazku státu učinit vše-

chna důvodná a přiměřená opatření k zajištění práv stěžovatelů založených čl. 8 Úmluvy. Státy musí zachovávat spravedlivou rovnováhu mezi soupeřícími zájmy společnosti a individua; přitom požívají určitou míru uvážení při určování kroků potřebných k zajištění souladu s Úmluvou. Při dosahování požadované rovnováhy státy musí brát v úvahu celou řadu materiálních aspektů a v tak citlivé oblasti, jako je ochrana životního prostředí, pouhý poukaz na hospodářský prospěch země nemůže být dostatečný k vyvážení práv ostatních dotčených osob.

Od států je vyžadováno, aby snižovaly, jak je to jen možné, zásahy do těchto práv, hledáním alternativních řešení a obecně dosahováním stanovených cílů způsobem co nejšetrnějším vůči lidským právům. Proto by realizaci takových projektů měla vždy předcházet podrobná zkoumání a studie, s cílem nalézt nejlepší možné řešení, které by v praxi bylo odrazem spravedlivé rovnováhy.

Stát sice před zavedením nového letového schématu provedl určité výzkumy (odborné studie spánku a jeho rušení a dodatečně (až 1999) studii ekonomického přínosu nočních letů), ale tyto kroky Soud nepovažuje za dostatečné pro ochranu práv stěžovatelů. Zejména nebyla provedena komplexní studie s cílem nalézt co nejšetrnější řešení z hlediska dodržování lidských práv. Proto nelze souhlasit s tím, že při zvažování zásahy do práv oproti ekonomickému prospěchu země (který ostatně nebyl řádně a včas kvantifikován), britský stát dosáhl spravedlivé rovnováhy.

Závěr Velkého senátu: čl. 8 nebyl porušen.

Z rozhodnutí Velkého senátu:

Při zavádění nového letového schématu v r. 1993 bylo jako jeden z cílů uvedeno snížení nočního hluku. Prostředkem k tomu byla možnost výběru provozovatele mezi vyšší frekvencí letadel méně hlučných anebo nižší frekvencí letů hlučnějších strojů. Před zavedením nového schématu byla provedena spánková studie, podle níž pro naprostou většinu lidí žijících v blízkosti letiště byla změna letového schématu neměla přinést riziko rušení spánku; pouze 2-3% obyvatel bylo na hluk citlivější. Na tomto základě bylo rušení hlukem z letadel označeno jako zanedbatelné v porovnání s normálními úrovněmi rušení hlukem. Následně byly provedeny i další obdobné studie.

Soud nepochybuje o tom, že zavedením nového letového schématu bylo zasaženo do užívání domovů stěžovatelů, jak stěžovatelé individuálně popsali, a tím i do jejich práv podle čl. 8. Citlivost osob na hluk je individuální, kromě aspektu polohy bydliště vůči letovým drahám má i aspekt individuálních dispozic být rušen hlukem.

V daném případě rušení hlukem nepocházelo přímo od státu nebo státních orgánů, ale bylo způsobeno činností soukromých subjektů. Věc je buď možno vidět tak, že zavedení nového letového schématu ze strany státu je onou přímou interferencí státu do práv chráněných čl. 8, anebo tak, že odpovědnost státu pochází z jeho selhání v oblasti kontroly soukromého průmyslu. V obou případech je však stěžejní stejná otázka, a to zda stát dosáhl spravedlivé rovnováhy mezi protichůdnými zájmy jednotlivců a společnosti.

Tento případ se liší od dříve posuzovaných (López Ostra, Guerra) absencí porušení domácího práva (chybějící povolení k provozu, překročení limitů znečištění, neposkytnutí informací...). Vydání nového letového schématu nebylo v rozporu s národním právem, a stěžovatelé ani takový rozpor nenamítali. Změny nočních letů byly vládou hájeny zejména s poukazem na ekonomický přínos pro celou zemi. Odst. 2 článku 8, stanovící možné důvody omezení práv z odst. 1, obsahuje mezi jinými též hospodářský blahobyt země. Soud tedy uznává poukaz na ekonomické zájmy státu při tvorbě politiky jako legitimní.

Při vyvažování zájmů záleží na tom, jakou váhu stát jednotlivým zájmům přiznává. Soud akcep-

tuje fakt, že úřady při posuzování hlediska nočního hluku spoléhaly na statistické údaje založené na průměrné citlivosti osob na rušení hlukem. Jedním z účelů změny schématu také bylo udržet hlukové imise na úrovni akceptovatelné pro místní obyvatelstvo. Nelze tedy říci, že zájmy dotčených osob byly zcela pomínuty. Soud dále považuje za nutné poznamenat, že ceny nemovitostí v dané oblasti nebyly významně ovlivněny nočním hlukem z letiště (což stěžovatelé nevyvracejí) a omezená skupina osob nejhůře snášející hluk (podle zmíněné studie 2-3 %) a tedy nejvíce postižená daným opatřením vlády, se může, pokud chce, bez finančních ztrát přestěhovat někam jinnam.

Za daných okolností Soud nenachází nespravedlnost při vyvažování zájmů společnosti a jednotlivců, a tedy ani porušení čl. 8 Úmluvy.

Kyrtatos v. Řecko 40 Eur. Ct. H.R. 16, 399 (2003)

Skutkové okolnosti:

Odvodňování a devastace mokřadu pro účely nové výstavby negativně zasáhly do životního prostředí stěžovatelů bydlících v blízkosti.

Čl. 8 nebyl porušen.

Z rozsudku:

Stěžovatelé poukazovali v žalobě na dva různé aspekty věci: jednak na to, že výstavba ničila mokřad, který byl v sousedství jejich nemovitostí, a tím oblast jejich domovů ztratila veškerou krajinnou krásu, a jednak na to, že stavební činnost působila znečištění životního prostředí hlukem a nočním světlem.

Co se týče prvního namítaného aspektu, Soud poznamenává, že podle konstantní judikatury závažné znečištění životního prostředí může způsobit porušení práva jednotlivců podle čl. 8 Úmluvy, aniž by muselo dojít k závažnému ohrožení zdraví. Nutným předpokladem pro takové porušení je bezprostřední a závažný zásah do některého z práv jednotlivců chráněných odst. 1 čl. 8 a nikoliv jen obecné zhoršení životního prostředí. Ani čl. 8 ani žádné jiné ustanovení Úmluvy nejsou speciálně určeny k tomu, aby poskytovaly obecnou ochranu životnímu prostředí jako takovému – k tomu jsou vytvořeny jiné mezinárodní mechanismy a národní legislativa.

V daném případě stěžovatelé sice namítali závažné poškození životního prostředí výstavbou, ale neprokázali, že by tvrzené škody na ptácích a jiných chráněných druzích žijících v mokřadu bezprostředně zasáhly do jejich vlastních práv vyplývajících z čl. 8. Soud nemůže akceptovat, že zásah do podmínek života zvířat v mokřadu zakládá porušení práva na soukromý a rodinný život stěžovatelů.

Co se týče stěžovateli namítaného rušení hlukem a nočním světlem, Soud má za to, že nedosáhl dostatečné úrovně závažnosti, aby bylo posouditelné jako porušení čl. 8.

Key words: protection of the environment, European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, environmental rights

Summary

The author analyses existing environmental case-law of the European Court of Human Rights and concludes what extent of environmental protection may be guaranteed by means of human rights protection and what are the limits of it.

Müllerová Hana, JUDr.

Katedra práva životního prostředí,
Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze
nám. Curieových 7, 116 40 Praha 1
mullerov@pf.cuni.cz



Úmluva o civilní (občanskoprávní) odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými pro životní prostředí (tzv. Luganská úmluva)

Milan Pekárek

Úmluva byla přijata jako reakce na Zásadu č. 13 Deklarace o životním prostředí a rozvoji přijaté v Rio de Janeiru v roce 1992 a měla posloužit jako určitý, po přistoupení k ní i závazný návod pro jednotlivé státy k vypracování svých národních právních předpisů o odpovědnosti na určitou skupinu škod na životním prostředí a měla být pokračováním v tradici již dříve přijatých mezinárodních úmluv, týkajících se např. jaderných škod, škod způsobených znečišťováním moří při transportu ropy apod.

Úmluvu uzavřenou členskými státy Rady Evropy, ostatními státy a Evropským hospodářským společenstvím přijal v 6.3.1993 Výborem ministrů Rady Evropy. K podpisu státům byla Výborem předložena 21. 6. 1993 v Luganu (proto „Luganská úmluva“). Ke své účinnosti vyžaduje ratifikaci nejméně 3 účastnickými státy. Dosud ji podepsalo pouze 9 států, žádný ji však neratifikoval.

I přes skutečnost, že Úmluva dosud nenabyla účinnosti, má svůj význam. Představuje první mezinárodní dokument obsahující dosud nejucelenější model možné právní úpravy odpovědnosti za škody na životním prostředí. I ona má však svá omezení spočívající jednak ve vymezení okruhu škod, na něž se nevztahuje, jednak omezení spočívající v tom, že odpovědnými subjekty podle ní jsou subjekty vystupující v občanskoprávních, event. obchodněprávních vztazích (odtud občanskoprávní nebo také civilní odpovědnost), zcela ponechává stranou stát případně další orgány veřejné moci.

Významné je, že Úmluva koncipuje odpovědnost za škodu jako odpovědnost objektivní, t. j. bez ohledu na to, zda subjekt vznik škody zavinil či nikoli.

Působnost Úmluvy je vymezena jednak negativně, jednak pozitivně.

Negativní vymezení spočívá ve výčtu škod, na které se odpovědnost z ní nevztahuje. Jde o škody vzniklé

- z jaderné havárie,
- z přepravy nebezpečných výrobků (výjimkami uvedenými v čl. 4 odst. 1 – přeprava potrubím a přeprava prováděná v plném rozsahu uvnitř zařízení nebo na místě veřejnosti nepřístupném, kde doprovází jiné činnosti a je jejich integrální součástí).

Pozitivní vymezení působnosti spočívá ve výčtu škod, na které se Úmluva vztahuje.

Jde o škody vzniklé na životním prostředí v důsledku „nebezpečných činností“. Takto Úmluva označuje činnosti v ní vyjmenované (viz čl. odst. 1). Omezující, a podle mého názoru proble-

matickou podmínkou je, že pojmovým znakem takové činnosti je její „profesionální provádění“. To by ovšem znamenalo, že pokud jsou tyto jinak nebezpečné činnosti prováděny neprofesionálně, pak za škodu v jejich důsledku vzniklou by odpovědnost podle ní nevznikala. Prakticky to znamená, že státy, které by se připojily k Úmluvě, by s touto skutečností musely počítat ve svém odpovědnostním systému a pro tyto případy v něm odpovědnost založit, resp. na již existující odpovědnostní systém odkázat.

Kromě toho Úmluva nevymezuje, co rozumí onou „profesionální“ prováděním těchto činností. Zda to, že subjekt, který je provádí, má doklad o své odborné způsobilosti k jejich provádění, anebo zda je skutečně odborně provádí, a to případně o bez formálního osvědčení jeho odborné způsobilosti.

Kromě „profesionality“ provádění nebezpečných činností se odpovědnost za škodu v jejich důsledku vzniklou je předpokladem vzniku této odpovědnosti i to, že jde o činnosti jmenovitě uvedené v čl. 2 Úmluvy. Jde o

- činnosti, které v zásadě odpovídají v českých předpisech používanému termínu „nakládání“ s takovými látkami, přičemž tímto nakládáním rozumí jejich výroba, manipulace s nimi, skladování, jejich užití, likvidace nebo jakákoli činnost obdobné povahy; Úmluva vymezuje i tyto nebezpečné látky, a to tak, že jde o látky, jejichž vlastnosti vytvářejí významné riziko pro člověka, životní prostředí nebo pro majetek; navíc jsou uvedeny v Příloze I Úmluvy
- nakládání s
 - geneticky modifikovanými organismy organizmy s výjimkou případů uvedených v Úmluvě,
 - mikroorganismy, které v důsledku svých vlastností a podmínek, za nichž se nakládání s nimi provádí, představují významné riziko pro člověka, životní prostředí nebo majetek,
- provoz zařízení nebo místa pro spalování, úpravu, manipulaci nebo recyklaci odpadů uvedených v Příloze II Úmluvy, pokud obsažená množství představují významné riziko pro člověka, životní prostředí nebo majetek,
- provoz místa trvalého ukládání odpadu.

Příznačné pro tyto činnosti je, že jsou vždy spojeny s významným rizikem – pro člověka, nebo životní prostředí, nebo majetek. Toto spojení je dokonce součástí pojmového vymezení „nebezpečné činnosti“ (viz výše) v případech, kdy jde o nakládání s geneticky modifikovanými organismy nebo s mikroorganismy a pojmové vymezení „nebezpečné látky“ (viz výše) v případech, kdy mají podobu látky nebo preparátu. V případech, kdy Úmluva nebezpečné látky současně jmenovitě uvádí ve své příloze, je uvedení tohoto znaku nadbytečné. V těchto případech jde vlastně jen o uvedení důvodu, proč jsou tyto látky zařazeny do přílohy. V ostatních případech, kdy nebezpečná činnost nebo nebezpečná látka není v Úmluvě jmenovitě a konkrétně uvedena, pak jejich vymezení jako nebezpečné činnosti nebo látky, jejichž znakem je pouze obecně vymezené „významné riziko“ pro člověka, nebo životní prostředí nebo majetek, může z hlediska posouzení působnosti Úmluvy v konkrétním případě způsobit potíže. Výraz „riziko“ ve spojení s jakýmkoli adjektivem vyjadřujícím jeho velikost, není ničím více, než vyjádřením míry pravděpodobnosti, že určitý následek nastane. Když říkáme nastane, máme na mysli to, že následky se teprve dostaví v nejbližší nebo i vzdálenější budoucnosti. V době, kdy posuzujeme míru rizika však tyto následky ještě nenastaly. Proto posouzení míry rizika určité činnosti má význam jen v souvislosti s prevencí vzniku možného následku, nikoli však již v okamžiku, kdy následek, v tomto případě škoda, nastal. Setkáváme se tu se základním teoretickým problémem právní odpovědnosti vůbec.

S problémem, zda i v těchto souvislostech chápeme právní odpovědnost jako právní vztah vzniklý následně (sekundárně) jako důsledek porušení právní povinnosti vyplývající z tzv. primárního právního vztahu (proto „primární povinnosti“), anebo zda se přikloníme k teorii tzv. primární odpovědnosti, podle níž je odpovědnost za splnění primární povinnosti už součástí primárního vztahu (jehož obsahem je i určitá povinnost). Odpovědnost pak vzniká již spolu s onou primární povinností a nikoli však již až jako důsledek jejího porušení, kdy vzniká jako nová povinnost snášet nepříznivé následky tohoto porušení právní povinnosti. Připomenutí těchto základních teoretických postulátů považují za nezbytné vzhledem k tomu, že předmětem a účelem Úmluvy je jak odškodnění škod vzniklých nebezpečnými činnostmi, tak prevence vzniku těchto škod. V případě odpovědnosti za škodu je zřejmé, že zde půjde o odpovědnost za následek porušení právní povinnosti (primární), tedy o odpovědnost následnou (sekundární).

Pokud bychom však charakter povinností odpovědnosti přiznali i povinnosti provádět opatření k předcházení vzniku škod nebo jejich zmírňování, pak půjde o odpovědnost primární.

Sama Úmluva tento problém nevyhrocuje, a to proto, že kromě zmínky o prevenci v čl. 1 vymezující zmíněný předmět a účel Úmluvy se o prevenci zmiňuje již jen v čl. 2 odst. 7, kde mj. vymezuje pojem „preventivní opatření“, který zde vymezuje jako „jakákoli přiměřená opatření, kýmkoli podniknutá, poté, kdy došlo k nehodě, k zabránění nebo k minimalizaci ztráty nebo škody...“.

Úmluva definuje i samotný pojem „škoda“. Rozumí jím:

- ztrátu života (lidského) nebo poškození osoby (škoda na zdraví),
- ztrátu nebo poškození majetku náležejícího jinému subjektu nacházejícímu se v místě nebezpečné činnosti,
- újmu na životním prostředí způsobená jeho ztrátou nebo zhoršením; výše této újmy je omezena výší nákladů na opatření k uvedení do původního stavu,
- náklady na preventivní opatření a případná škoda (ztráta) způsobená těmito opatřeními.

Základním problémem této části Úmluvy je, že úmluva neříká nic o způsobu náhrady (odstranění) škody, s výjimkou uvedení do původního stavu. To ovšem nestačí. Již proto, že tímto způsobem nelze nahrazovat náklady na preventivní opatření. I když Úmluva vykládá pojem „uvedení do původního stavu, resp. „opatření k uvedení do původního stavu“, což v sobě zahrnuje i náhradu nákladů na tato opatření, neříká nic o skutečné podobě této náhrady. Uvedením do původního stavu totiž obvykle znamená obnovení stavu životního prostředí nebo jeho části jaký byl před škodlivým zásahem. Protože při poškození části životního prostředí často o obnovení původního stavu nebude možné. Právo tam, kde uvedené do původního stavu není možné nebo účelné počítá s odstraněním újmy (škody) v podobě kompenzace, naturální nebo případně i v penězích. Úmluva v takových případech hovoří o „vnesení ekvivalentu poškozených nebo zničených složek životního prostředí“. Takového plnění Úmluva zahrnuje do pojmu uvedení do původního stavu, i když je zřejmé, že půjde o kompenzaci. A zde se dostáváme, alespoň v českých podmínkách, k tradičnímu problému, který se v souvislosti s pokusem o zavedení tzv. ekologické právní odpovědnosti v podobě odpovědnosti za ekologickou újmu, dosud nepodařilo vyřešit, což je hlavním důvodem, proč tento institut u nás v praxi nefunguje. Má-li totiž odpovědnému subjektu vzniknout povinnost poskytnout kompenzaci za zničenou nebo poškozenou část životního prostředí, musí být současně určena velikost této povinnosti, resp. výše plnění, které má jako kompenzaci poskytnout. Výše tohoto plnění musí být odvozeno od výše způsobené újmy (škody). Prakticky to znamená, že pokud nemá jít o náhradu škody uvedením do původního stavu, kdy kri-

téřiem splnění této povinnosti je obnovený stav poškozené nebo zničené části životního prostředí, pak je třeba vždy výši způsobené škody kvantifikovat (stanovit její výši) a od ní odvodit výši kompenzační povinnosti (kompenzačního plnění). To bohužel postrádá nejen tato Úmluva, ale i všechny dosavadní české právní předpisy, které se týkají odpovědnosti za tzv. ekologickou újmu.

Pokud jde o výši náhrad škody (rozsah náhrady), řeší Úmluva jednoznačně pouze u škody způsobené v podobě nákladů na preventivní opatření a škody těmito preventivními způsobené. Pokud jde o náhradu škody způsobené zničením nebo poškozením životního prostředí (s výjimkou škody ztráty života a poškození zdraví osob a škody na majetku), je náhrada škody omezena na náklady na opatření k uvedení do původního stavu.

Náhrada škody na majetku zahrnuje jak škodu skutečnou tak ztrátu zisku (ušlý zisk). Výši odškodnění za ztrátu života nebo zdraví osoby Úmluva neřeší a zjevně ji ponechává vnitrostátní úmluvě smluvních stran.

Odpovědnost, kterou Úmluva upravuje, je odpovědnost objektivní, tzn. nezávislá na zavinění. To platí ovšem jen v případě hlavní odpovědné osoby – provozovatele nebezpečné činnosti, z níž škody vznikla. Jestliže ovšem ke vzniku škody přispěla i osoba poškozená, muselo její jednání zaviněné, aby se na odpovědnosti za škodu podílela, resp. aby se odpovědnost provozovatele snížila nebo byla i zcela vyloučena.

Odpovědnost nevznikne, jestliže škoda:

- byla způsobena válečnou událostí, nepřátelskou vojenskou akcí, občanskou válkou, povstáním nebo živelnou událostí (provozovatelem nevyvolanou),
- byla způsobena jednáním třetí osoby s úmyslem ji způsobit,
- byla vznikla v důsledku splnění příkazu nebo závazného opatření orgánu veřejné moci,
- byla způsobena znečištěním, jehož úroveň v daných podmínkách odpovídá poměrům,
- byla způsobena nebezpečnou činností prováděnou v legálně a v rozumné míře v zájmu osoby, která škodu utrpěla.

Poněkud nejasná je Úmluva v tom, jak je rozloženo důkazní břemeno při uplatňování odpovědnosti. Jednoznačné je důkazní břemeno poškozeného pokud jde o vznik škody a případně i o její rozsah a výši. Méně jednoznačná však je Úmluva pokud jde o důkazní břemeno týkající se určení odpovědné osoby, příčiny která škodu způsobila (nebezpečné činnosti) a příčinné souvislosti mezi způsobením škody a touto příčinou. Všechny dosavadní občanskoprávní odpovědnostní systémy toto důkazní břemeno ponechávají rovněž na subjektu, který se náhrady škody domáhá. I když se v odborné literatuře se lze setkat s tvrzením, že Úmluva vložila důkazní břemeno na stranu provozovatele¹, je tomu tak ve odpovědnosti, čili až po té, co mu odpovědnost vznikla.

Jde o případy:

- kdy nebezpečná činnost, která způsobila škodu, probíhala za řízení různých provozovatelů; ti by jinak odpovídali společně a nerozdílně odpovědnosti se zproští ten z nich, jestliže prokáže, že škoda je dělitelná a že svou aktivitou způsobil jen část škody (resp. že její část nezpůsobil),
- kdy nebezpečná činnost sestává z řady událostí majících stejný původ;
- kdy škoda, která je důsledkem nebezpečné činnosti vejde ve známost poté, kdy veškerá nebezpečná činnost v daném zařízení nebo na daném místě ustala; odpovědný za tuto škodu bude poslední provozovatel, pokud neprokáže, že celá škoda nebo její část vznikla v důsledku příhody, která se stala před tím, než on se stal provozovatelem (čl. 6 odst. 4),

¹ Srov. např. *Damohorský a kol.*: Právo životního prostředí, 2. přeprac. vydání 2007, C. H. Beck, str. 80

- v případě, kdy provoz na místě skládky trvá i po té, co Úmluva vstoupila v platnost a provozovatel prokáže, že škoda byla způsobena výhradně odpadem uloženým na ni před touto platností.

V ostatních případech i tato Úmluva ponechává důkazní břemeno na tom, kdo tvrdí, že odpovědnost vznikla, t.j. na poškozeném. On musí prokázat, že jsou splněny všechny zákonné předpoklady jejího vzniku i rozsah a výši škody. Protože životní prostředí představuje složitý a stále ještě nedostatečně poznaný systém, protože na ně kromě Úmluvou podchycených nebezpečných činností působí i řada dalších negativních vlivů, je splnění důkazní povinnosti (unesení důkazního břemene) velmi obtížné. Konečně v neposlední řadě i proto, že poškozené subjekty zpravidla nemají běžný přístup k informacím o tom, co se děje za branami podniků provozujících nebezpečné činnosti. Proto se Úmluva snaží usnadnit splnění tohoto úkolu poškozeným tím, že obsahuje řadu ustanovení, jež jim mají usnadnit přístup k informacím, ať již se nachází v dispozici orgánů státní moci či správy, anebo samotných provozovatelů. Tyto informace mohou požadovat od těchto subjektů přímo, anebo prostřednictvím soudu, který pak může provozovateli poskytnutí informací nezbytných k prokázání nároku na náhradu škody (podrobněji viz čl. 16 Úmluvy). Národní úpravy mohou právo na informace omezit v oblastech vyjmenovaných v Úmluvě.²

K uplatnění nároku na náhradu škody mají podle Úmluvy sloužit dva druhy žalob. První je vlastní žaloba na náhradu škody na životním prostředí. Pomocí této žaloby se uplatňuje náhrada škody poškozený.

Vedle toho počítá Úmluva ještě i s tzv. „jinými žalobami“ příp. „žádostmi“ (čl. 18). Ty by mohly podávat sdružení nebo nadace, jejichž předmětem činnosti podle jejich stanov je ochrana životního prostředí a které současně splňují i další podmínky stanovené vnitrostátním právem příslušné smluvní strany.

Jde o žaloby, v nichž se žalobce domáhá:

- uložení zákazu nebezpečné protiprávní činnosti, a představuje hrozbu (možnost) poškození životního prostředí,
- uložení provozovateli povinnosti podniknout opatření k zabránění nehodě nebo škodě (opatření preventivní povahy),
- nařízení provozovateli povinnosti po nehodě podniknout preventivní opatření k zabránění vzniku škod
- uložení povinnosti uvedení do původního stavu.

Žaloby na náhradu škody by byly podávány u soudů:

- podle místa vzniku škody,
- podle místa provádění nebezpečné činnosti, nebo
- podle trvalého bydliště obžalovaného.

Jiné žaloby (žádosti) by se podávaly u soudu nebo, pokud tak stanoví vnitrostátní předpis, u správního orgánu, v jehož územním obvodu byla nebezpečná činnost prováděna anebo se v něm nachází místo, kde mají být provedena preventivní opatření.

² V zásadě tyto oblasti odpovídají těm, které uvádí např. i český zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí.

Žádosti o přístup k informacím by se podávaly u soudu příslušného

- podle místa provádění nebezpečné činnosti,
- podle místa trvalého bydliště provozovatele, po kterém budou poskytovány informace.

Žalobu na náhradu škody podle této Úmluvy by bylo nutno podat ve stanovených lhůtách – 3 leté subjektivní, jejíž počátek spojuje s dnem, kdy žalobce dověděl, nebo mohl dovědět o existenci škody a kdo za ni odpovídá, a 30 leté objektivní počítané ode dne od události, která škodu způsobila. Spočívá-li škodná událost v průběžném výskytu případně pokračujícím (trvajícím) poškození, počítá se objektivní lhůta ode dne poslední ze série události, resp. posledního trvání pokračujícího poškození. Pokud by škoda měla svůj původ v trvalé skládce odpadu, běh objektivní lhůty by začal nejpозději ode dne uzavření skládky.

Úmluva také, vzhledem k vysoké rizikovosti činností, které mohou být původcem škod, s nimiž spojuje vznik odpovědnosti, posiluje postavení poškozených subjektů i tím, že provozovatelům těchto činností ukládá povinnost v souladu s vnitrostátním právem finančně se zajistit anebo pojistit a toto zajištění udržovat jako krytí případných škod a nápravných opatření.

V neposlední řadě Úmluva také vymezila svůj vztah k vnitrostátním úpravám smluvních stran, k jiným mezinárodním smlouvám i k právu Evropského společenství, a to tak, že vnitrostátní úpravy a mezinárodní smlouvy neomezují ani neruší a právu členských zemí Společenství ve vztazích mezi jeho členy dává přednost před ustanoveními svými. Její ustanovení by se v těchto vztazích uplatnila jen tehdy, jestliže by v právu Společenství příslušná pravidla chyběla.

Shrnutí

Přestože Úmluva byla formulována na počátku devadesátých let minulého století a má zejména z dnešního hlediska řadu problematických míst, představuje dodnes významný mezinárodní dokument, který již ve své době nabídl určité možné řešení alespoň části odpovědnostních vztahů v oblasti ochrany životního prostředí a i dnes může být inspirativní.

Právní odpovědnostní režim, který Úmluva nabídla má i svá problematická místa. Je to pochopitelné nejen vzhledem k tomu, že šlo o jeden z prvních pokusů, ale také proto, že dnes na něj nahlížíme s již delším časovým odstupem v situaci, kdy byly učiněny a případně i v účinnost vešly další legislativní pokusy o uchopení této nebo podobné problematiky.

Pokud jsem zmínil problémy, za nejvýznamnější považuji následující. Především je to pojem „škoda“. Vymezení tohoto pojmu je důležité již proto, že založení odpovědnosti za ni je hlavním cílem Úmluvy. Úmluva výslovně jí upravovaný odpovědnostní systém označuje jako občanskoprávní (civilní). Právě to je však ta oblast práva, v níž má odpovědnost své tradiční vymezení jako odpovědnost za ztráty na majetku navíc vyčíslitelné v penězích. Toto tradiční vymezení občanskoprávní škody však Úmluva překračuje, když zahrnuje i újmu na tzv. újmy ekologické, mající v ustanoveních Úmluvy podobu zhoršení nebo zničení životního prostředí. Kromě toho jsou do tohoto pojmu zahrnuty i náklady na preventivní opatření, to znamená jakási „náhrada za škodu, která dosud nevznikla“.

Zde se dostáváme k dalšímu problému, který spočívá v tom, že prevence zde neprovází, resp. nepředchází odpovědnosti za škodu, ale splývá s ní. Úmluva toto možnost uložení preventivních opatření dovozuje právě z odpovědnosti za škodu. Jestliže je však odpovědnost chápána, a občán-

skoprávní odpovědnost je tak opět chápána již tradičně, jako odpovědnost následná (sekundární) vznikající teprve následně jako důsledek porušení právní povinnosti, pak v případě, že budeme povinnost provést preventivní opatření, případě možnost jejich uložení, chápat jako projev odpovědnosti za škodu, pak již nejde o odpovědnost následnou (sekundární), ale odpovědnost primární obsaženou již v základním (primárním právním vztahu).

Již tradičním problémem spojeným s právní odpovědností za škody za životním prostředí je způsob a rozsah náhrady způsobené škody. Úmluva jednoznačně preferuje uvedení do původního stavu, což zřejmě znamená do stavu před škodlivým zásahem. První problém spočívá v tom, že tento stav musí být znám. To předpokládá jeho zjišťování (monitorování), které vzhledem k tomu, že se neví, kdy ke škodě dojde, by mělo být nepřetržité anebo opakované v relativně krátkých intervalech. Ještě větším problémem je však náhrada škody v podobě její kompenzace, resp. řečeno slovy Úmluvy „vnesení ekvivalentu poškozených nebo zničených částí životního prostředí“. V tomto případě se nelze vyhnout kvantifikaci způsobené škody jako východiska pro odpovídající (ekvivalentní) určení velikosti uloženého náhradního plnění.

Při uplatňování odpovědnosti za škodu vychází Úmluva z toho, že důkazní břemeno leží především na poškozeném. Vzhledem k povaze životního prostředí, mnohosti negativních vlivů působících na ně a potíží spojených s přístupem k informacím o provozovaných nebezpečných činnostech by podstatným přínosem k posílení postavení poškozeného bylo přenesení důkazního břemene na provozovatele.

Je pravda, že mechanismem zajišťujícím poškozeným přístup k informacím je do určité míry tento jejich handicap zmírněn. Jistou komplikací však může být od vlastního řízení o náhradě škody oddělené řízení, jehož prostřednictvím by se poškozený musel informací domáhat.

Konečně problém podle mého názoru spočívá i v tom, že vzhledem k občanskoprávnímu charakteru Úmluvou upravené odpovědnosti je její uplatňování svěřeno výlučně soukromým subjektům a jen v případě preventivních opatření i ekologicky zaměřeným sdružením a nadacím. Ale i vymezení škody v Úmluvě se neomezuje jen na škody na majetku případně život a zdraví osob, ale i na škody na životním prostředí, to jest na hodnotách, které jsou společné. Uplatňování odpovědnosti za ně by proto mělo být svěřeno veřejnoprávním subjektům. Nejlépe oddělit odpovědnost za ujmy na majetku od odpovědnosti za veřejný statek, jím životní prostředí nesporně je, ale současně vymezit jejich styčné body, resp. plochy, v nichž se mohou případně překrývat.

Key words: international environmental law – civil liability – prevention principle – hazardous activities

Summary

The Lugano Convention of 1993 (The Convention on civil liability for damage resulting from activities dangerous to the environment) has never come into force because of not ratifying by required number of states. Though it has an importance. The Convention is the first international document containing the most integrated form of potential legal regulation of the liability of environmental damage. There are also many embarrassments that identify problems which must be solved in any trying of legal regulation of environmental damage. Whether on international level or in national acts.

There is not only the matter of objective or subjective liability. There is also a fundamental matter – if there is primary or secondary liability. The primary liability generates together with the primary legal duty not as

the result of its breaching. There is even the definition problem of „environmental damage“. It is related to burden of proof and also to procedure of claiming rights. There is a problem in a relation between liability and prevention and in the state position in this system.



Pekárek Milan, Doc. JUDr. Ing. CSc.

Katedra práva životného prostredia
a pozemkového práva,
Právnická fakulta Masarykovej univerzity v Brne
Vevěří 70, 611 80 Brno
Milan.Pekarek@law.muni.cz

Wpływ rekomendacji Rady Europy na Polską koncepcję odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za przestępstwa przeciwko środowisku

(Council of Europe recommendations and their influence on the Polish conception of the liability of collective bodies for crimes against environment)

Wojciech Radecki

Problem zagrożenia środowiska w jego współczesnym wymiarze – zanieczyszczenia, odpady, hałas, promieniowanie, kurczenie się obszarów dzikiej przyrody, zagłada gatunków roślinnych i zwierzęcych – został dostrzeżony na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku. Stał się on od razu wyzwaniem dla prawa karnego, które zostało podjęte tak na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i międzynarodowej.

Wprowadzanie regulacji penalnych dotyczących ochrony środowiska do prawa wewnętrzne różnych państw trwa od lat osiemdziesiątych XX wieku do dziś. Szczególnie charakterystyczne przykłady to:

- osiemnasta ustawa z 28 marca 1980 o zmianie niemieckiego prawa karnego, zatytułowana *Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalitaet*, która do niemieckiego kodeksu karnego wprowadziła nowy rozdział 28 „Przestępstwa przeciwko środowisku (*Straftaten gegen die Umwelt*), istotnie w 1994 r. znowelizowany, obejmujący przepisy § 324-330d,
- wprowadzenie w 1989 r. do czechosłowackiego kodeksu karnego nowych przepisów § 181a i § 181b o przestępstwach przeciwko środowisku, rozbudowanych we wczesnych latach XXI wieku, tak w Czechach, jak i na Słowacji,
- uchwalony w 1996 r. kodeks karny Federacji Rosyjskiej zawierający odrębny i bardzo obszerny rozdział 26 „Przestępstwa ekologiczne“ (*Ekologičeskije priestuplenija*), obejmujący art. 246-262,
- uchwalony w 1997 r. polski kodeks karny, który w odrębnym rozdziale XXII „Przestępstwa przeciwko środowisku“ zebrał w art. 181-188 zespoły ustawowych znamion przestępstw przeciwko środowisku, znajdujące się dotąd w różnych przepisach tzw. pozakodeksowego prawa karnego,
- kodeks karny Słowacji z 2005 r. zawierający rozdział szósty „Przestępstwa powszechnie niebezpieczne i przeciwko środowisku“, a w nim oddział drugi „Przestępstwa przeciwko środowisku“ (*Trestne ciny proti zivotnemu prostrediu*), obejmujący § 300-310.

Jeśli chodzi o płaszczyznę międzynarodową, należy odnotować dwukrotne podjęcie problematyki ochrony środowiska środkami prawa karnego przez Międzynarodowe Stowarzyszenie

Prawa Karnego na kongresach w Hamburgu z 1979 r. i w Rio de Janeiro w 1994 r., zrealizowanie dużego programu badawczego przez Instytut Rzymski pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych, zakończone odrębną monografią¹ oraz aktywność Rady Europy w tej dziedzinie.

Rada Europy i ochrona środowiska środkami prawa karnego

Zainteresowanie Rady Europy i jej organów problematyką roli prawa karnego w ochronie środowiska, odpowiedzialnością korporacji, procedurami, sankcjami etc. w tej dziedzinie sięga 1971 roku². W ramach tego szkicu interesować mnie będą tylko te myśli, które dotyczą odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych. W wyniku prac Europejskiego Komitetu Problemów Prawa Karnego i jego podkomitetu została przyjęta 28 września 1977 przez Komitet Ministrów *Rezolucja o wkładzie prawa karnego do ochrony środowiska*³, która zarekomendowała państwom członkowskim podjęcie szeregu kroków. W szczególności rezolucja zaleciła ponowne zbadanie problemu odpowiedzialności karnej osób prawnych i innych podmiotów kolektywnych za przestępstwa przeciwko środowisku. Podobne myśli znalazły się w rekomendacjach dotyczących przestępstw gospodarczych (1981) i przestępstw na szkodę konsumentów (1982). Wyciągnięciem ostatecznych wniosków stała się przyjęta 20 października 1988 przez Komitet Ministrów *Rekomendacja o odpowiedzialności przedsiębiorstw za przestępstwa*⁴, zalecająca wprowadzenie odpowiedzialności karnej podmiotów kolektywnych za różne przestępstwa, w tym za przestępstwa przeciwko środowisku. W rekomendacji określono istotę odpowiedzialności karnej przedsiębiorstw, zwracając uwagę m.in. na to, że powinna ona następować niezależnie od tego, czy osoba fizyczna, która popełniła przestępstwo, może być zidentyfikowana czy nie. Określono rozbudowany system sankcji, które mogą dotknąć przedsiębiorstwa jako osoby prawnej.

Zwieńczeniem aktywności Rady Europy stała się przyjęta 4 listopada 1998 w Strasburgu *Konwencja Rady Europy o ochronie środowiska środkami prawa karnego*⁵. Wprawdzie ta konwencja nie uzyskała wystarczającej liczby ratyfikacji i nie weszła w życie, niemniej jednak stanowi wyraz myślenia państw członkowskich Rady Europy o roli prawa karnego w ochronie środowiska. Konwencja składa się z preambuły i 21 artykułów ujętych w 4 rozdziałach. W art. 2-4 twórcy konwencji określili przestępstwa, za które należy wprowadzić odpowiedzialność w systemach prawnych państw członkowskich, w art. 6-8 wskazali na sankcje, a art. 9 poświęcili odpowiedzialności korporacji zdecydowanie ją promując, aczkolwiek pozostawili państwu członkowskim wybór między odpowiedzialnością karną a administracyjną i dopuścili składanie przez sygnatariuszy konwencji zastrzeżeń, że odpowiedzialność karna korporacji nie zostanie wprowadzona.

¹ G. Heine, M. Prabhu, A. Alvazzi del Frate (eds.), *Environmental Protection – Potentials and Limits of Criminal Justice. Evaluation of Legal Structures*, Freiburg im Breisgau 1997.

² S. Ercman, *The Contribution of the Council of Europe to the Protection of the Environment through Penal Law*, "Revue Internationale de Droit Penal" 1994, nr 3-4, s. 1199-1205.

³ *Resolution (77)28 on the Contribution of Criminal Law to Protection of the Environment*, Strasbourg 1978.

⁴ *Liability of Enterprises for Offences – Recommendation No. R/88/18*, Council of Europe. Publications and Documents, Strasbourg 1990.

⁵ *Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law*, European Treaty Series/172.

Rola Rady Europy w myśleniu o ochronie środowiska środkami prawa karnego okazała się znacząca. Niewielka wzmianka o odpowiedzialności korporacji w rezolucji z 1977 r., rozbudowana konstrukcja odpowiedzialności karnej przedsiębiorstw w rekomendacji z 1988 r., systematyczna koncepcja takiej odpowiedzialności w konwencji z 1998 r. jasno pokazują, że Rada Europy wyraźnie promuje odpowiedzialność karną przedsiębiorstw (korporacji, podmiotów zbiorowych) za przestępstwa przeciwko środowisku. Te idee stały się jednym ze źródeł, które zainspirowało ustawodawcę polskiego do wprowadzenia odpowiedzialności typu penalnego podmiotów zbiorowych za różnego rodzaju przestępstwa, w tym za przestępstwa przeciwko środowisku.

Polska nauka prawa wobec odpowiedzialności karnej osób prawnych i innych podmiotów kolektywnych

Polska należy do państw o kontynentalnym systemie prawnym, w którym zasada „*societas delinquere non potest*” przez wiele lat należała do kanonów, od których odstąpić nie podobna. Twórca pierwszego polskiego kodeksu karnego, Juliusz Makarewicz, był zdecydowanym przeciwnikiem odpowiedzialności karnej podmiotów kolektywnych, oceniając ją jako relikwyt dawnych czasów⁶. Kiedy w latach sześćdziesiątych XX wieku wprowadzono do polskiego systemu prawnego kary pieniężne wymierzone zakładom (osobom prawnym) za zanieczyszczenie wód i powietrza, pojawił się pogląd, że jest to faktyczne dopuszczenie odpowiedzialności karnej podmiotów kolektywnych. Jednakże najwybitniejsi przedstawiciele nauki prawa karnego ocenili stanowczo, że kary te nie mają nic wspólnego z odpowiedzialnością karną⁷.

Dyskusje rozgorzały na nowo dopiero w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Za wprowadzeniem odpowiedzialności karnej podmiotów kolektywnych opowiedzieli się znawcy problematyki przestępstw gospodarczych⁸ oraz właśnie przestępstw przeciwko środowisku⁹, którzy podkreślali, że jednym z podstawowych źródeł inspiracji są rekomendacje Rady Europy.

Ostatecznie ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie tej instytucji do polskiego porządku prawnego, wydając ustawę z 28 października 2002 o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary¹⁰, która weszła w życie 28 listopada 2003. Niedługo po jej wejściu w życie została ona zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego, który wyrokiem z 3 listopada 2004 uznał niektóre jej przepisy za niezgodne z konstytucją i orzekł, że z dniem 30 czerwca 2005 tracą one swą moc¹¹. W ten sposób ustawodawca został zmuszony do

⁶ J. Makarewicz, *Prawo karne. Wykład porównawczy z uwzględnieniem prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Lwów – Warszawa 1924, s. 109-110.

⁷ W. Wolter, *Nauka o przestępstwie*, Warszawa 1973, s. 50; W. Świda, *Prawo karne*, Warszawa 1986, s. 126.

⁸ O. Górnioł, *Przestępczość przedsiębiorstw i karanie jej sprawców*, Warszawa 1995.

⁹ W. Radecki, *Koncepcje odpowiedzialności karnej osób prawnych w ochronie środowiska*, Wrocław 1996.

¹⁰ Ustawa z 28 października 2002 o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. Nr 197, poz. 1661).

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2004 – K 18/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy” 2004, Nr 10A, poz. 103.

znowelizowania ustawy, co rychło uczynił¹². Ustawa z 28 października 2002 obowiązuje w brzmieniu nadanym jej tą nowelizacją.

Podstawowe założenia ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych

Zwraca uwagę, że w samym tytule ustawy nie ma przymiotnika określającego tę odpowiedzialność mianem „karnej“. Ustawodawca uczynił to świadomie (w projekcie ustawy było sformułowanie, że chodzi o odpowiedzialność „karną“, w toku prac w parlamencie przymiotnik ten został pominięty), pozostawiając zbadanie charakteru prawnego tej odpowiedzialności nauce prawa. Od strony teoretycznej odpowiedzialność podmiotów zbiorowych można traktować trojako:

- 1) jako odpowiedzialność karną podlegającą regułom kodeksu karnego,
- 2) jako odpowiedzialność karną w znaczeniu konstytucyjnym, szerszym niż kodeksowe,
- 3) jako swoisty rodzaj odpowiedzialności.

Przed wspomnianym już wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2004 przeżywały poglądy, których autorzy dopatrywali się w tej odpowiedzialności nowego, autonomicznego rodzaju odpowiedzialności, wprawdzie zbliżonego, ale nieidentycznego z odpowiedzialnością karną¹³. Natomiast ów wyrok Trybunału Konstytucyjnego zdaje się przesądzać, że odpowiedzialność podmiotów zbiorowych jest formą odpowiedzialności karnej, ale nie w takim znaczeniu, o jakim mowa w kodeksie karnym, lecz szerszym, konstytucyjnym. Artykuł 42 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. proklamuje trzy fundamentalne zasady, na jakich musi opierać się szeroko rozumiana odpowiedzialność karna:

- 1) zasada *nullum crimen sine lege penali anteriori*,
- 2) zasada prawa do obrony,
- 3) zasada domniemania niewinności.

Te trzy zasady Trybunał Konstytucyjny odniósł także do odpowiedzialności podmiotów zbiorowych.

Nie wchodząc bliżej w skomplikowane rozważania teoretyczne, przedstawię charakterystykę ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, zwracając uwagę na jej najważniejsze cechy.

Zakres przedmiotowy ustawy

Zakres ten został wyznaczony przez art. 16 ust. 1, który w dwunastopunktowym wyliczeniu wskazuje, jakich przestępstw może dotyczyć ustawa. W tym wykazie przeważają przestępstwa

¹² Ustawa z 28 lipca 2005 o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. Nr 180, poz. 1492).

¹³ A. Zachuta, *Specyfika odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, „Prokuratura i Prawo“ 2003, nr 11, s. 158.

gospodarcze i finansowe, ale pkt 8 wskazuje również na *przestępstwa przeciwko środowisku*, określone w następujących przepisach:

- art. 181-184 oraz art. 186-188 Kodeksu karnego¹⁴
- art. 34 ustawy z 11 stycznia 2001 o substancjach i preparatach chemicznych¹⁵,
- art. 58-64 ustawy z 22 czerwca 2001 o organizmach genetycznie zmodyfikowanych¹⁶.

Ta lista nie wyczerpuje wszystkich przestępstw przeciwko środowisku ujętych w ustawach innych niż kodeks karny¹⁷, ale popełnienie tylko tych pozwala na wdrożenie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego.

Zakres podmiotowy ustawy

Zakres ten został wyznaczony pojęciem *podmiotu zbiorowego*. Według art. 2 ta kategoria obejmuje:

- osoby prawne oraz jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej, którym odrębne przepisy przyznają zdolność prawną (z wyłączeniem jednak Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków),
- spółki handlowe z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek,
- spółki kapitałowe w organizacji,
- podmioty w stanie likwidacji,
- przedsiębiorców niebędących osobami fizycznymi,
- zagraniczne jednostki organizacyjne.

Jest to więc zakres bardzo szeroki, zdaniem licznych przedstawicieli doktryny – nadmiernie szeroki.

¹⁴ Ustawa z 6 czerwca 1997 Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.). Są to wszystkie przestępstwa z rozdziału XXII „Przestępstwa przeciwko środowisku“, mianowicie: powodowanie znacznych zniszczeń w przyrodzie, w szczególności na obszarach chronionych (art. 181), niebezpieczne zanieczyszczanie wody, powietrza i ziemi (art. 182), bezprawne zagrażające środowisku postępowanie z odpadami, w tym bezprawne przemieszczenie odpadów przez granice (art. 183) i materiałami jądrowymi (art. 184), brak dbałości o urządzenia ochronne (art. 186), niszczenie i uszkadzanie terenów i obiektów chronionych (art. 187), samowola budowlana na obszarach chronionych (art. 188). Ustawodawca nie wskazał na art. 185, jednakże oczywiste jest, że należy on do tej grupy, skoro przewiduje typy kwalifikowane przestępstw z art. 182-184.

¹⁵ Ustawa z 11 stycznia 2001 o substancjach i preparatach chemicznych (Dz.U. Nr 11, poz. 84 ze zm.); przewidziane w niej przestępstwa polegają na dopuszczeniu do poważnych nieprawidłowości przy wprowadzaniu do obrotu nowych substancji i preparatów chemicznych.

¹⁶ Ustawa z 22 czerwca 2001 o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz.U. 2007 Nr 36, poz. 233). Przepisy te przewidują kilka typów przestępstw spowodowania zagrożenia wynikającego z wprowadzenia do środowiska GMO i niezachowania należytej ostrożności przy postępowaniu z GMO.

¹⁷ Należy podkreślić, że polski system prawny nie jest oparty na zasadzie wyłączności kodeksu jako źródła prawa karnego materialnego. Zestawy znamion przestępstw znajdują się w ponad 60 ustawach, wśród nich są wspomniane ustawy o substancjach i preparatach chemicznych oraz o GMO.

Warunki odpowiedzialności podmiotu zbiorowego

Ustawodawca przyjął skrajną wersję koncepcji odpowiedzialności pochodnej¹⁸. Według art. 3 ustawy podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności za czyn zabroniony osoby fizycznej:

- 1) działającej w imieniu podmiotu zbiorowego lub w jego interesie w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnienia tego obowiązku,
- 2) dopuszczonej do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osobę wskazaną w pkt 1,
- 3) działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą osoby wskazanej w pkt 1.

Ale to jeszcze nie wystarczy do wszczęcia procedury pociągnięcia do odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Potrzebne jest spełnienie trzech kolejnych warunków:

- po pierwsze, zachowanie osoby wskazanej w art. 3 przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową,
- po drugie, według art. 4 fakt popełnienia czynu zabronionego – tylko tego wskazanego w art. 16, czyli w odniesieniu do ochrony środowiska tylko któregoś ze wskazanych w art. 16 ust. 1 pkt 8 – został potwierdzony prawomocnym:
 - wyrokiem skazującym tę osobę fizyczną,
 - wyrokiem warunkowo umarzającym postępowanie wobec tej osoby (co praktycznie jest równoznaczne ze skazaniem),
 - orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie,
- po trzecie, według art. 5 podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności tylko wtedy, jeżeli do popełnienia czynu zabronionego doszło w następstwie co najmniej:
 - braku należytej staranności w wyborze osoby fizycznej wskazanej w art. 3 pkt 2 lub 3,
 - braku należytego nadzoru nad osobą fizyczną wskazaną w art. 3 pkt 2 lub 3,
 - ze strony organu lub przedstawiciela podmiotu zbiorowego.

Ustawodawca posłużył się tu instytucjami cywilistycznymi winy w wyborze (*culpa in eligendo*) oraz winy w nadzorze (*culpa in custodiendo*). Udowodnienie tak rozumianej winy spoczywa w całości na oskarżycielu¹⁹. Ustawodawca nie sięgnął do znanego w prawie cywilnym domniemania winy w wyborze bądź w nadzorze, ponieważ odpowiedzialność podmiotu zbiorowego wyraźnie powiązał ze stwierdzeniem każdego z obu przejawów winy, a więc nie z ich domniemaniem²⁰.

Niezwykle istotna zasada została proklamowana w art. 6 ustawy z 28 października 2002. Przepis ten stanowi, że odpowiedzialność albo brak odpowiedzialności podmiotu zbiorowego na zasadach określonych w tej ustawie nie wyłącza odpowiedzialności cywilnej za wyrządzoną szkodę, odpowiedzialności administracyjnej ani indywidualnej odpowiedzialności prawnej sprawcy czynu zabronionego. Odpowiedzialność podmiotu zbiorowego w dziedzinie ochrony

¹⁸ M. Filar, Z. Kwaśniewski, D. Kala, *Komentarz do ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, Toruń 2006, s. 29.

¹⁹ B. Namysłowska-Gabrysiak, *Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Komentarz*, Kraków 2004, s. 126.

²⁰ M. Filar, Z. Kwaśniewski, D. Kala, *Komentarz do ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, Toruń 2006, s. 56-57.

środowiska jawi się więc jako rodzaj odpowiedzialności karnej, który w żadnym stopniu nie wyłącza ani nie ogranicza innych znanych polskiemu systemowi prawnemu form odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska, tj. odpowiedzialności administracyjnej, w tym odpowiedzialności na podstawie ustawy z 13 kwietnia 2007 o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie²¹ oraz cywilnej podmiotu zbiorowego bądź odpowiedzialności karnej osób fizycznych za przestępstwa lub wykroczenia²².

Sankcje

Wobec podmiotu zbiorowego orzeka się *karę pieniężną* w wysokości od 1000 zł (ok. 300 euro) do 20 000 000 zł (ok. 6 000 000 euro), ale nie wyższą niż 10 % przychodu w roku, w którym popełniono czyn zabroniony będący podstawą odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Obok podstawowej kary pieniężnej orzeka się lub można orzec inne środki. I tak *obligatoryjnie* orzeka się *przepadek*:

- 1) przedmiotów pochodzących chociażby bezpośrednio z czynu zabronionego lub które służyły lub były przeznaczone do popełnienia czynu zabronionego,
- 2) korzyści majątkowej pochodzącej chociażby pośrednio z czynu zabronionego,
- 3) równowartości przedmiotów lub korzyści majątkowej pochodzących chociażby pośrednio z czynu zabronionego;

chyba że przedmiot, korzyść majątkowa lub ich równowartość podlega zwrotowi innemu uprawnionemu podmiotowi.

Fakultatywnie można orzec jeden lub kilka spośród pięciu *zakazów*:

- 1) zakaz promocji lub reklamy prowadzonej działalności, wytwarzanych lub sprzedawanych wyrobów, świadczonych usług lub udzielanych świadczeń,
- 2) zakaz korzystania z dotacji, subwencji lub innych form wsparcia finansowego środkami publicznymi,
- 3) zakaz korzystania z pomocy organizacji międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem,
- 4) zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne,
- 5) zakaz prowadzenia określonej działalności podstawowej lub ubocznej (chyba że ten piąty zakaz mógłby doprowadzić do upadłości lub likwidacji podmiotu zbiorowego albo zwolnień grupowych);

zakazy orzeka się w latach na okres od roku do 5 lat.

Ponadto można orzec *podanie wyroku do publicznej wiadomości*.

Orzekając karę pieniężną i inne środki sąd uwzględnia w szczególności wagę nieprawidłowości w wyborze lub nadzorze, rozmiary uzyskanej lub możliwej do uzyskania korzyści, sytuację majątkową podmiotu zbiorowego, społeczne następstwa ukarania oraz wpływ ukarania na dalsze funkcjonowanie podmiotu zbiorowego.

Ustawodawca przewidział możliwość odstąpienia od orzeczenia kary pieniężnej i poprzesta-

²¹ Ustawa z 13 kwietnia 2007 o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. Nr 75, poz. 493).

²² Należy zwrócić uwagę, że według prawa polskiego odpowiedzialność osoby fizycznej za wykroczenia jest odpowiedzialnością karną, a nie administracyjną, jak to jest na przykład i w Czechach, i na Słowacji.

nia – w szczególnie uzasadnionych wypadkach, jeżeli podmiot zbiorowy nie odniósł korzyści – na orzeczeniu przepadku, zakazu lub podania wyroku do publicznej wiadomości.

W wypadku ponownego (przed upływem 5 lat) popełnienia czynu uzasadniającego odpowiedzialność podmiotu zbiorowego, można zaostrzyć karę pieniężną o połowę w stosunku do maksymalnego wymiaru, wtedy można także orzec zakaz prowadzenia określonej działalności podstawowej lub ubocznej, nawet gdyby to mogło doprowadzić do upadłości lub likwidacji podmiotu zbiorowego albo do zwolnień grupowych.

Ustawodawca przewidział dwa okresy przedawnienia:

- środków wobec podmiotu zbiorowego nie orzeka się, jeżeli od dnia wydania orzeczenia stwierdzającego popełnienie przestępstwa przez osobę fizyczną upłynęło 10 lat,
- środków orzeczonych wobec podmiotu zbiorowego nie wykonuje się, jeżeli od dnia uprawomocnienia się wyroku stwierdzającego odpowiedzialność podmiotu zbiorowego upłynęło 10 lat.

Zagadnienia procesowe

Do postępowania w sprawie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego, jeżeli przepisy ustawy z 28 października 2002 nie stanowią inaczej. W pierwszej instancji orzeka sąd rejonowy, przy czym sąd apelacyjny może przekazać sprawę szczególnie poważną sądowi okręgowemu. Postępowanie wszczyna się na wniosek prokuratora lub pokrzywdzonego. Postępowanie może być wszczęte dopiero wtedy, gdy uprawomocni się orzeczenie stwierdzające popełnienie przez osobę fizyczną przestępstwa, którego popełnienie uzasadnia odpowiedzialność podmiotu zbiorowego, czyli w odniesieniu do ochrony środowiska – któregoś z przestępstw z art. 16 ust. 1 pkt 8 ustawy z 28 października 2002. Sąd rozstrzyga samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne w granicach wniosku, jest jednak związany orzeczeniem stwierdzającym popełnienie przez osobę fizyczną przestępstwa stanowiącego podstawę odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Od wyroku sądu pierwszej instancji wnioskodawcy i podmiotowi zbiorowemu przysługuje apelacja, natomiast kasacja może być wniesiona tylko przez Prokuraturę Generalną lub Rzecznika Praw Obywatelskich. Do wykonania orzeczonej kary pieniężnej, przepadku, zakazów oraz podania wyroku do publicznej wiadomości stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu karnego wykonawczego.

Uwagi końcowe

Wprawdzie jednym z podstawowych źródeł inspiracji, jakimi kierował się polski ustawodawca wprowadzając odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, w tym za czyny zabronione pod groźbą kary jako przestępstwa przeciwko środowisku, były rekomendacje Rady Europy, ale przyjęty ostatecznie model poważnie różni się od postulowanego w owych rekomendacjach. Polski model jest niewątpliwie modelem odpowiedzialności karnej, ale zasadnicza różnica polega na tym, że odpowiedzialność podmiotu zbiorowego jest konsekwencją popełnienia przestępstwa przez osobę fizyczną. Osoba ta musi być zidentyfikowana i

popelnienie przez nią przestępstwa musi być stwierdzone prawomocnym orzeczeniem. Nie ma więc możliwości prowadzenia postępowania przeciwko podmiotowi zbiorowemu, jeżeli wiadomo, że jakaś niezidentyfikowana osoba fizyczna popełniła przestępstwo, ale nie ma możliwości jej ustalenia. Odpowiedzialność podmiotu zbiorowego jawi się przeto jako odpowiedzialność następcza, a nie samodzielna. Co więcej, postępowanie karne przeciwko osobie fizycznej i przeciwko podmiotowi zbiorowemu nie może toczyć się jednocześnie. Najpierw musi zakończyć się postępowanie przeciwko osobie fizycznej orzeczeniem stwierdzającym popełnienie przez nią przestępstwa i dopiero po uprawomocnieniu się takiego orzeczenia może zostać wszczęte postępowanie przeciwko podmiotowi zbiorowemu. To nie jest pełną realizacją zaleceń Rady Europy, można więc twierdzić, że odpowiedzialność podmiotów kolektywnych za przestępstwa przeciwko środowisku jeszcze czeka na właściwe rozwiązanie w polskim porządku prawnym.

Key words: collective body – crime against environment – penal law – penal liability – protection of the environment.

Summary

The Act passed on 28th October 2002 on the liability of collective bodies for acts prohibited under penalty was created under the influence of Council of Europe Recommendations. Nevertheless the Polish conception of such liability essentially differs from that postulated by recommendations. The Polish pattern is doubtless a model of penal liability, but the main difference consists in that liability of a collective body is the consequence of commission by the natural person of a criminal offence. This natural person must be identified and commission of criminal offence must be ascertained by the sentence valid in law. It is impossible to institute proceedings against collective body, if it is known, that a certain natural person has committed crime, but it is impossible to identify that natural person. Liability of collective bodies appears as a sequent liability, not self-dependent one. More over, proceedings against natural person and against collective body cannot take place at the same time. At first the proceedings against natural person must be closed and that natural person must be sentenced. Only when this sentence will be valid in law, the proceedings against collective body can be initiated. This is not full realization of Recommendations of the Council of Europe, therefore one can estimate, that liability of collective bodies for crimes against environment is still waiting on proper solution in the Polish legal system.



Radecki Wojciech, Prof. dr hab.

Instytut Nauk Prawnych PAN,
Zespół Prawa Ochrony Środowiska
ul. Kuznicza 46/47, 50-138 Wrocław
inp@prawo.uni.wroc.pl

Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými pro životní prostředí a její promítnutí do českého práva

Michal Sobotka

Ochrana životního prostředí představuje při současném stupni poznání činnost primárně orientovanou na předcházení vzniku škod na životním prostředí. Tento aspekt ochrany životního prostředí, označovaný též jako defenzivní složka ochrany¹, by měl představovat, v souladu s principy prevence a předběžné opatřnosti, dominantní prvek činností zaměřených na ochranu životního prostředí. Právní úprava ochrany životního prostředí nutně reflektuje uvedené východisko a zakotvuje systém nástrojů², které jsou převážně orientovány na vyloučení činností *potenciálně* ohrožujících nebo poškozujících životní prostředí, respektive omezujících jejich dopady na přijatelnou úroveň³. Regulace potenciálně škodlivých činností směřuje k zajištění takového stavu životního prostředí, který zaručuje příznivé životní podmínky člověka, respektive všech živých organizmů⁴. Navzdory takto orientovaným regulačním opatřením ke škodám na životním prostředí dochází, a to jak v důsledku protiprávního jednání, tak i jednání právem aprobovaného. Nástroje působící preventivně nejsou při ochraně životního prostředí z mnoha důvodů dostatečně efektivní a ochrana životního prostředí, a tedy i právní úprava v této oblasti, musí nutně zajišťovat nástroje působící *ex post* a umožňující odstranění nežádoucího stavu. Tato složka ochrany, označovaná jako ofenzivní⁵, sehrává s ohledem na skutečný stav životního prostředí neméně významnou roli jako složka defenzivní. Mezi tradiční právní nástroje, které naležly v oblasti ochrany životního prostředí uplatnění a které lze charakterizovat jako ofenzivní, náleží institut právní odpovědnosti za škody (ztráty) na životním prostředí⁶. Dlužno ovšem dodat, že vymezení institutu právní odpovědnosti jako nástroje ofenzivní ochrany životního prostředí není výlučné a tento nástroj plní pochopitelně i funkce defenzivní (preventivní).

Za jeden z milníků právní úpravy odpovědnosti za škody na životním prostředí je považováno přijetí Úmluvy Rady Evropy o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi ne-

¹ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. dopl. a rozš. vyd., C.H.Beck 2007, Praha, str. 29

² Typickým nástrojem administrativně-právní povahy je povolování, stanovování emisních standardů apod.

³ Ústavní zakotvení tohoto přístupu je obsaženo v čl. 35 odst. 3 LZPS dle kterého „...nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí... nad míru stanovenou zákonem.“ (podtrženo autorem)

⁴ Srovnej zejména čl. 35 odst. 1 LZPS a § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

⁵ Opus cit. sub 2, str. 29

⁶ K pojmu „ztráta/újma/škoda na životním prostředí“ blíže Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Univerzita Karlova v Praze – nakladatelství Karolinum 1999, Praha, str. 22-23.

bezpečnými pro životní prostředí (Luganská úmluva)⁷. Úmluva bývá charakterizována jako první pokus o komplexní zakotvení odpovědnosti za škody na životním prostředí⁸. Komplexnost (rozsah) úmluvy byla hlavní příčinou velmi rezervovaného přístupu jednotlivých států k jejímu přijetí. Ačkoliv byla úmluva sjednána již v roce 1993, do dnešního dne nevstoupila v platnost⁹ a takový vývoj nelze ani do budoucna očekávat. Jednak pro již zmíněnou obavu jednotlivých států z rozsahu úmluvy a jednak s ohledem na další vývoj právní úpravy v této oblasti, zejména na úrovni komunitárního práva, který po přijetí úmluvy následoval a do kterého se tato obava rovněž promítla. Luganská úmluva tak zaujímá pozici dokumentu majícího povahu *soft-law* a může sloužit jako inspirační zdroj pro další normotvornou činnost. Zcela nepochybně se tak stalo při přípravě komunitární právní úpravy¹⁰, která vyústila v přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Přijetí uvedené směrnice představuje pro oblast právní úpravy odpovědnosti za škody na životním prostředí na úrovni komunitárního práva zásadní krok, který pro jednotlivé členské státy přinesl velmi obtížný úkol transpozice této směrnice do národních právních řádů. O obtížnosti tohoto kroku svědčí mimo jiné i skutečnost, že lhůtu pro transpozici směrnice splnily toliko dva členské státy¹¹. Na úrovni českého práva došlo k přijetí zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů¹². I když je přijetí směrnice i české vnitrostátní úpravy jistě možné hodnotit jako úspěch, nelze opomenout skutečnost, že rozsah působnosti této úpravy je v porovnání s Luganskou úmluvou do značné míry odlišný a poslelně jmenovaný dokument tak neztrácí na svém významu.

Při hodnocení významu Luganské úmluvy pro českou právní úpravu odpovědnosti za škody na životním prostředí je nejprve třeba vyjasnit povahu pojmu „škoda“. Pojem škoda vymezuje čl. 2 bod 7 úmluvy a zahrnuje pod tento pojem tradiční občanskoprávní atributy, kterými jsou ztráta života či poškození osoby (písm. a.), ztráta nebo poškození majetku (písm. b.) a vedle nich i škodu vzniklou v důsledku zhoršení stavu životního prostředí, pokud tato škoda již není zahrnuta do ztrát uvedených sub a. a b. (písm. c.). Konečně pak pojem škoda zahrnuje i náklady na realizaci opatření nezbytných k odvrácení či minimalizaci škody podle písm. a. až c. a škody vzniklé v důsledku těchto opatření (písm. d.). V souvislosti s uvedenou definicí vyvstává klíčová otázka, zda pojem škoda zahrnuje v případě písm. c. ztráty na životním prostředí (zhoršení stavu ž.p.) jako takové nebo pouze v případě, že takové ztráty (zhoršení) vyvolávají ztrátu či škodu, která postihuje konkrétní osobu. Ustanovení písm. c. výslovně uvádí jako formu ztráty či škody ušlý zisk vyvolaný poškozením životního prostředí, jehož výše není nijak omezena a kompenzaci za poškození

⁷ Council of Europe Convention on Civil Liability for Damages Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Lugano, 21. 6. 1993.

⁸ Např. Stejskal, V.: Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity, Eva Rozkotává – IFEC 2006, Praha, str. 79; obdobně opus cit. sub. 7, str. 27.

⁹ Luganskou úmluvu podepsalo 9 států (Finsko, Island, Itálie, Kypr, Lichtenštejnsko, Lucembursko, Nizozemsko, Portugalsko a Řecko, z nichž pouze Portugalsko úmluvu ratifikovalo. Podmínkou vstupu úmluvy v platnost je ratifikace třemi státy (čl. 32), z nichž dva musí být členskými státy Rady Evropy – úmluva je otevřena i nečlenskými státními Rady.

¹⁰ EC White Paper on Environmental Liability, 2000, str. 25.

¹¹ Itálie a Litva.

¹² K obsahu směrnice a jejímu promítnutí do českého práva blíže viz. Stejskal, V. – Vicha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem. 1. vydání. Nakladatelství Leges Praha 2008.

životního prostředí, jejíž výše je omezena výší nákladů na provedení nápravných opatření¹³. Z textu úmluvy tak, byť ne zcela jednoznačně vyplývá, že jejím účelem je poskytnout poškozené osobě kompenzaci, nikoliv zajistit uvedení životního prostředí do původního stavu. Text úmluvy nijak nezavazuje poškozeného, aby poskytnutou kompenzací využil k realizaci nápravných opatření. Ve vztahu ke škůdci pak úmluva neupravuje povinnost zajistit nápravu újmy způsobené poškozením životního prostředí přednostně jeho uvedením do původního stavu před poskytnutím finanční kompenzace. Tuto otázku ponechává neřešenou a tudíž na jednotlivých národních právních rádech.

Přestože z výše uvedeného vyplývá, že Luganská úmluva vychází ze soukromoprávní povahy pojmu škoda a způsobu uplatňování odpovědnosti za ni, obsahuje současně určitý prvek, který umožňuje posunutí tohoto odpovědnostního režimu do oblasti veřejnoprávní. Jinými slovy, umožňuje zajistit ochranu životního prostředí bez ohledu na vůli (potenciálně) poškozené osoby. Tímto prvkem je právo občanských sdružení a nadací, jejichž cílem je ochrana životního prostředí a splňujících další podmínky případně stanovené národním právem, požadovat zásah příslušného státního orgánu vůči provozovateli nebezpečné činnosti (čl. 18 úmluvy). Tímto orgánem může být jak soud tak i správní orgán. Úmluva tedy předvídá možnosti (civilní) žaloby, respektive žádosti učiněné pořadem veřejného práva k příslušnému správnímu orgánu. Zásadním faktorem je samozřejmě skutečnost, že ekologická občanská sdružení či nadace zde nefigurují v postavení subjektu, kterému je způsobena (či hrozí) škoda ve smyslu čl. 2 bodu 7, ale mohou jednat v zájmu životního prostředí jako takového, respektive třetí osoby (poškozeného) a současně životního prostředí. Článek 18 odst. 1 vymezuje situace, kdy ekologické organizace mohou svoji žádost o zásah uplatnit a současně vymezuje i povahu opatření, která mohou vyžadovat. Především mohou požadovat zákaz protiprávně provozované nebezpečné činnosti, která současně představuje závažné riziko škody na životním prostředí (písm. a.). V tomto jediném případě úmluva výslovně hovoří o hrozbě škody na životním prostředí bez vazby na poškození třetí osoby. V ostatních případech mohou ekologické organizace směřovat svoji žádost o opatření vůči provozovateli legálně provozované nebezpečné činnosti a požadovat uložení preventivního či nápravného opatření.

Luganská úmluva tedy upravuje dva způsoby, kterými se lze domáhat náhrady škody, která byla vyvolána poškozením životního prostředí a současně i nápravy poškozených částí životního prostředí. V prvním případě je osobou oprávněnou domáhat se náhrady škody, respektive nápravy poškozeného životního prostředí, poškozená osoba. Je zcela v dispozici této osoby, s omezeními vyplývajícími možných pravidel vnitrostátního práva, zda bude kompenzaci vyžadovat a v jaké formě. V druhém případě je oprávněnou osobou domáhat se určitého opatření ekologické organizace, která zde jedná v podstatě ve veřejném zájmu. V obou případech je ovšem na svobodném rozhodnutí oprávněných osob, zda svůj nárok uplatní či nikoliv. Luganská úmluva tedy neupravuje povinnost smluvních stran zajišťovat ochranu životního prostředí prostřednictvím svých orgánů *ex officio*, ale „pouze“ upravuje možnost dotčených subjektů domáhat se u těchto orgánů ochrany svých práv či zájmů.

Z hlediska českého práva odpovídá prvnímu z uvedených způsobů, a tedy i jádru úmluvy, úprava odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností podle § 420a, respektive za škodu

¹³ Nápravná opatření pak definuje čl. 2 bod 8 úmluvy jako opatření nezbytná k uvedení poškozených částí životního prostředí do původního stavu, popřípadě k zajištění náhradního plnění ve vhodných případech.

způsobenou provozem zvláště nebezpečným podle § 432 občanského zákoníku. Zde je třeba upozornit na probíhající rekodifikaci českého soukromého práva. Návrh nového občanského zákoníku¹⁴ přebírá s jistými úpravami jak obecný institut odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností (§ 2653), tak provozem zvláště nebezpečným (§ 2654). Ve vztahu k požadavkům vyplývajícím z Luganské úmluvy jde především o zohlednění obtížnosti prokazování příčinné souvislosti mezi vzniklou škodou a provozem nebezpečné činnosti ve smyslu čl. 10 úmluvy¹⁵.

Druhý z uvedených způsobů uplatňování odpovědnosti je nově upraven ve zmíněném zákoně č. 167/2008 Sb., podle jehož § 8 odst. 2 mohou fyzické i právnické osoby dotčené, popřípadě pravděpodobně dotčené ekologickou újmou žádat příslušný správní orgán o uložení preventivních nebo nápravných opatření podle tohoto zákona. Pojem ekologická újma podle tohoto zákona (respektive Směrnice 2004/35/ES) zde má ovšem užší rozsah než zhoršení životního prostředí ve smyslu čl. 2 bodu 7 úmluvy.

Posledním významným prvkem úpravy úmluvy, kterému zde budeme věnovat pozornost, je institut povinného finančního zajištění podle čl. 12 úmluvy. Úmluva vyžaduje, aby provozovatelé nebezpečných činností s ohledem na míru rizika spojených s jejich provozem, byli povinni zajistit si finanční prostředky nezbytné pro náhradu možné škody. Způsoby pro splnění této povinnosti mohou být účast na povinném pojištění, popřípadě vytvoření jiné formy finanční záruky do stanovené výše. Dostatek (respektive nedostatek) finančních prostředků pro případ vzniku škody způsobené poškozením životního prostředí je zpravidla kritickým bodem, vedle prokazování příčinné souvislosti, při prosazování odpovědnosti za škody na životním prostředí. V českém právu, do přijetí zákona č. 167/2008 Sb., existovaly pouze dílčí úpravy reflektující závazky plynoucí z mezinárodního nebo komunitárního práva¹⁶. Ustanovení § 14 zákona 167/2008 Sb. je pokusem o komplexnější úpravu této problematiky, ovšem faktické dopady tohoto ustanovení do praxe lze dnes těžko odhadovat. Zmíněné ustanovení nabude účinnosti 1. ledna 2013 a jeho konstrukce umožňuje v podstatě každému provozovateli, který pod režim zákona spadá, se povinnosti finančně zajistit preventivní nebo nápravné opatření vyhnout¹⁷.

Odpovědnost za ztráty na životním prostředí je v českém právu problematika upravená především v oblasti veřejného práva s tím, že hlavním garantem ochrany životního prostředí je stát. Ztráty na životním prostředí, které vznikají v důsledku jeho poškození, jsou tradovány pod pojmem ekologická újma, který má dnes v pozitivním právu dvojí odraz¹⁸. V obou případech je to ale stát, který má povinnost prostřednictvím svých orgánů, zajišťovat uplatňování odpovědnosti za způsobenou ekologickou újmu (popřípadě její hrozbu) vůči jejím původcům. Přestože je Luganská úmluva orientována primárně na soukromoprávní režim odpovědnosti, nabízí se zde několik otázek, které jsou oběma oblastem právní úpravy společné. Jedná se bezesporu o problematiku prokazování vzniku škody na životním prostředí v důsledku provozu určitých nebezpečných činností a finančního zajištění odpovědnosti za tyto škody. Luganská úmluva také zakotvuje účast ekologických organizací při uplatňování odpovědnosti za škody na životním prostředí. Na příkladu těchto subjektů je patrné, že uplatňování odpovědnosti by nemělo být otázkou toliko veřejného nebo naopak soukromého práva, ale zajišťováno při využití všech dostupných možností.

¹⁴ http://obcanskyzakonik.justice.cz/tiny-mce-storage/files/Navrh_obcanskeho_zakoniku.pdf

¹⁵ Srovnej § 2654 odst. 2

¹⁶ Např. finanční rezerva pro rekultivace a asanace skládek podle § 49 an. zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

¹⁷ Srovnej § 14 odst. 3 zákona č. 167/2008 Sb.

¹⁸ Srovnej § 10 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí a § 2 psím. a) zákona č. 167/2008 Sb.

Literature

Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. dopl. a rozš. vyd., C.H.Beck 2007, Praha

Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Univerzita Karlova v Praze – nakladatelství Karolinum 1999, Praha

Stejskal, V. – Vicha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem. 1. vydání. Nakladatelství Leges Praha 2008

Stejskal, V.: Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity, Eva Rozkotává – IFEC 2006, Praha

Key words: Lugano Convention – Liability for Environmental Damage – Czech Environmental Liability Act.

Summary

This article discusses the possible role of Lugano Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment (1993) for future development of Czech environmental legislation in the field of environmental liability. The article reflects the different nature of liability systems under the Convention and under Czech law, especially Environmental Liability Act adopted to transpose EC Environmental Liability Directive requirements. Finally common problems as the proof of causality or the operation of financial security schemes are identified proposals given towards possible future unification of relevant rules. The role of environmental NGOs is seen as a possible key to connect both private and public law regimes.

Sobotka Michal, JUDr. Ph.D.

Katedra práva životního prostředí,
Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze
nám. Curieových 7, 116 40 Praha 1
sobotka@prf.cuni.cz



The protection of animals and of the environment through criminal law as seen by the Council of Europe and by Community law

Vojtěch Stejskal

Introduction

Infringements of environmental protection laws are currently insufficiently criminally sanctioned by international law. No universal worldwide convention on the criminal liability of natural or legal persons in terms of environmental or animal protection exists. Exceptionally, international conventions require contracting states to introduce criminal sanctions in special areas. As an example, the Washington CITES convention (1973) or the Cartagena Protocol on Biosafety (2000) can be mentioned. On regional level in the European Union, the Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law of the Council of Europe was a first attempt at protection of the environment through criminal law (Strasbourg, 1998).¹ This paper was created within the frame of Project GAČR 407/08/1053.

The approach of the Council of Europe

The Council of Europe has systematically dealt with questions of criminal protection of the environment since early 1970s. However, it was only during a working meeting of the European Committee on Crime Problems of the Council of Europe (CDPC) in Strasbourg in May 1995 that a draft convention on the protection of the environment through criminal law was submitted. On 4 November 1998 the first seven states signed the *Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law*. The Convention was presented for signature to the Council of Europe Member States as well as to non-members having actively participated at drafting the Convention (e. g., Canada). For the Convention to enter into force, it needs to be ratified by at least three states. However, to date, only Estonia has ratified it. The Czech Republic has not even signed the Convention yet.

The main principle of the Convention is the call for uncompromising criminal prosecution of every infringement of any of the listed components of the environment reaching a certain level of gravity.

¹ Stejskal, V.: Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity. (Enforcing legal liability in the protection of biodiversity.) Monograph. IFEC Prague 2006 pp. 84-85.

Every contractual party engages to adopt appropriate measures under its domestic law required for establishing as criminal offences if committed intentionally:

- a) the discharge, emission or introduction of a quantity of substances or ionising radiation into air, soil or water which creates a significant risk of causing death or serious injury to any person, or causes death or serious injury to any person;
- b) the unlawful discharge, emission or introduction of a quantity of substances or ionising radiation into air, soil or water which causes or is likely to cause their lasting deterioration or death or serious injury to any person or substantial damage to protected monuments, other protected objects, property, animals or plants;
- c) the unlawful disposal, treatment, storage, transport, export or import of hazardous waste which causes or is likely to cause death or serious injury to any person or substantial damage to the quality of air, soil, water, animals or plants;
- d) the unlawful manufacture, storage, use, transport, export or import of nuclear materials or other hazardous radioactive substance.

Parties also engage to adopt appropriate measures under their domestic law to qualify the offences listed above under a) to d), when committed by negligence. In some cases, states may choose to criminalize only intentional offences or offences committed with gross negligence. Parties similarly engage to adopt measures under their domestic law sanctioning the participation at a criminal offence against the environment.

The Convention leaves it up to the contracting parties to decide whether offences representing a threat or causing damage to the environment will be qualified as criminal offences or administrative offences, if no harmful consequences have arisen from them.

The Convention assumes the adoption of sanctions including imprisonment, pecuniary sanctions, confiscation and protective measures such as reinstatement of the environment where possible.

The adoption of the Convention was an important step in international policy of environmental protection, having formulated the European approach to environmental criminality for the first time in history, and having served as an important inspiration for further legislation, mainly in the European Community. Legally, however, due to the parallel progressive development of environmental protection through criminal law in the EU, the above Council of Europe Convention will probably become one of the „sleeping“ conventions, as most of its signatories will have to comply with a qualitatively similar but formally more binding Community regulation.

Development of the regulation in Community law

In the following text, I shall deal with the interesting development of the protection of animals and of the environment through criminal law in the European Union. Individual regulations of the protection of the environment through criminal law in EU Member States can be characterized by three statements: different systems, different institutes, and different approaches. The reasons for introducing (or strengthening) common protection of the environment through criminal law are nevertheless multiple:

- 1) The imposition of criminal sanctions demonstrates a social disapproval of a qualitatively dif-

ferent nature compared to administrative sanctions or a compensation mechanism under civil law.

- 2) Administrative or other financial sanctions may not be dissuasive in cases where the offenders are impecunious or, on the contrary, financially very strong. Prison penalties might be required in such cases.
- 3) The means of criminal investigation and prosecution (and of mutual legal assistance between Member States) are more powerful than tools of administrative or civil law and can enhance the effectiveness of those procedures.
- 4) Investigating authorities involved in the investigation of criminal offences are other authorities than those administrative authorities that have granted exploitation licenses or authorizations to pollute.²

Within the Community environmental law system, criminal liability is a “horizontal” tool. Same is the case for environmental damage liability. The following principles apply: liability of the originator; polluter pays; and damage repair at the source. The aim is to unify the legislation in EC Member States and contribute to enforcing measures assumed by the 6th Environmental Program of the EC.³

None of the secondary legislation relating to the environment, especially regulations or directives, specifies sanctions applicable in cases of breach of duties stipulated thereby. Formulations are typically general, such as “Member States shall adopt appropriate provisions sanctioning the breach of such obligations.” (E.g., Directive No. 338/97/EC on regulating trade with endangered species of animals and plants). It is left to the discretion of the Member States whether sanctions adopted under domestic law will fall under civil or criminal law. According to the existing rulings of the European Court of Justice, the sanctions adopted must be adequate and dissuasive, and must correspond to sanctions applied in similar cases under domestic law.

As mentioned above, the common Community provision was inspired by and based upon the Strasbourg Convention of the Council of Europe on the Protection of the Environment through Criminal Law of 1998, which was signed by several Member States of the then EU-15.

The European Council held in Tampere in October 1999 asked for efforts to agree on common definitions, incriminations and sanctions for a limited number of particularly relevant crime sectors, including environmental crime.

In 2001, the 6th Environment Action Programme 2002-2012 was adopted in Göteborg. One of its points covers the effectiveness and enforcement of legislative measures of the EU in the area of environmental protection. Member States have adopted rules that ground the need to adopt common legislation of environmental liability, and to initiate the fight against environmental crime.

On 13 March 2001 the Commission adopted a proposal for a directive on environmental protection through criminal law (COM 2001/139). The purpose of the proposed directive was to ensure more effective enforcement of Community provisions in protecting the environment by defining a minimum set of criminal offences within the whole Community. The reasons for adopting the proposal were:

² EC Commission, COM (2007) 51 in fine 2007/0022 (COD).

³ Stejskal, V.: *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. (Enforcing legal liability in the protection of biodiversity.) Monograph. IFEC Prague 2006 p. 124.

- a) differing sanction systems of Member States,
- b) varying degree of application of criminal liability in cases of serious environmental crime, and
- c) non-existence of common regulation of criminal sanctions in these cases.

Art. 174 and 175 of the EC Treaty were used as a legal basis, which later showed very to be very important. The option to adopt or maintain a stricter provision was preserved (Art. 176 of the Treaty). The proposal stipulated minimum requirements for a range of offences, applicable sanctions and the status of natural and legal persons.

The European Parliament adopted a report on the proposal at first reading on 8 April 2002. Soon, however, doubts arose whether the directive would not be in contradiction with the Treaty Establishing the European Community (interference with national competences of Member States). Therefore the Council of the European Union decided to prepare a Council Framework Decision in line with Art. 34, Para. 2 of the Treaty on European Union (adopting framework decisions to ensure the convergence of legal and administrative provisions of Member States). It based itself on the third pillar of the Treaty – Title VI – police and judicial cooperation in criminal matters. In January 2003 the Council of the European Union adopted a Council Framework Decision No. 2003/80/JHA of 27 January 2003 on the protection of the environment through criminal law. This was the first EU legal provision in the area of the fight against environmental crime. It was also inspired by the above-mentioned Council of Europe Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law (Strasbourg, 1998).

The Council Framework Decision No. 2003/80/JHA came into force on the day of publication in the Official Journal of the EU, i.e., on 5 February 2003. According to it, Member States needed to embrace measures indispensable for adopting the Framework Decision by 27 January 2005. However, the Framework Decision raised two important questions. Firstly, whether it was really indispensable for EC law to oblige Member States to use specific tools for achieving the intended objective, making them step out of their legal standard. Secondly, which power and which pillar of European legislation establishes the legitimacy of such approach.⁴ It was the second question that led the Commission to file an action against the Council on the basis of Art. 35(6) of the Treaty on European Union, requiring that the Council Framework Decision be abolished as unlawful.

On 13 September 2005 the European Court of Justice annulled the Council Framework Decision No. 2003/80/JHA on the protection of the environment through criminal law for being adopted outside the legislative framework of the EC.⁵ The following points of the European Court of Justice judgment No. C-176/03 need to be underscored:

- The common provision should have been based on Article 175 of the EC Treaty.
- The purpose and contents of the Contested Framework Decision (increasing the effectiveness of environmental protection) falls within the competence of the EC.
- Even though material and processual criminal rules usually do not fall under the competence

⁴ Tereza Tichá: *Trestněprávní ochrana životního prostředí – zásadní vývoj v evropském právním prostředí*. (Protection of the environment through criminal law – fundamental development in the European legal environment.) in *České právo životního prostředí* (Czech environmental law) No. 2/2005 (16), pp. 9-19.

⁵ The judgment was issued under reference C-176/03.

of the EC, this must not prevent the EC from adopting such measures as are necessary to ensure the effectiveness of environmental protection, including criminal sanctions.

On the other hand, in my opinion the annulled Framework Decision deserves some credit. It enabled the 2005 transposition process in EU Member States to be completed and a common legal provision was developed. The annulment of the Framework Decision should not impact the Czech legislative regulation of environmental criminal liability in the prepared re-enactment of the Czech Criminal Act⁶. Let me add that the re-enactment of the Criminal Act was rejected by the Parliament in February 2006 for political reasons (unrelated to environmental protection).

In view of the ECJ judgment the Commission deemed necessary to withdraw the original 2001 directive proposal and submit a new one. In the past years, the process of harmonizing measures in environmental criminal law was considered many times at joint meetings of Member States and EC authorities. The possibilities discussed were:

- 1) not adopting any measures on EU level,
- 2) improving cooperation among Member States through voluntary initiatives,
- 3) fully harmonising environmental criminal law and
- 4) partly harmonising domestic provisions related to criminal offences against the environment in Member States.

Not adopting any measures or adopting only unbinding measures by the Community legislator would not lead to achieving any positive impact on the quality of environmental protection and would not resolve current issues in dealing with criminal offences against the environment, related to a large extent to Member States' differing legislation.

A full harmonization of environmental criminal law would exceed the necessary level and would neglect the fact that domestic criminal law continues to be under a strong influence of local cultural values⁷ of each Member State, requiring a certain level of flexibility at its implementation.

Therefore, the principle of limited harmonisation was adopted. Three options were considered: harmonising the list of serious criminal offences, harmonising the scope of legal persons' liability, and harmonizing the scope of sanctions for criminal offences committed under aggravated circumstances. All three cases were assessed very positively in terms of their impact on the level of environmental protection and on police and judicial cooperation, while costs incurred to companies and pressure exerted on public authorities would be insignificant⁸.

On 9 February 2007 the Commission presented a proposal for a directive of the Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law (COM 2007/51 in fine). The proposed provisions relate to environmental protection, therefore Art. 175, Para. 1 of the EC Treaty was chosen as legal basis. The proposal respected the principles of subsidiarity (by opting for a minimum level of harmonisation), and proportionality (by maintaining a high level of flexibility at its implementation). In line with Art. 176 of the EC Treaty, Member States have the

⁶ Tereza Tichá: Trestněprávní ochrana životního prostředí – zásadní vývoj v evropském právním prostředí. (Protection of the environment through criminal law – fundamental development in the European legal environment.) in *České právo životního prostředí* (Czech environmental law) No.2/2005 (16), pp. 9-19.

⁷ For instance in some regions of EU Member States such as Spain, Italy, Malta and Cyprus, hunting by traditional methods for certain migratory bird species that are strictly protected in the whole of the EU is considered normal, in stark contradiction to Directive No. 79/409/EEC on the protection of wild bird species.

⁸ http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

liberty to maintain or introduce more stringent protective measures than those of the directive. For instance, they may qualify other acts as criminal offences, increase punishment for ordinary negligence and/or define complementary types and higher levels of sanctions.

Same as the 2003 EU Framework Decision, the 2007 EC directive proposal introduces harmonisation in areas of 1) infringements, and 2) liability of natural and legal persons. On top the 2003 decision, the 2007 proposal included sanctions and so called complementary sanction measures, such as the obligation to reinstate the environment. This was a clear improvement and especially a step towards a better protection of the environment.

It was meant to be an advancement, however it turned out otherwise. In a following action of the Commission against the EU Council, in the autumn of 2007, the European Court of Justice published its judgment C-440/05 on the claim of the Commission that Council Framework Decision No. 2005/667/JHA on the fight against ship-source pollution was unlawful. The contested issue was the discrepancy of the Council Framework Decision with Art. 31 Para. 1, letter e) of the EU Treaty, and Articles 34 and 47 thereof. The European Court of Justice 1) confirmed the principle of integrating environmental policy into transport policy and 2) confirmed the possibility of defining the constituent elements of criminal offences by the Community, but 3) ruled out the possibility to introduce specific types and levels of criminal sanctions!

Based on the ECJ judgment the Commission also amended the 2007 proposal of the directive on the protection of the environment through criminal law. The European Parliament adopted the amended directive proposal at first reading on 21 May 2008. The most significant modification is that defining sanction types and levels is left to the discretion of Member States, while requiring sanctions to be effective, proportionate and dissuasive. Another modification is that all constituent elements of criminal offences need to meet criteria of unlawfulness. All acts must be unlawful as per Art. 2 (a) of the directive proposal, i.e., such that infringe Community legislation or a law, an administrative regulation or a decision made by a competent authority in a Member State aiming at the protection of the environment. Follows a brief list of such acts:

- the unlawful discharge, emission or introduction of a quantity of materials or ionising radiation into air, soil or water;
- the unlawful treatment of radioactive material;
- the unlawful treatment of waste, including hazardous waste;
- the illegal shipment of waste for profit and in a non-negligible quantity;
- the unlawful operation of a plant in which a dangerous activity is carried out;
- the unlawful treatment of specimens of protected fauna and flora;
- the unlawful trading in specimens of protected wild fauna and flora;
- the unlawful significant deterioration of a protected habitat;
- the unlawful trade in or use of ozone-depleting substances.

The appendix to the directive contains a list of EC and EURATOM rules of environmental protection, the infringement of which is unlawful.

Approach of the Czech Republic to issues of environmental protection through criminal law

Tools of environmental criminal liability are defined by Act No. 140/1961 Coll., the Criminal Act. The issue of environmental protection through criminal law dates back only to 1989. An important role in the process was played by an amendment of the Criminal Act No. 134/2002 Coll., defining several special constituting elements of a criminal offence in the area of biodiversity protection and environmental protection in the unlawful treatment of waste. The amendment also re-defined basic constituting elements of threats and damages to the environment (Articles 181a, and 181b) and attempted to reinforce thereby the protection of natural resources and of individual components of the environment. High hopes were placed mainly in defining specific constituting elements of offences against the protection of biodiversity listed in Articles 181f-181h, which enable prosecuting acts jeopardizing the survival of endangered species of wild flora and fauna on the territory of the Czech Republic regardless of the gravity of the threat (Art. 181h). The statistics of the Ministry of Justice nonetheless indicate that courts are not applied to very frequently, due to both material and processual issues such as inappropriate definitions of constituting elements of offences in the Criminal Act, difficulties in uncovering offences, and difficulties with evidence. Investigative, prosecuting and adjudicating bodies face issues relating to high demands on technical knowledge in investigating criminal offences against biodiversity protection, the lack of experience, underestimating the degree of social gravity of these offences, etc. This applies despite the fact that as per the Ministry of Interior data, unlawful treatment of animals and plants has been steadily growing since 2000.⁹

Comparing both texts, the European directive proposal always refers to serious consequences on the components of the environment, human health and life. Secondly, the Czech Criminal Act in force lacks the following elements compared to the European provision:

- ionising radiation issues;
- significant deterioration of a protected habitat;
- unlawful trade in or use of ozone-depleting substances;
- the link to the impact of the offence such as damage to the components of the environment or human life or health (save for exceptions).

The Czech Criminal Act in force only partially addresses the following issues compared to the EC directive proposal:

- unlawful treatment of waste and packaging, including trading therein;
- unlawful treatment of or trade in specimens of protected fauna and flora.

⁹ Government Decree No. 1044 of 23 October 2000 on the Updated Policy of Fight Against Organized Crime submitted by the Ministry of Interior.

Conclusions

At the turn of 2005/2006 the professional public placed high hopes in the draft re-enactment of the Criminal Act in which for the first time in Czechoslovak and Czech history a dedicated chapter addressed environmental protection through criminal law. It detailed the individual constituting elements of criminal offences both generally in relation to the whole environment, and specifically, relating directly or indirectly to the protection of biodiversity. Many of them transposed the obligations of the Czech Republic pursuing from Community law. Unfortunately, for political reasons (unrelated to the protection of the environment), in February 2006 the Chamber of Deputies rejected the re-enactment of the Criminal Act. The new Chamber of Deputies issued from the June 2006 election currently deals with a new proposal for re-enactment of the Criminal Act. In June 2008, the proposal was discussed at second reading in a general debate. Comparing the proposal of the European directive and the draft Czech Criminal Act, we will see that – similarly to the Criminal Act currently in force – the draft re-enactment does not take into account most of the provisions of the European directive proposal. This leaves unapplied the principles of the Council of Europe in the area of protection of animals and of the environment through criminal law.

Literature

Stejskal, V.: Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity. (Enforcing legal liability in the protection of biodiversity.) Monography. IFEC Prague 2006 pp. 84-95.

Tichá, T.: Trestněprávní ochrana životního prostředí – zásadní vývoj v evropském právním prostředí. (Protection of the environment through criminal law – fundamental development in the European legal environment.) in *České právo životního prostředí (Czech environmental law) No.2/2005 (16)*, pp. 9-19.

Key words: protection of animals and of the environment through criminal law – Convention of the Council of Europe on the Protection of the Environment through Criminal Law – proposal for a directive of the Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law

Summary

This paper deal with the protection of animals and of the environment through criminal law as seen by the Council of Europe and by Community law. The Council of Europe has systematically dealt with questions of criminal protection of the environment since early 1970s. However, it was only during a working meeting of the European Committee on Crime Problems of the Council of Europe (CDPC) in Strasbourg in May 1995 that a draft convention on the protection of the environment through criminal law was submitted. On 4 November 1998 the first seven states signed the *Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law*. For the Convention to enter into force, it needs to be ratified by at least three states. However, to date, only Estonia has ratified it. The Czech Republic has not even signed the Convention yet. Legally, however, due to the parallel progressive development of environmental protection through criminal law in the EU, the above Council of Europe Convention will probably become one of the “sleeping” conventions, as most of its signatories will have to comply with a qualitatively similar but formally more binding Com-

munity regulation. The European Commission in the 2007 adopted a proposal of the directive on the protection of the environment through criminal law. The European Parliament adopted the directive proposal at first reading on 21 May 2008. issued from the June 2006 election currently deals with a new proposal In June 2008, the Chamber of Deputies of the Czech Parliament was discussed the proposal for re-enactment of the Criminal Act at second reading in a general debate. Comparing the proposal of the European directive and the draft Czech Criminal Act, we will see that – similarly to the Criminal Act currently in force – the draft re-enactment does not take into account most of the provisions of the European directive proposal. This leaves unapplied the principles of the Council of Europe in the area of protection of animals and of the environment through criminal law.

Stejskal Vojtěch, JUDr. Ph.D.

Katedra práva životného prostredia,
Právnická fakulta Univerzity Karlovej v Prahe
nám. Curieových 7, 116 40 Praha 1
stejskal@prf.cuni.cz



K niektorým otázkam judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a ochrana životného prostredia¹

Marián Ševčík

Problematika ochrany životného prostredia zaslúžene púta na seba pozornosť nielen právnickej obce, ale i laickej verejnosti. Aktuálnosť tejto problematiky v právnej oblasti sa zvýšila po prijatí v súčasnosti z európskeho pohľadu najvýznamnejších dohovorov – Maastrichtských dohôd, prostredníctvom ktorých sa začala reforma európskej integrácie a v jej rámci zahrnutie tzv. nových európskych integračných politík, medzi ktorými osobitné miesto zaujíma politika životného prostredia. Na tomto mieste už v tejto súvislosti sa žiada aspoň ako poznámku uviesť, že je tu doposiaľ nepoznaná praktická realita – vznik Európskeho hospodárskeho priestoru.

Osobitne táto problematika na aktuálnosti nadobúda ďalší rozmer aj pod vplyvom rôznych aktivít ochranárskych združení, spolkov, ktorých činnosť je možné posudzovať rôznymi hodnotiacimi kritériami.

Napokon s Maastrichtskými dohodami je spojená aj reforma súdneho systému Európskej únie, ktorá má vplyv na kvalitu rozhodovacej činnosti systému justičných orgánov pôsobiacich v systéme Európskej únie a možno konštatovať, že aj na rozhodovaciu činnosť všeobecných súdov, čím nepriamo vplýva na rozhodovacie procesy v rámci verejnej správy.

Uvedená problematika z hľadiska práva má viacero rozmerov a dimenzií. Je tu rozmer kvality vnútroštátnej právnej úpravy a medzinárodnoprávnej úpravy, majúcej svoj základ v medzinárodných zmluvách, ktorými je Slovenská republika viazaná, či už v podmienkach európskej integrácie, keď Slovenská republika je riadnym členským štátom Európskej únie alebo i z inej kategórie medzinárodných zmlúv, predovšetkým prijímaných na pôde Organizácie spojených národov resp. z jej iniciatívy.

V Slovenskom právnom poriadku je tejto problematike venovaná pozornosť v rámci Ústavy Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 460/1992 Zb., ktorý bol doposiaľ novelizovaný osemkrát).²

V rámci slovenskej Ústavy osobitné miesto prináleží čl. 44 v spojení s ďalšími ustanoveniami Ústavy SR. Právo na ochranu životného prostredia je v Ústave SR upravené spolu s právom na ochranu kultúrneho dedičstva – v čl. 44 a čl. 45 (právo na informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch stavu).

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

² Ústava Slovenskej republiky ústavný zákon. č. 460/ 1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z., v znení ústavného zákona č. 9/1999 Z. z., v znení ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., v znení ústavného zákona č. 140/2004 Z. z., v znení ústavného zákona č. 323/2004 Z. z., v znení ústavného zákona č. 463/2005 Z. z., v znení ústavného zákona č. 92/ 2006 Z. z., v znení ústavného zákona č. 210/2006 Z. z.

Ustanovenia článkov Ústavy, ktoré stanovili základný právny rámec pre konkrétnu právnu úpravu, sú podrobnejšie upravené jednak v rámci medzinárodných zmlúv a dohovorov, ktorými je Slovenská republika viazaná a jednak v rámci právnych predpisov Slovenskej republiky.

Na tomto mieste je vhodné uviesť úplné znenie článku 44 Ústavy SR, v ktorom sa uvádza:

1. Každý má právo na priaznivé životné prostredie,
2. Každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo,
3. Nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky,
4. Štát dbá o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ekologickú rovnováhu a účinnú starostlivosť o životné prostredie.

Vyššie uvedenú citáciu zo slovenskej Ústavy už na tomto mieste uvádzam z toho dôvodu ako faktickú poznámku, že ide skoro o identický text s článkom 174 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva a bola prijímaná v čase jestvovania Českej a Slovenskej Federatívnej republiky a v jej Ústave takéto ustanovenie nie je.

Keďže právo na ochranu životného prostredia patrí medzi práva, ktoré sú garantované fyzickým osobám na území Slovenskej republiky, je preto tým, ktorí sa domnievajú, že im bolo ich právo porušené, umožnené obrátiť sa na Ústavný súd. Úprava čl. 44 je veľmi deklaratórna a príliš všeobecná, takže prostredníctvom judikatúry sa musela upraviť aj otázka formy sťažností. Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom náleze I. ÚS 19/94 vyslovil toto znenie právnej vety: „Za dôkazy porušenia práva priznaného čl. 44 Ústavy SR nemožno považovať kópie podaní uskutočnené sťažovateľom na rôzne orgány a inštitúcie, vlastnoručný náčrt vhodného technického riešenia, či predloženie projektovej dokumentácie“.

Právny názor uvedený v uvedenom náleze stanovil základný právny rámec pre náležitosti podaní adresovaných na Ústavný súd Slovenskej republiky – sťažností, prostredníctvom ktorých sa môže sťažovateľ domáhať na Ústavnom súde Slovenskej republiky práva na ochranu životného prostredia.

Na tomto mieste citovanú právnu vetu uvádzam tiež ďalej z toho dôvodu, že je tým daný právny základ pre podávanie žalobných návrhov na pôde všeobecných súdov z hľadiska formulovania žalobného petitu. Zároveň tým tiež poukazujem na niektoré otvorené otázky formovania právneho vedomia v tejto skupine žalobných návrhov, ktorých analýza presahuje rámec tohto príspevku.

Osobitný právny rámec pre aplikáciu práva na ochranu životného prostredia predstavuje čl. 154c Ústavy SR a v jeho rámci osobitne odsek prvý tohto článku. Uvedený právny rámec naša Ústava má od roku 2001, keď sa prijala zásadná novela Ústavy Slovenskej republiky. Z tejto ústavnej úpravy má pre našu problematiku zásadný význam to, že určuje pre plnenie záväzkov z medzinárodných zmlúv tieto základné právne podmienky:

1. prijatie medzinárodnej zmluvy spôsobom, pre ktorý je stanovená záväzná procedúra jej inkorporácie do slovenského právneho poriadku,
2. poskytnutie väčšieho rozsahu práv a slobôd, aký pozná platná slovenská právna úprava.

Z týchto dvoch základných ústavných právnych rovín vychádza aj rozhodovacia prax slovenského súdnictva.

Uvedený ústavný exkurz je podávaný z toho dôvodu, aby sa poukázalo na to, v akom právnom prostredí sa nachádzajú jednak rozhodnutia všeobecného súdnictva i v problematike ochrany životného prostredia, ako i nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky potom, čo sa usku-

točnila maastrichtská reforma súdneho systému ES – EÚ v kontexte realizácie nových politík, medzi ktoré patrí už spomenutá nová politika – politika životného prostredia.

Ako jeden z konkrétnych príkladov nových politík je možné zo slovenských podmienok uviesť príklad budovania nového druhu plynových zásobníkov v Naftě Gbely, ale nie ako doposiaľ na tom princípe, že v podmienkach vyťaženého plynu, ale do priestoru, ktorý nie je vyťažený, technologicky sa vytvára tzv. plynová poduška, do ktorej sa bude vháňať na základe nových strojných technológií dodaný plyn. Sú tu nové očakávané problémy. Jednak hlučnosť v doposiaľ nepoznaných dimenziách, nakoľko sa predpokladá nová generácia turbokompresorov, nové správanie sa tektoník pre banskú činnosť z hľadiska stabilizácie územia, nové parametre tepelných rozdielov a pod a tým aj nové vplyvy na životné prostredie.

Osobitnú pozornosť tento projekt púta aj z toho dôvodu, že hlavní predstavitelia tohto konzorcia nie sú jednotní, na základe akého právneho režimu sa vec bude v konečnom dôsledku hodnotiť. Už teraz je tu problém v tom smere, že projektová dokumentácia sa vyhotovuje podľa francúzskeho právneho poriadku, pričom konečné dôsledky budú posudzované podľa nemeckého právneho poriadku.

Na tomto mieste sa žiadajú pripomenúť najvýznamnejšie základné zmeny, ktoré prijatím maastrichtských dohôd nastali, aby sa mohlo poukázať na problematiku, ktorá je predmetom našej pozornosti.

1. začala sa transformácia súdneho systému Európskych spoločenstiev na súdny systém Európskej únie,
2. prijatím čl. 228 SD ES sa začal proces kryštalizovania efektívneho napĺňania vynutiteľnosti rozsudkov Súdneho dvora,
3. v konaní o neplatnosť aktov inštitúcií Európskeho spoločenstva prijatím čl. 230 pribudla možnosť právne napadnúť akt prijatý spoločne Európskym parlamentom a Radou, akt ECB a preskúmať zákonnosť aktov Európskeho parlamentu, ktoré majú právne účinky vo vzťahu k tretím stranám.
4. právomoc súdneho dvora rozhodovať o žalobách podaných ECB v oblastiach, ktoré patria do pôsobnosti ECB,
5. právo podávať výklad o prejudiciálnych otázkach pri posudzovaní platnosti aktov ECB a podávať k nim výklad.

Uvedený exkurz dávam do pozornosti predovšetkým v tej súvislosti, že sa systém právnej ochrany postupne cizeloval, i keď nie dôsledne a nie v súlade s požiadavkami spoločného európskeho hospodárskeho priestoru a uplatňovania nových politík. Postupne boli prijaté ďalšie medzinárodné dokumenty v rámci Európskej únie. Vhodné je len pre stručnosť predovšetkým spomenúť kompromis z Ioanniny, Amsterdamská zmluva, zmluva z Nice.

Z uvedeného vyplýva, že v rámci Európy po roku 2000 vedľa seba aj v tejto oblasti pôsobia dva systémy, ktoré sú reprezentované Európskym súdom pre ľudské práva, ťažisko ktorého je dané na základe Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení protokolov č. 3, 5 a 8 – do nášho právneho poriadku inkorporované v roku 1991 /ďalej len ESLP/ a v úvode uvádzaný Európsky súdny dvor /ďalej len ESD/.

Zdalo by sa, že tu jestvuje akási dvojkoľajnosť v rámci integrovanej Európy. Takto vzniknutá situácia bola prekonaná v roku 2005, keď Európsky súd pre ľudské práva vo svojom rozsudku z 30. júna 2005 (sťažnosť č. 45036/98 /známa ako Bosphorus v. Írsko) konštatoval vo svojom právnom názore, že akty Európskych spoločenstiev a Dohovor o ochrane ľudských práv a základ-

ných slobôd rovnako chránia základné práva. Navyše v tomto rozhodnutí je konštatované právne stanovisko, že ak sú akty ES predmetom vnútroštátnych vykonávacích opatrení členských štátov, nie sú samy osebe oslobodené od skúmania zlučiteľnosti práve zo strany ESĽP. Týmto bola vlastne vyslovená právna prezumpcia zlučiteľnosti s týmto dohovorom a poskytnutie právnej ochrany pre tých, ktorých práva boli porušené opatreniami členských štátov.

Z hľadiska súčasnej právnej úpravy, najmä po najrozsiahlejšej novely Ústavy SR v roku 2001, sa nastolilo viacero zásadných otázok. K tomu smeroval exkurz do slovenskej Ústavy.

Najzásadnejším okruhom otázok je presné vymedzenie okruhu zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná po jej vstupe do EÚ. Citovaný článok Ústavy SR navodzuje stav, že súčasťou slovenského právneho poriadku je všetko, čo je, obrazne povedané, v Bruseli prijaté. Je to zásadná otázka, nakoľko má rozhodný vplyv na rozhodovaciu činnosť všetkých stupňov slovenskej súdnej sústavy.

Ďalším okruhom otázok je, ako zabezpečiť bezproblémovú plnenie rozhodnutí ESĽP. Prax je v tomto ohľade aj v slovenských podmienkach nejednotná. Svedčia o tom konkrétne písomné správy, ktoré v mene SR posielala a následne obhajuje Ministerstvo spravodlivosti SR na rokovaníach orgánov EÚ. Možno konštatovať, že sa stretávame s rôznou praxou nielen v podmienkach SR, ale obzvlášť v členských štátoch EÚ. Štatistické výstupy nám k tomu dávajú dostatok diskusného materiálu.

Možno záverom konštatovať, že problematika judikatúry ESĽP aj vzhľadom na dynamiku prijímacieho procesu nových členských štátov z bývalého východného bloku je ešte len na začiatku jej reálneho formovania, do únie vstupujú štáty, ktoré poskytujú právu na ochranu životného prostredia rôzne stupne ochrany a vo svojom právnom poriadku disponujú rozličnými právnymi nástrojmi pre vykonateľnosť práva na ochranu životného prostredia, práva na zachovanie a udržanie životného prostredia a právo na informácie o stave životného prostredia.

Zodpovedá tomu aj prehľad prijatých rozhodnutí, ktoré majú rôznu úroveň právnych názorov, ale i rôzny okruh otázok, ktoré sa stali predmetom rozhodovacej činnosti.

V súčasnosti máme k dispozícii prístupných 47 rozhodnutí a z nich si na tomto mieste dovoľujem ponúknuť do pozornosti rozhodnutie zo dňa 24. 10. 1996. Ide o rozhodnutie, ktoré vystupuje ako vec /pod názvom/ Kraaijeveld a i., C – 72 /95, Zb. s. I – 5403, bod 59. Toto rozhodnutie sa týka súladu medzi opatreniami, ktoré musí akčný plán obsahovať a cieľom spočívajúcim v znížení rizika prekročenia a v obmedzovaní jeho trvania, berúc do úvahy rovnováhu, ktorá sa musí medzi týmito cieľom a rôznymi dotknutými verejnými a súkromnými záujmami dosiahnuť.

Na tomto mieste dávam do pozornosti právnu vetu, ktorú vyslovila druhá komora súdneho dvora:

„1. článok 7 ods. 3 smernice Rady 96/62/ES z 27. septembra 1996 o posudzovaní a riadení kvality okolitého ovzdušia zmenenej a doplnenej nariadením Európskeho parlamentu a Rady /č. 1882/2003/ES z 29. septembra 2003 sa má vykladať v tom zmysle, že v prípade rizika prekročenia limitných hodnôt alebo výstražných prahov, musia mať jednotlivci, ktorých sa to priamo týka, možnosť vymôcť od príslušných vnútroštátnych orgánov vypracovanie akčného plánu, a to aj ak v zmysle vnútroštátneho práva majú k dispozícii iné prostriedky, na základe ktorých sa môžu konať s cieľom vymôcť od týchto orgánov prijatie opatrení na boj proti znečisteniu ovzdušia.

2. členské štáty majú – pod kontrolou vnútroštátneho súdu – len povinnosť v rámci akčného plánu a v krátkom čase prijať opatrenia, ktoré sú spôsobilé jednak na minimum znížiť riziko pre-

kročenia limitných hodnôt alebo výstražných prahov a jednak na minimum znížiť riziko prekročenia limitných hodnôt alebo výstražných prahov a jednak postupne zabezpečiť návrat na úroveň pod týmito hodnotami alebo prahmi, berúc pritom do úvahy skutkové okolnosti a všetky dotknuté záujmy.“

Napokon tu máme do činenia s rôznou úrovňou právnej reglementácie, rôznou právnou tradíciou, právnou terminológiou i rôznou úrovňou právneho vedomia a pôsobením mimovládnych organizácií, občianskych združení a aktivít. O čom svedčia aj nepružné dohovory členských štátov na ceste k tvorbe európskeho právneho systému.

Literature

Právne vety z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993 – 2000.

Red.: Klučka, J. – Feřková, G. Košice 2001, str. 70.

Najnovšia judikatúra Súdneho dvora a Súdu prvého stupňa. IN: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&dorequire=alldocs&numaff=&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=ENVC&mots=&resmax=100>. 10.09.2008.

Key words: right of environment protection – case-law – European Union

Summary

Protecting the environment is essential for the quality of life of current and future generations. The EU's priorities are combating climate change, protecting biodiversity, reducing the impact of pollution on health and better use of natural resources. Case-law of the Court of Justice and the Court of First Instance stimulates formation of unitary european protection for environment. Case-law merges existing environmental instruments for protection into a single mechanism.

Ševčík Marián, JUDr., CSc.

Katedra správneho práva, práva životného prostredia
a finančného práva,
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23, 918 43 Trnava
ria.sev@post.sk



Dohovor o zachovaní európskej prírody a prírodných stanovišť Európy – snaha o koordinovaný postup pri ochrane rastlín a živočíchov a ich prírodných stanovišť

Jozef Tekeli

„Naši predkovia videli zem ako bohatú a štedrú, a ona takou skutočne je. Mnohí ľudia v minulosti tiež videli, že príroda je nevyčerpatelná a dokáže sa udržovať. My dnes vieme, že to bude platiť len vtedy, ak sa o prírodu budeme starať... naše technické zázraky sú a vedecké poznatky sú vyvážené alebo dokonca prevážené mnohými tragédiami, ako je aj vyhubenie iných foriem života. Mnohé živočíchy, rastliny, hmyz a dokonca i mikroorganizmy, o ktorých dnes vieme, ako sú vzácne, možno už budúce generácie vôbec nespoznajú.

Máme schopnosti, ale máme tiež zodpovednosť.

*Musíme konať skôr než bude neskoro!*¹

I. Všeobecné východiská

Týmto posolstvom Tenzina Gyatsoa, štrnásteho tibetského dalajlámu, chcem v úvode môjho príspevku poukázať na jav, ktorého absencia má mimoriadne nepriaznivé dôsledky na úseku starostlivosti o životné prostredie. Týmto chýbajúcim fenoménom je tzv. ekologický typ myslenia založený na racionalite a poznaní vzťahov v ekosystémoch, ktorý sa ako správne uvádzajú niektorí autori doposiaľ nevízil a uplatňuje sa len sporadicky pri presadzovaní a realizácii opatrení environmentalistiky.²

Napriek tomu, že najmä na európskom kontinente sa je možné stretnúť s viacerými štátmi s vysokou úrovňou ochrany životného prostredia, ako sú najmä škandinávске krajiny, ako aj Rakúsko či Švajčiarsko, ai., postupne si svetové spoločenstvo štátov uvedomilo, že izolovaný prístup jednotlivých štátov k riešeniu environmentálnych problémov vzhľadom na ich globálny charakter ovplyvňujúci kvalitu životného prostredia na Zemi a presahujúci hranice jednotlivých štátov nie je možný a najmä sa míňa želaným účinkom.

Na tieto nové skutočnosti muselo reagovať prirodzene aj medzinárodné právo ako jeden z najdôležitejších nástrojov ochrany životného prostredia. Je však potrebné upozorniť, že sa tak stalo

¹ Klinda, J.: Environmentalistika a právo II. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky 1998, Bratislava, p. 1069.

² Klinda, J.: Environmentalistika a právo II. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky 1998, Bratislava, p. 1062.

s pomerne veľkým časovým omeškaním. Prvé medzinárodné normy zamerané na ochranu životného prostredia vznikli v prvej polovici 20. storočia, jednalo sa však o úpravy viac-menej sporadické a pomerne roztrieštené. Medzinárodné právo životného prostredia sa v podobe relatívne samostatného subsystému medzinárodného práva verejného sformovalo až v posledných zhruba 35 rokoch.³ Napriek tomu možno konštatovať, že práve otázky životného prostredia, resp. jeho jednotlivých zložiek patrili medzi prvé podnety vzniku medzinárodného práva vôbec. Totiž, už v dobe predhistorickej, keď ľudia žili v rodových alebo kmeňových zväzkoch sa medzi rodmi / kmeňmi nadväzovali príležitostné vzťahy, ktoré sa obvykle týkali oi. spoločného lovu, čím sa snažili reagovať na časté spory vznikajúce najmä pri rybolove, či love vodného vtáctva.⁴

Vďaka svojej dynamike, prejavujúcej sa predovšetkým v počte a rozsahu medzinárodných zmlúv, si v poslednom období medzinárodné environmentálne právo získalo v rámci medzinárodného práva významné postavenie. Hlavnou úlohou medzinárodného práva životného prostredia je vytvoriť vhodný právny rámec pre medzinárodné rozhodovacie procesy, a ponúknuť tak základ pre možný konsenzus štátov ohľadne konkrétnych štandardov ochrany životného prostredia.⁵

Medzinárodné právo životného prostredia možno teda definovať ako súhrn zásad, inštitútov a pravidiel medzinárodného práva, ktoré regulujú ochranu životného prostredia v celosvetovom, regionálnom meradle i v kozmickom priestore. Medzinárodné právo životného prostredia je právom medzinárodnej spolupráce.⁶

V otázke subjektov medzinárodného práva životného prostredia najväčší význam zohrávajú suverénne štáty.

Zvrchovaný štát je subjektom medzinárodného práva vystupujúcim ako nositeľ suverénnej moci, ktorá je pôvodná a nie je odvodená od inej moci a vyznačujúcim sa týmito znakmi: stále obyvateľstvo, vymedzené územie, vláda, spôsobilosť vstupovať do vzťahov s inými štátmi.⁷

Na tomto mieste však chcem poukázať na neustále vzrastajúci význam medzinárodných medzivládnych organizácií na úseku starostlivosti o životné prostredie v medzinárodnom meradle.⁸

Medzinárodnou medzivládnu organizáciou sa v medzinárodnom práve rozumie združenie štátov založené na základe medzinárodnej zmluvy, ktorému zmluvné štáty zverujú plnenie určitých úloh trvalej povahy a ktoré disponuje vlastnými orgánmi.⁹

V rovine medzinárodného práva životného prostredia existuje viacero medzinárodných medzivládnych organizácií zameraných výlučne na ochranu voľnej prírody. Jedná sa predovšetkým o tieto medzinárodné medzivládne organizácie:

- Medzinárodné združenie agentúr pre ryby a voľnú prírodu,
- Medzinárodná koalícia pre voľnú prírodu,
- Worldwide Network,
- Združenie pre prírodu sveta,
- Federácia pre prírodné a národné pamiatky Európy,

³ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. C. H. Beck 2007, Praha, p. 92-93.

⁴ David, V. – Sladký, P. – Zbořil, F.: Mezinárodní právo veřejné. LINDE PRAHA, a.s. 2005, Praha, p. 19.

⁵ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. C. H. Beck 2007, Praha, p. 92 – 93.

⁶ Potočný, M.: Mezinárodní právo. Zvláštní část. C. H. Beck 1996, Praha, p. 116.

⁷ Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné, soukromné, obchodní. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2004, Plzeň, p. 102.

⁸ Pozn. autora: Rovnako Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. C. H. Beck 2007, Praha, p. 112 – 113.

⁹ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. C. H. Beck 2007, Praha, p. 114.

■ Medzinárodné združenie na ochranu voľnej prírody, ai., či už regionálne alebo univerzálne medzinárodné medzivládne organizácie.¹⁰

Medzi najvýznamnejšie organizácie spĺňajúce všetky pojmové znaky definície medzinárodnej medzivládnej organizácie patrí nepochybne i Rada Európy. Z hľadiska jej charakteru a rozsahu územnej pôsobnosti ju zaradzujeme medzi partikulárne medzinárodné organizácie činné v oblasti ochrany životného prostredia, ktoré však boli pôvodne spravidla založené za iným účelom a postupne zahrnuli taktiež záležitosti súvisiace s ochranou životného prostredia.

Rada Európy na prvý pohľad

Rada Európy prešla od svojho založenia v roku 1949 dlhú cestu. Dnes slúži 800 miliónom ľudí v 46 štátoch, ale jej základné princípy zostali nezmenené – demokracia, ľudské práva a kvalita života sú základom jej činnosti. Tieto hodnoty sú výraznou zjednocujúcou silou Európy.¹¹

Vznik a členstvo

Rada Európy, založená v roku 1949, je politická medzivládna organizácia so stálym sídlom v Štrasburgu vo Francúzsku. Reprezentuje 46 európskych pluralistických demokracií a má 5 pozorovateľských krajín (Japonsko, Kanada, Mexiko, Spojené štáty americké a Svätá stolica).¹²

Ciele

- ochraňovať ľudské práva a právny štát vo všetkých členských štátoch,
- upevňovať demokratickú stabilitu v Európe podporou politických, právnych a ústavných reforiem na národnej, regionálnej a miestnej úrovni,
- hľadať riešenia sociálnych problémov, ako sú neznášanlivosť, diskriminácia menšín, klonovanie ľudských bytostí, drogy, terorizmus, korupcia a organizovaný zločin,
- podporovať a rozvíjať európsku kultúrnu identitu s osobitným dôrazom na vzdelávanie,
- podporovať sociálnu súdržnosť a sociálne práva.¹³

Štruktúra

- Výbor ministrov: rozhodovací orgán, pozostávajúci z ministrov zahraničných vecí 46 členských štátov alebo ich stálych diplomatických zástupcov,
- Parlamentné zhromaždenie: poradný orgán, združujúci 315 členov (a 315 zástupcov) zo 46 národných parlamentov a delegácií z nečlenských štátov,
- Kongres miestnych a regionálnych samospráv Európy: má dve komory – pre miestnu a pre regionálnu samosprávu,
- Európsky súd pre ľudské práva so sídlom v Štrasburgu: pravidelne zasadá a zaoberá sa celou procedúrou sťažností od rozhodnutia o ich prijateľnosti až po rozsudok. Parlamentné zhromaždenie volí sudcov Súdu na šesťročné obdobie.¹⁴

¹⁰ Klinda, J.: Environmentalistika a právo II. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky 1998, Bratislava, p. 383-384.

¹¹ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

¹² <http://www.radaeuropy.sk/?27>

¹³ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

¹⁴ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

Generálny tajomník

je zvolený na funkčné obdobie piatich rokov. Riadi a koordinuje činnosť organizácie.¹⁵

Sekretariát Rady Európy

má 1800 členov. Je rozdelený na špecializované riaditeľstvá pre:

- politické záležitosti
- právne záležitosti
- ľudské práva
- sociálnu súdržnosť
- vzdelávanie, kultúru a kultúrne dedičstvo, mládež a šport správu a logistiku.¹⁶

Jazyk

Oficiálnymi jazykmi sú angličtina a francúzština, ale pracuje tiež v nemeckom, talianskom a ruskom jazyku.¹⁷

Rozpočet

Rada Európy je financovaná členskými štátmi. Príspevky závisia od počtu obyvateľov a bohatstva krajiny.¹⁸

Ako pracuje Rada Európy

Rada Európy pracuje na základe dialógu medzi jej hlavnými orgánmi, Výborom ministrov, Parlamentným zhromaždením a Kongresom miestnych a regionálnych samospráv Európy.

Medzivládny program činnosti schvaľuje každý rok Výbor ministrov.

Konkrétne výsledky spolupráce majú veľa foriem v závislosti od témy, ktorou sa zaoberajú: dohovory a medzinárodné zmluvy právne záväzné pre štáty, ktoré ich ratifikovali,

- odporúčania členským štátom pre riešenie spoločných problémov,
- konferencie a stretnutia medzi odborníkmi v rôznych oblastiach, politikmi, mimovládny organizáciami a inými špecializovanými skupinami,
- vzdelávanie, technická pomoc a partnerské programy na podporu demokracie a právnej reformy,
- správy a štúdie ako základ pre činnosť v jednotlivých štátoch,
- informačné kampane a podujatia európskeho záujmu.¹⁹

Hlavné aktivity v oblasti kultúrneho a prírodného dedičstva

Európsky kultúrny dohovor, prijatý v roku 1954, je širokým rámcovým dohovorom. Pokrýva oblasť školstva, vysokých škôl a výskumu, kultúry a kultúrneho dedičstva, športu a mládežníckej politiky a je základom pre dialóg a spoluprácu 48 krajín, vrátane 45 členských štátov Rady Európy,

Dohovor o ochrane architektonického dedičstva Európy,

Európsky dohovor o ochrane archeologického dedičstva,

¹⁵ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

¹⁶ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

¹⁷ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

¹⁸ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

¹⁹ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

Dohovor o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovišť poskytuje právnu ochranu pre mnohé ohrozené živočíšne a rastlinné druhy, *Európsky dohovor o krajine* má za cieľ podporovať verejné orgány, aby prijali politiky a opatrenia na ochranu, riadenie a plánovanie krajiny v rámci Európy.²⁰

Členské štáty

Albánsko, Andorra, Arménsko, Azerbajdžan, Belgicko, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Cyprus, Česká republika, Dánsko, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Gruzínsko, Holandsko, Chorvátsko, Írsko, Island, Lichtenštajnsko, Litva, Lotyšsko, Luxembursko, „bývalá juhoslovenská republika Macedónsko“, Maďarsko, Malta, Moldavsko, Monako, Nemecko, Nórsko, Poľsko, Portugalsko, Rakúsko, Rumunsko, Ruská federácia, San Marino, Slovensko, Slovinsko, Spojené kráľovstvo, Srbsko, Španielsko, Švajčiarsko, Švédsko, Taliansko, Turecko, Ukrajina.²¹

Rada Európy a životné prostredie

Rada Európy (Council of Europe = CE) má osobitné postavenie vo vzťahu k životnému prostrediu európskeho regiónu. V Štrasburgu má sídlo aj jej Generálny sekretariát s direktorátom pre životné prostredie a miestnu správu (Directorate of Environment and Local Authorities). Pôvodný Stály výbor Európskej rady pre zachovanie prírody a prírodných zdrojov, ktorého ustanovujúca schôdza sa konala 22. 1. 1963 v Štrasburgu, nahradil v roku 1976 Riadiaci výbor a od roku 1987 Riadiaci výbor pre ochranu a manažment životného prostredia a prírodných stanovišť. Pre špecifické otázky sa vytvorilo niekoľko pracovných skupín, napríklad Skupina špecialistov pre chránené územia (Group of Specialists on Protected Areas). Rada Európy vyhlásila rok 1970 za „Rok ochrany prírody“, rok 1995 za „Rok ochrany európskej prírody“ a obdobie od 21.3.1987 do 20. 3. 1988 za „Európsky rok životného prostredia“. Rada Európy udeľuje vybraným chráneným územiám prestížny Európsky diplom a zároveň vytvára Európsku sieť biogenetických (environmentálnych) rezervácií.²² Európsky diplom za ochranu prírody sa udeľuje oblastiam, ktorých prírodné dedičstvo je obzvlášť hodnotné a ktoré sú primerane tomu chránené. Miesta, ktoré sú diplomom ocenené sú ukážkou bohatstva a rozmanitosti prírody v Európe.²³ Česká a Slovenská federatívna republika bola členom Rady Európy od 21. 2. 1991; Slovenská republika je členom od 3. 6. 1993.²⁴

Strata biologickej rozmanitosti, neprimerané zásahy človeka do pôvodných biotopov, ďalšie s tým súvisiace negatívne javy ako sú rozširovanie invázných a nepôvodných druhov, ai. postupne priviedli Radu Európy k intenzívnej činnosti a spolupráci so štátmi v európskom priestore na úseku ochrany prírody a krajiny a rovnako druhovej ochrany ako integrálneho subsystému širšieho pojmu ochrany prírody a krajiny.

Členské štáty Rady Európy totiž čelia rôznym výzvam súvisiacim so životným prostredím a regionálnym alebo územným plánovaním, ktoré si často vyžadujú medzinárodný prístup.

Rada Európy preto vypracovala početné nástroje a usmernenia na:

²⁰ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

²¹ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

²² Klinda, J.: *Environmentalistika a právo II. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva*. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky 1998, Bratislava, p. 344-346.

²³ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

²⁴ Klinda, J.: *Environmentalistika a právo II. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva*. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky 1998, Bratislava, p. 344-346.

- ochranu a riadenie prírodného prostredia v Európe,
- zachovanie a zlepšenie životného prostredia ľudí a prírodných stanovišť,
- rozvoj územného plánovania a koncepcií,
- podporu integrovaného prístupu k vyváženému udržateľnému rozvoju.²⁵

Na konferencii v roku 1995 schválili ministri životného prostredia stratégiu Životné prostredie pre Európu, ktorá má zastrešovať zhromažďovanie iniciatív, mechanizmov, finančných zdrojov, vedeckých výskumných programov a dostupných informácií s cieľom zachovať a zlepšiť biologickú a krajinnú rozmanitosť v Európe, ktorá má zabezpečiť:

- podstatné zníženie ohrozenia biologickej a krajinskej rozmanitosti,
- zvýšenú odolnosť biologickej a krajinskej rozmanitosti v Európe,
- posilnenie ekologickej súdržnosti Európy,
- angažovanie sa verejnosti v zachovávaní biologickej a krajinskej rozmanitosti.

Stratégia predstavuje inovačný a aktívny prístup na zabránenie úpadku biologickej a krajinskej rozmanitosti Európy. Má za cieľ integrovať ekologické hľadisko do sociálneho a hospodárskeho sektora. Stratégia poskytuje aj konzistentný prístup a spoločné ciele pre činnosť na národnej a regionálnej úrovni pri implementácii Dohovoru Spojených národov o biologickej diverzite. Stratégia sa zavádza prostredníctvom záväzkov významných európskych inštitúcií. Jej sekretariát zabezpečuje spoločný Program Spojených národov pre životné prostredie (UNEP) a Rada Európy.²⁶

Popri štátoch a medzinárodných medzivládnych organizáciách ako mimoriadne významné jednotky medzinárodného environmentálneho práva vystupujú aj medzinárodné mimovládne organizácie NGOs.

Non-governmental organizations, NGOs, sú medzinárodné organizácie, ktorých členmi sú jednotlivci či spolky, a ktoré nie sú samy o sebe a ani voči sebe samým žiadnymi subjektami medzinárodného práva. Takéto útvary všeobecne nemajú medzinárodnoprávnu subjektivitu.²⁷

Dôvodom ich vzniku a existencie je skutočnosť, že napriek pozitívnym prístupom viacerých štátov a ich zoskupení k ochrane a tvorbe životného prostredia, prevládajú v Európe a vo svete hospodársky zamerané záujmy, na čo poukazujú viaceré medzinárodné mimovládne organizácie NGOs, ktoré viackrát vyslovili nedôveru k environmentálnej politike medzinárodných medzivládnych organizácií a štátov.²⁸ Za najvýznamnejšiu relevantnú medzinárodnú odbornú mimovládnu organizáciu na úseku ochrany prírody a krajiny možno považovať Svetový ochranársky zväz (Svetový zväz ochrany prírody, World Conservation Union – IUCN) so sídlom vo švajčiarskom Glande, ktorý sa vyvinul z Medzinárodného zväzu pre ochranu prírody (IUPN) založeného už v roku 1948. Premenovaný bol v roku 1988. Tento zväz možno považovať na príslušnom úseku za ideového gestora environmentálneho práva a tvorca fyziotaktiky.²⁹

²⁵ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

²⁶ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

²⁷ Seidl – Hohenveldern, Ignaz: Mezinárodní právo veřejné. CODEX BOHEMIA 1999, Praha, p. 156.

²⁸ Pozn. autora: v rámci skupiny mimovládnych organizácií na národnej úrovni možno hovoriť o národných mimovládnych environmentálnych organizáciách, napr. poľská Liga ochrany Przyrody, Maďarská spoločnosť ochrancov prírody, Schweizerischer Bund für Naturschutz, ai. ako organizácie ochrany prírody.

²⁹ Klinda, J.: Environmentalistika a právo II. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky 1998, Bratislava, p. 364.

II. Historické východiská

Problematiku ochrany voľne žijúcich organizmov a ich prírodných stanovišť je potrebné predovšetkým vhodne subsumovať pod určitý všeobecnejší pojem. Takýmto zastrešujúcim inštitútom je systém ochrany prírody a krajiny. Škultéty, P. považuje veci ochrany prírody a krajiny za osobitnú oblasť starostlivosti o životné prostredie.³⁰ Je nutné upozorniť, že oblasť právnej regulácie ochrany prírody a krajiny je tak významná, že ju v mnohých krajinách zaraďujú do samostatného právneho odvetvia, a to do tzv. vidieckeho práva (rurálneho, rustikálneho práva).³¹

Vo viacerých štátoch sa začiatkom 19. storočia začala uplatňovať osobitná územná ochrana prírody a krajiny, ktorá už nevychádzala z náboženských alebo vlastníckych hľadísk. Všetky vyspelejšie štáty pristúpili k budovaniu sústavy chránených území rôznych kategórií. (Za najvýznamnejšie sa postupom času začali považovať národné parky, zriadené po vzore Národného parku Yellowstone, ustanoveného zákonom Kongresu USA od 1. marca 1872 podľa návrhu právnik a žurnalistu Cornelia Hedgesa. Je však nevyhnutné poznamenať, že z hľadiska vývoja sústavy chránených území sa medzi najstaršie ešte dnes existujúce chránené územie v prírodnom prostredí zaraďuje rozhodne už New Forest v anglickom grófstve Hampshire, ktorého ochranu vyhlásil už v roku 1079 anglický kráľ Wiliam I. Dobyvateľ. Dnes sa dokonca podľa zákona New Forest Act z roku 1877 dokonca stal osobitnou, viazanou len na jedno konkrétne územie, kategóriou chráneného územia Veľkej Británie.)^{32, 33}

S územnou ochranou je úzko spätá druhová ochrana a najmä ochrana voľne žijúcich druhov organizmov.

Tá sa vyvinula prevažne z poľovníckeho práva a rybárskeho práva, ktoré obmedzovalo zabíjanie niektorých živočíchov a zakazovalo lov v čase alebo v mieste ich rozmnožovania. Medzi takéto predpisy patrili napr. ruský zákon už z r. 1835 o ochrane neresísk rýb alebo opatrenie Rady ľudových komisárov z r. 1919 o podmienkach poľovania a o práve na poľovnú zbraň, ktorým sa zakázal lov na jar a v lete, celkove lov zriedkavých živočíchov a zber vajec divých vtákov. Je nutné poukázať, že zákazy lovu sa často týkali len samíc a mláďat. Zabíjanie samcov však miestami znamenalo oslabenie až zánik populácií; poľovníctvo a rybárstvo dokonca vyhynutie niektorých druhov vôbec (napr. dront nelietavý od r. 1679, pustovník krátkokridly, alka veľká od r. 1844, ho-

³⁰ Porovnaj: Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotné. Osobitná časť. Vydavateľské oddelenie Univerzita Komenského 2006, Bratislava, p. 199.

³¹ Štefanovič, M. – Košičiarová, S. – Pírč, J.: Právo životného prostredia. IURA EDITION 2001, Bratislava, p. 92.

³² Klinda, J.: Environmentalistika a právo II. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky 1998, Bratislava, p. 91-97.

³³ V súčasnosti vo svete prevláda snaha o zjednotenie kategórie chránených území na základe predmetu ich ochrany a stupňa ochrany.

- I. Prísna prírodná rezervácia / areál divočiny – v SR by jej mali zodpovedať národné prírodné rezervácie, príp. niektoré prírodné rezervácie;
- II. Národný park – v SR národný park;
- III. Prírodná pamiatka – v SR národná prírodná pamiatka a prírodná pamiatka;
- IV. Stanovište / areál starostlivosti o druhy – v SR chránený areál, prípadne niektoré prírodné rezervácie;
- V. Chránené krajinné prostredie / morské prostredie- v SR zodpovedajú chránené krajinné oblasti a niektoré chránené areály;
- VI. Chránené areály so starostlivosťou o zdroje – keďže sú zamerané na trvalo udržateľné využívanie prírodných ekosystémov, ktoré si zachovávajú biologickú diverzitu v SR by z právneho hľadiska mohli byť napríklad o oblasti lesov.

lub sťahovavý od roku 1914, zebra kvagga od roku 1883, kôrokožca bezzubého, známeho pod menom „morská krava“ vyhubili ruskí veľrybári a námorníci v priebehu 27 rokov po objavení, ai.). Zo Západnej Európy takto vymizol medveď hnedý, ktorého západná hranica sa posunula až na Slovensko napriek tomu, že v r. 1721 bolo vydané nariadenie o ochrane medveďov na Krumlovskom panstve, napriek tomu v Česku zabili posledného jedinca na Šumave v r. 1856 a na Morave v r. 1893. Obdobne posledného jedinca vlka dravého v Česku na Šumave zabili v r. 1891 a na Morave v Beskydách v r. 1914. Posledného rysa ostrovida zastrelili v Česku na Táborisku v roku 1838. Na Slovensku zase losa mokradňového vystrelili už v 17. storočí. Bobra vodného okolo roku 1858. Zaujímavosťou je, že v r. 1885 – 19321 sa na Slovensku udržiavalo stádo v ostatnej Európe už vykynozených zubrov, resp. krížencov zubrov s bizónmi v polesí Javorina, no 5. 3. 1932 zastrelili posledného býka a samicu odviezli do ZOO v Prahe.³⁴

Lov bol príčinou vyhynutia aj mnohých druhov vtákov. Podľa francúzskeho zoológa Jeana Dorsta asi 12 taxónov vtákov vyhynulo pred rokom 1700, ďalších 20 v 18. storočí, ďalších 20 v rokoch 1800 – 1850, už 50 taxónov v období 1851 – 1900 a 50 iných po roku 1901. Väčšina zo 110 druhov cicavcov a asi 150 druhov vtákov vyhynula v historickej dobe vplyvom človeka, teda nie prirodzeným vývojom. Taktiež z ekologického hľadiska nesprávne členenie zveri na úžitkovú a škodnú žiaľ ešte ostalo vo viacerých zaostalejších právnych systémoch o poľovníctve, napríklad aj v poľovníckom práve Slovenskej republiky z r. 1962. Celkove ide o ochranu zveri a rýb z dôvodu umožnenia neskoršieho lovu. Nejde teda o ochranu živočíchov z environmentálneho hľadiska pre zachovanie biodiverzity. Možno pritom pripustiť nevyhnutnú reguláciu stavov niektorých druhov alebo ochranu pre úžitkovosť. Pokiaľ sa jedná o ochranu voľne rastúcich druhov rastlín historicky vychádzala najmä z ochrany vzácnych i ostatných druhov drevín; napríklad poľský kráľ Wladislaw II. Jagielovský už v roku 1423 zakázal výrub tisov obyčajných. Právne predpisy o ochrane voľne rastlín sa spočiatku prevažne viazali v niektorých štátoch na lesné zákony, neskoršie na zákony o ochrane prírody, resp. zákony o voľnej prírode. Až v súvislosti s medzinárodnými dohovormi s environmentálnym zameraním čoraz častejšie dochádza k schvaľovaniu osobitných zákonov alebo predpisov nižšej právnej sily o ochrane voľne rastúcich rastlín, prevažne v spojení s ochranou voľne žijúcich živočíchov.³⁵

Niektoré štáty sa zameriavajú najmä na ochranu ohrozených druhov rastlín a živočíchov pred vývozom, väčšinou nadväzne na medzinárodné dohovory, ku ktorým pristúpili.³⁶

V rámci súhrnného poradia európskych environmentálnych problémov, tvoriacich prílohu Dobříšskej správy o životnom prostredí Európy z r. 1995 je po jadrových haváriách uvedená na alarmujúcom druhom mieste strata biodiverzity. Ochrana prírody bola zaradená na 11. miesto, ochrana ohrozených druhov na 15. miesto a fragmentácia a deštrukcia stanovišť na 17. miesto. Umiestnili sa teda nelichotivo ďaleko pred takými prírodnými katastrofami ako sú napr. povodne, suchá a búrky na 53. mieste, seizmická aktivita a sopky na 54. mieste, ai.³⁷

³⁴ Klinda, J.: Environmentalistika a právo II. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky 1998, Bratislava, p. 126 – 133.

³⁵ Klinda, J.: Environmentalistika a právo II. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky 1998, Bratislava, p. 126 – 133.

³⁶ Klinda, J.: Environmentalistika a právo II. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky 1998, Bratislava, p. 140.

³⁷ Klinda, J.: Environmentalistika a právo II. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky 1998, Bratislava, p. 929 – 930.

III. Dohovor o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovišť

Reflektujúc všetky tieto vyššie uvedené skutočnosti možno očakávať, že takouto pokračujúcou devastáciou prírody a globálnym zhoršovaním stavu životného prostredia sa zodpovedajúco ďalej rozšíri aj medzinárodné environmentálne právo.

Prirodzene najdôležitejším³⁸ a zároveň najčastejšie sa vyskytujúcim prameňom medzinárodného práva sú medzinárodné zmluvy.³⁹

Medzinárodnou zmluvou sa rozumie dojednanie dvoch alebo viacerých štátov, alebo i medzinárodných organizácií, o ich vzájomných právach a povinnostiach.⁴⁰

Medzinárodné zmluvy v oblasti ochrany životného prostredia majú vo väčšine prípadov všeobecný charakter. Rámcovým spôsobom určujú aktuálne ciele environmentálnej politiky, ktoré musia signatári zmlúv presadzovať v praxi. Z tohto dôvodu záväzky zmluvných strán bývajú následne podrobnejšie konkretizované v tzv. dodatkových protokoloch prijatých na vykonanie týchto zmlúv.

V rámci ochrany živočíchov na medzinárodnej úrovni spočiatku išlo prevažne o dohovory týkajúce sa ochrany živočíchov z hospodárskych hľadísk; až neskôr pribudli ekologické a etické hľadiská.⁴¹

Rovnako na úseku medzinárodnej ochrany rastlín išlo spočiatku prevažne o ochranu hospodársky významných rastlín a ich produktov v boji proti šíreniu ich škodcov a chorôb.

Nutné je však podotknúť, že druhová ochrana tak rastlín ako i živočíchov sa zabezpečuje najmä prostredníctvom územnej ochrany prírody a krajiny, vytváraním podmienok na zachovanie ekosystémov – prirodzeného a rozmanitého životného prostredia organizmov, čo tvorí základ biologickej a krajinnej diverzity.⁴²

Túto v rovine medzinárodného environmentálneho práva zabezpečuje pomerne veľké množstvo normatívnych právnych aktov vo forme medzinárodných zmlúv. Nezanedbateľnú úlohu pri ich tvorbe na poli medzinárodnej ochrany životného prostredia zohrala v doterajšom vývoji medzinárodného práva životného prostredia Rada Európy.⁴³

Jednu z najvýznamnejších medzinárodných zmlúv v tomto smere predstavuje spomínaný Dohovor o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovišť (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats) z 19. 9. 1979 (Bern) s platnosťou od 1. 6. 1982. Vzhľadom na charakter medzinárodnej regionálnej organizácie, ktorou je Rada Európy, na pôde ktorej tento Dohovor vznikol sa Bernský dohovor vzťahuje, takmer výlučne (S určitými výnimkami. Vid' nižšie.) len na Európu. V systéme zmlúv vzniklých v rámci Rady Európy

³⁸ Košičiarová, S.: Právo životného prostredia. Poradca podnikateľa 2006, Žilina, p. 36 – 37.

³⁹ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. C. H. Beck 2007, Praha, p. 110.

⁴⁰ Potočný, M.: Mezinárodní právo veřejné. Panorama 1978, Praha, p. 54.

⁴¹ Klinda, J.: Environmentalistika a právo II. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky 1998, Bratislava, p. 205.

⁴² Klinda, J.: Environmentalistika a právo II. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky 1998, Bratislava, p. 210.

⁴³ Pozn. autora: Popri viacerých medzinárodných zmluvách vzniknutých na pôde Rady Európy, napr. len Výbor ministrov Rady Európy ako výkonný orgán Rady Európy prijal takmer 200 rezolúcií a niekoľko desiatok odporúčaní zamerané na ochranu životného prostredia.

zaradzuje Kubala, J. z obsahového hľadiska predmetný Dohovor (spolu s Európskym dohovorom o ochrane stavovcov používaných na pokusné a iné vedecké účely) do subsystému zmlúv zameraných na ochranu zvierat.⁴⁴

Členskými štátmi Dohovoru o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovišť (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats) sú prevažne európske štáty (40), ďalej európske spoločenstvá, ale taktiež aj štyri africké štáty (Burkina Faso, Maroko, Senegal a Tunisko).⁴⁵

Základným cieľom tohto Dohovoru je ochrana voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov vrátane miest ich prirodzeného výskytu; a to najmä tých druhov, poddruhov a lokalít, ktorých zachovanie vyžaduje spoluprácu niekoľkých štátov, a ďalej podpora takejto spolupráce. Zvláštny dôraz sa pritom kladie na ohrozené a zraniteľné druhy a poddruhy a na druhy s'ahovavé.⁴⁶

Text Dohovoru dopĺňajú 4 prílohy, ktoré obsahujú:

1. Zoznam 229 prísne chránených druhov rastlín, ktoré nesmú byť zámerne ničené alebo poškodzované; ochrana sa vzťahuje aj na stanovištia týchto rastlín.
2. Zoznam okolo 580 prísne chránených druhov živočíchov, ktoré nesmú byť zámerne poškodzované; ochrana sa vzťahuje aj na stanovištia týchto živočíchov.
3. Zoznam druhov živočíchov, ktoré môžu byť využívané za predpokladu, že využívanie je regulované a neohrozi populácie týchto živočíchov.
4. Zoznam zakázaných prostriedkov a metód odchyty a usmrcovania živočíchov.⁴⁷

Príloha I

Prísne chránené druhy rastlín

Každá zo zmluvných strán prijme vhodné a potrebné legislatívne a správne opatrenia na zabezpečenie osobitnej ochrany druhov flóry vymenovaných v tejto prílohe a na to, aby bolo zabezpečené zachovanie ich stanovišť. Zámerné zbieranie, trhanie, odrezávanie alebo vykopávanie bude u takýchto rastlín zakázané. Každá zo zmluvných strán podľa potreby zakáže držbu alebo predaj týchto druhov.

Príloha II

Prísne chránené druhy živočíchov

Každá zo zmluvných strán prijme vhodné a potrebné legislatívne a správne opatrenia na zabezpečenie osobitnej ochrany druhom fauny, uvedených v tejto prílohe a na to, aby bolo zabezpečené zachovanie ich stanovišť. Vo vzťahu k týmto druhom bude menovite zakázané:

- a. všetky spôsoby ich zámerného odchyty, držby a zámerného zabíjania,
- b. zámerne poškodzovať alebo ničiť miesta slúžiace na ich rozmnožovanie alebo odpočinkov,

⁴⁴ Kubala, J.: Vybrané zmluvy Rady Európy. PT SERVIS spol. s r. o. 1999, Bratislava, p. 499.

⁴⁵ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

⁴⁶ Damohorský, M. a kol.: Právo životného prostredia. C. H. Beck 2007, Praha, p. 335.

⁴⁷ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

- c. zámerne vyrušovať faunu, predovšetkým v období rozmnožovania, odchovu mláďat a prezimovania, pokiaľ by išlo o vyrušovanie podstatné vo vzťahu k cieľom tohto Dohovoru,
- d. zámerne ničiť alebo zbierať vajička týchto živočíchov alebo si ich ponechať, hoci prázdne,
- e. vnútroštátne obchodovať s týmito živočíchmi, živými alebo mŕtvymi, vrátane preparovaných živočíchov a ich akýmkoľvek ľahko rozpoznateľnými časťami, alebo derivátmi, keď to prispieje k účinnosti ustanovení tohto článku.

Príloha III

Chránené druhy živočíchov

Každá zo zmluvných strán prijme vhodné a potrebné legislatívne a správne opatrenia na zabezpečenie ochrany druhov fauny, vymenovaných v tejto prílohe. Akékoľvek ich využívanie bude regulované tak, aby sa zabránilo ohrozeniu ich populácií. Opatrenia, ktoré by mali byť prijaté budú zahŕňať:

- a. doby ochrany alebo iné spôsoby regulácie využívania,
- b. podľa potreby dočasný alebo miestny zákaz využívania, s cieľom obnovy uspokojivej úrovne populácie,
- c. vhodnú reguláciu predaja, držby s cieľom predaja, dopravy s cieľom predaja alebo ponuky na predaj živých alebo mŕtvych voľne žijúcich živočíchov.⁴⁸

Členské štáty sú povinné splniť tri hlavné okruhy požiadaviek vyplývajúcich z Dohovoru:

- I. Štáty uvedú svoju legislatívu do súladu so zmluvnými ustanoveniami o ochrane lokalít a druhov, o regulovanom využívaní niektorých druhov, o zákaze nehumánnych prostriedkov lovu a zabíjaní živočíchov.
- II. Ochrana prírody sa stane súčasťou celoštátnej politiky, ku ktorej sa prihladne pri plánovaní a riadení hospodárskeho rozvoja; bude sa podporovať vzdelanie a rozširovanie informácií o potrebe chrániť druhy voľne rastúcej flóry a voľne žijúcej fauny a ich stanovišť.
- III. Štáty budú podnecovať a podporovať všeobecnú medzinárodnú spoluprácu, najmä tam, kde je to vhodné k posilneniu ochrany prírody z celoeurópskeho hľadiska a v pohraničných oblastiach.⁴⁹

V záujme naplnenia týchto požiadaviek, pre zmluvné strany vyplývajú z Dohovoru tieto záväzky:

- pri plánovaní a uskutočňovaní svojich záujmov zohľadniť ochranu voľne žijúcich organizmov a v tomto ohľade podporovať tiež výchovu a informovanosť verejnosti,
- prijať potrebné legislatívne a správne opatrenia na ochranu prírodných stanovišť, predovšetkým tých, ktoré sú významné pre sťahovavé druhy,
- venovať osobitnú pozornosť ohrozeným a vzácnym druhom, ktoré sú uvedené v prílohách Dohovoru.⁵⁰

Možno teda konštatovať, že Dohovor o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovišť, podpísaný počas 3. európskej konferencie ministrov životného prostredia v Berne, je tak výsledkom dlhoročnej snahy európskych štátov o koordinovaný postup pri ochra-

⁴⁸ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

⁴⁹ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. C. H. Beck 2007, Praha, p. 335.

⁵⁰ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. C. H. Beck 2007, Praha, p. 335.

ne rastlín a živočíchov a ich prírodných stanovišť. Dohovor reguluje metódy používané pri hospodárskom využití určitých druhov a požaduje od štátov ochranu prírodných stanovišť, osobitne vytvorením Európskej siete chránených území.⁵¹

Sústava Smaragd (Emerald Network) je významným prostriedkom vzniknutým v nadväznosti na čl. 1, 2, 3, 4, 4, a 9 Bernského dohovoru. Rezolúcia Stáleho výboru Bernského dohovoru č. 3 / 1996 smerovala k vytvoreniu sústavy zvláštnych chránených území prioritného záujmu. Navrhované lokality celoeurópskeho významu sú označované ako oblasti zvláštneho významu ochrany prírody / Areas of Special Conservation Interest, ASCI /. Tieto územia majú byť vyhlásené vo všetkých členských štátoch Rady Európy a celkove tak vytvoriť sústavu Smaragd. Na území Európskej únie bol projekt Smaragd realizovaný sústavou NATURA 2000 podľa smernice č. 92 / 43 EHS o ochrane prírodných stanovišť, voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín.⁵²

Spolupráca s krajinami južného Kaukazu: ochrana prírody v Azerbajdžane.

V dňoch 26. -27. júla 2005 sa po prvýkrát v Baku uskutočnilo stretnutie pri príležitosti oficiálneho uvedenia pilotného projektu na zostavenie siete Emerald Bernského dohovoru združujúcej oblasti osobitného záujmu ochrany v Azerbajdžane. Spolupráca s krajinami južného Kaukazu – zasadanie Bernského dohovoru v Azerbajdžane otvorilo činnosť ekologickej siete. Azerbajdžan bol vyzvaný, aby sa pripojil k veľkej skupine štátov, ktoré sú zmluvnými stranami dohovoru. Bernský dohovor je aj nástrojom na spoluprácu a pomoc, pretože poskytuje týmto krajinám politickú a technickú podporu pre ich udržateľný rozvoj a politiky týkajúce sa ochrany prírody a biodiverzity. Sieť Emerald je sieť oblastí osobitného záujmu ochrany, vytvorená v rámci Bernského dohovoru a je pokračovaním siete Európskej únie Natura 2000 v krajinách, ktoré nie sú členmi EÚ a v prístupujúcich krajinách. Preto sieť Emerald prevzala ciele siete Natura 2000 za hranicami Európskej únie a šíri na celom kontinente spoločnú filozofiu ochrany prírodných stanovišť a ich udržateľné riadenie. Azerbajdžan sa pripojil k 27 krajinám, ktoré sa rozhodli vytvoriť na svojom území sieť Emerald.⁵³

IV. Uplatňovanie Bernského dohovoru v Slovenskej republike

Slovenská republika podpísala Dohovor o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovišť 28. 4. 1994 v Štrasburgu a ratifikačnú listinu uložila u generálneho tajomníka Rady Európy ako depozitára Dohovoru 23. 9. 1996, pričom Dohovor pre Slovenskú republiku nadobudol platnosť 1. 1. 1997 (oznámenie MZV SR č. 93 / 1998 Z. z.). Pri uložení ratifikačnej listiny Slovenská republika v súlade s čl. 22 ods. 1 Dohovoru uplatnila výhradu voči dvom druhom živočíchov, vlkovi dravému (*Canis lupus*) a medveďovi hnedému (*Ursus arctos*).⁵⁴ Dôvodom uplatnenia výhrady voči plneniu podmienok ochrany u týchto druhov živočíchov podľa článku 6 Dohovoru bol „súčasný stav ich populácií v Slovenskej republike, umožňujúci reguláciu

⁵¹ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

⁵² Damohorský, M. a kol.: Právo životného prostredia. C. H. Beck 2007, Praha, p. 335.

⁵³ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

⁵⁴ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

ich početnosti bez ohrozenia ich existencie a funkcií v prírodných ekosystémoch“ (Vestník MŽP SR, 1994, čiastka 2). S touto argumentáciou je však najmä v prípade vlka možné polemizovať, nakoľko v dôsledku jeho sústavného odstrelu je jeho funkcia v prírodných ekosystémoch najmä západného Slovenska viac než ohrozená.⁵⁵

V Prílohe I. Dohovoru: Prísne chránené rastliny

- je uvedených 21 druhov rastlín, ktoré sa vyskytujú (prípadne sa v minulosti vyskytovali) aj v Slovenskej republike (napr. *Marsilea quadrifolia*, *Salvinia natans*, *Cyripedium calceolus*, *Liparis loeselii*, *Spiranthes aestivalis*, *Trapa natans*, *Typha minima*).

V Prílohe II. Dohovoru: Prísne chránené živočíchy

- je vymenovaná prevažná väčšina druhov živočíchov vyskytujúcich sa v Slovenskej republike, ktoré sú chránenými druhmi živočíchov podľa vyhlášky MŽP SR č. 24/2003 Z. z., ktorou sa vykonáva zákon NR SR č. 543/2002 Z. z.
- 121 voľne žijúcich druhov sa vyskytuje na území Slovenskej republiky.
Požiadavky obsiahnuté v Prílohách III. a IV. Dohovoru by mali byť zohľadnené v pripravovaných nových právnych normách o poľovníctve a rybárstve.

Príloha III. Dohovoru: Chránené druhy živočíchov

- regulované využívanie živočíchov (3 hlavné opatrenia):
 1. doba ochrany alebo iné spôsoby regulácie
 2. dočasný alebo miestny zákaz využívania
 3. vhodná regulácia predaja, držby, s cieľom predaja, dopravy s cieľom predaja alebo ponuky na predaj živých alebo neživých jedincov
- na území Slovenskej republiky sa vyskytuje 61 žijúcich druhov, ktoré sú zahrnuté do prílohy

Príloha IV. Dohovoru: Zakázané prostriedky a metódy usmrcovania, odchyty a ďalších foriem využívania

- zakazuje sa použitie 21 prostriedkov pre cicavce, vtáky a rakovce (slučky, živá návnada, elektrické zariadenia, umelé osvetlenie, výbušniny, siete, pasce, jed, zapľňovanie, motorové vozidlá, lepidlá, háčiky...)
Gestorom plnenia záväzkov vyplývajúcich z členstva v Bernskom dohovore je Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky.⁵⁶

Hlavné úlohy vyplývajúce z členstva Slovenskej republiky v Bernskom dohovore:

- prijatie legislatívnych a správnych opatrení pre druhy uvedené v jednotlivých prílohách (vypracovanie programov záchrany, akčných plánov),
- po každej konferencii zmluvných strán zabezpečiť transkripciu prijatých doplnkov k textu dohovoru a nových druhov do príloh dohovoru do národnej legislatívy,
- doplnenie príloh Vyhlášky MŽP SR č. 24/2003 Z. z. podľa zmien prijatých na zasadnutí Stáleho výboru dohovoru,

⁵⁵ Klinda, J.: Environmentalistika a právo II. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky 1998, Bratislava, p. 215.

⁵⁶ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

- udeľovanie výnimiek z ustanovení článku 4 (ochrana stanovišť), 6 (osobitná ochrana voľne žijúcich druhov fauny, ktoré sú uvedené v prílohe II) 7 (osobitná ochrana voľne žijúcich druhov fauny, ktoré sú uvedené v prílohe III), 8,
- priebežne pripravovať podklady pre dvojročnú správu o výnimkách,
- priebežne pripravovať podklady pre štvorročnú správu,
- vytvoriť podmienky pre plnenie Európskej stratégie nepôvodných invázných druhov a vypracovať Národnú stratégiu nepôvodných invázných druhov,
- spolupráca – výskum, prísna kontrola vnášania nepôvodných druhov,
- aktívna účasť na zasadnutí Stáleho výboru, pokračovať v aktívnej účasti v rámci iniciatívy pre veľké šelmy (príprava akčných plánov pre medveďa a vlka), veľké byľinožravce,
- pokračovať v účasti na príprave nových akčných plánov pre ohrozené druhy vtákov,
- realizácia už schválených akčných plánov pre druhy vyskytujúce sa na Slovensku,
- pripomienkovanie 2 návrhov odporúčaní o minimalizácii negatívnych vplyvov elektrických vedení a veterných elektrární na vtáky.⁵⁷

V. Záver

Dohovor o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovišť sa považuje za kľúčový nástroj na zachovanie biodiverzity v Európe aj mimo nej. Dohovor, ako právny nástroj pre koordináciu činnosti na európskej úrovni, bol za posledné desaťročia úspešný pri zavádzaní mnohých spoločných noriem na ochranu prírodného prostredia, najmä v súvislosti s ohrozenými a zraniteľnými druhmi a stanovišťami (vrátane prísnej ochrany 600 druhov flóry a čo sa týka fauny, viac ako 111 druhov cicavcov, 363 druhov vtákov, 84 druhov plazov, 46 druhov obojživelníkov, 9 druhov rýb a 102 druhov bezstavovcov).

Bernský dohovor zdôrazňuje úlohu ľudstva pri ochrane prírodného dedičstva a krajiny. Dôležitú úlohu hrá aj v širšej medzinárodnej spolupráci, tým že dopĺňa a spolupôsobí s Dohovorom OSN o biologickej diverzite, Ramsarským dohovorom o mokradiach, Dohovorom o ochrane sťahovavých druhov (Bonnským dohovor) a jeho dohodami, Dohovorom na ochranu svetového kultúrneho a prírodného dedičstva, a Európskym dohovorom o krajine, ako aj ďalšími inštitúciami na európskej a svetovej úrovni, ktoré vyvíjajú činnosť v oblasti zachovania biodiverzity. Dohovor možno charakterizovať ako európsku regionálnu zmluvu o biodiverzite.

Bernský dohovor je však oveľa viac ako len regionálna zmluva o ochrane životného prostredia. Berie do úvahy aj úlohu ľudí, ktorú zohrávajú v širšom životnom prostredí a ich spolužití s prírodou. Uznáva aj hodnotu voľne rastúcej a žijúcej flóry a fauny a potrebu ich ochrany pre budúce generácie. Dohovor obsahoval dôležité princípy ako prevencia, integrácia, participácia a spolupráca už dávno predtým ako sa začali celospoločensky uplatňovať. Jednoducho, Bernský dohovor je nástroj na dosiahnutie udržateľnosti biodiverzity; a ako taký je dôležitým príspevkom Európy k udržateľnému rozvoju života na celej planéte. Ochrana prírody je nepochybne v kultúrnom a hodnotovom centre európskych spoločností. Biologická rozmanitosť je rozhodujúcim prvkom zaručujúcim právo ľudí na zdravé životné prostredie a dosiahnutie udržateľného rozvoja,

⁵⁷ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

dvoch cieľov ktoré priamo súvisia s hodnotami a cieľmi Rady Európy obsiahnutými vo varšavskom akčnom pláne z roku 2005.⁵⁸

Literature

1. *Damohorský, M. a kol.*: Právo životného prostredia. C. H. Beck 2007, Praha, 599 p.
2. *David, V. – Sladký, P. – Zbořil, F.*: Mezinárodní právo veřejné. LINDE PRAHA, a.s. 2005, Praha, 440 p.
3. *Klinda, J.*: Environmentalistika a právo II. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky 1998, Bratislava, 1198 p.
4. *Košíčiarová, S.*: Právo životného prostredia. Poradca podnikateľa 2006, Žilina, 464 p.
5. *Kubala, J.*: Vybrané zmluvy Rady Európy. PT SERVIS 1999, Bratislava, 957 p.
6. *Ondřej, J.*: Mezinárodní právo veřejné, soukromné, obchodní. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2004, Plzeň, 463 p.
7. *Potočný, M.*: Mezinárodní právo veřejné. Panorama 1978, Praha, 452 p.
8. *Potočný, M.*: Mezinárodní právo. Zvláštní část. C. H. Beck 1996, Praha, 323 p.
9. *Seidl – Hohenveldern, Ignaz.*: Mezinárodní právo veřejné. CODEX BOHEMIA 1999, Praha, 377 p.
10. *Škultéty, P. a kol.*: Správne právo hmotné. Osobitná časť. Vydavateľské oddelenie Univerzita Komenského 2006, Bratislava, 246 p.
11. *Štefanovič, M. – Košíčiarová, S. – Pirč, J.*: Právo životného prostredia. IURA EDITION 2001, Bratislava, 254 p.
12. <http://www.radaeuropy.sk/?27>

Key words: International Environmental Law – Biodiversition – Nature and Land Protection – Council of Europe – Bern Convention – Wildlife and Natural Habitats

Summary

Author writes about characteristics of Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats in this article. Autor defines the Bern Convention (i.) at first in the larger sense (i.a.) with reference to general clasification of Bern Convention into systém of International Environmental Law, (i.b.) with reference to historical aspects of institutes, that are scope of application, (i.c.) with reference to status of Council of Europe as intrernational organization, which is creator Bern Convention too; (ii.) at second in the shorter sense (ii.a.) as concrete analysis of institutes, that Bern convention contains, (ii.b.) as process of application of Bern Convention in the Slovak Republic. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats is reckon for instrument key of biodiversition's conservation in the Europe and out of the Europe. We can properte bern Convention as european regional agreement of biodiversition. Bern Convention means more than regional agreement of environmental protection. Bern Convention includes the task, which people serve in the larger sense of environmental and coexistence of people with nature. Bern Convention recognize the worth of wilding and need their conservation for the next generations.

⁵⁸ <http://www.radaeuropy.sk/?27>

Tekeli Jozef, JUDr.

Katedra ústavného práva a správneho práva,
Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach
Kováčska 26, P. O. Box A-45, 040 75 Košice
jozef.tekeli@upjs.sk



Vybrané otázky ochrany obľúbených domácich zvierat v súlade s Európskym dohovorom č. 125 prijatým Radou Európy a ich transpozícia do právneho poriadku Slovenskej republiky¹

Linda Wáclavová

Rada Európy a ochrana zvierat

„Primárnym cieľom Rady Európy je dosiahnuť väčšiu jednotu svojich štyridsiatich šiestich členov pri zabezpečení slobody jednotlivcov, politických slobôd a právneho štátu – princípov, ktoré tvoria základy skutočnej demokracie a ktoré sa týkajú v mnohých ohľadoch života všetkých Európanov. Povinnosť všetkých členských štátov je zabezpečiť, aby činnosť vlády vychádzala z týchto princípov.“²

Okrem vyššie uvedeného primárneho cieľa Rady Európy je možné uviesť, že Rada Európy vyvíja proaktívny prístup aj v otázkach, ktoré sa priamo alebo nepriamo dotýkajú ochrany životného prostredia najmä ale nielen ochrany prírodného dedičstva, ochrany krajiny a zabezpečenia trvalo udržateľného rozvoja. V oblasti životného prostredia využíva Rada Európy hneď niekoľko nástrojov aktívnej politiky s cieľom udržať a podporiť rozvoj životného prostredia. Medzi nástroje aktívnej politiky Rady Európy zaradujeme najmä ale nie len:

- tvorbu stratégií orientovaných na ochranu životného prostredia v rámci Európskeho spoločenstva (paneurópska stratégia biologickej a krajinnej rozmanitosti);
- tvorbu programu trvalo udržateľného rozvoja (s cieľom vytvoriť program trvalo udržateľného rozvoja sa pravidelne stretáva európska konferencia ministrov zodpovedných za regionálne plánovanie, keď v priebehu svojho pôsobenia prijali zásady územného plánovania v rámci Európy, ktoré formulovali v Európskej regionálnej plánovacej stratégii ako aj v Európskej charte regionálneho územného plánovania);
- prijímanie dohovorov s cieľom ochrany životného prostredia v rámci Európskeho spoločenstva (Dohovor o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovišť – 1982);
- udeľovanie ocenení za ochranu prírody (európsky diplom za ochranu prírody, keď k dnešné-

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

² Davis, T.: predslov generálneho tajomníka Rady Európy, zdroj: <http://www.radaeuropy.sk/?predslov-terryho-davisa>

mu dňu bolo udelených 65 diplomov oblastiam, ktoré sú považované za prírodné dedičstvo zvlášť hodnotné);

- vedecká spolupráca pri prírodných a technologických katastrofách (hlavným cieľom spolupráce je predchádzať rizikám prostredníctvom aktivít a informovanosti detí, občanov a komparatívnych analýz legislatívy týkajúcej sa riadenia rizík. Za účelom naplniť vyššie uvedený cieľ bola Radou Európy prijatá čiastková dohoda o organizácii pomoci pri prírodných a technologických katastrofách, o ich prevencii a ochrane proti nim – Dohoda o veľkých rizikách EUR-OPA)
- podpora informovanosti a vzdelávanie v oblasti životného prostredia (Rada Európy za týmto účelom vytvorila sieť partnerov cca 40 národných agentúr, ktoré majú zabezpečovať kontinuálnu informovanosti a vzdelávania v oblasti životného prostredia).

Životné prostredie ako celok je okrem iného tvorené aj faunou a flórou. Keďže ochrana fauny ako celku či jej jednotlivých druhov nebola v minulosti zabezpečená žiadnymi nástrojmi celoeurópskeho charakteru, zvolila Rada Európy už koncom 80. rokov a začiatkom 90. rokov minulého storočia proaktívny prístup v tejto otázke a počnúc týmto obdobím prijala viaceré medzinárodné dohovory, ktorých cieľom je práve ochrana zvierat.

Medzi dohovory na ochranu zvierat prijaté Radou Európy zaradíme: Európsky dohovor na ochranu zvierat pri medzinárodnej preprave (European convention for the protection of animals during international transport CETS 065, CETS 193); Európsky dohovor na ochranu chovných zvierat (na farmách) (European convention for the protection of animals kept for farming purposes CETS 087); Európsky dohovor na ochranu zvierat používaných na experimentálne prípadne iné vedecké účely (European convention for the protection of vertebrate animals used for experimental and other scientific purposes CETS 123); Európsky dohovor na ochranu jatočných zvierat (European convention for the protection of animals for slaughter CETS 102); Európsky dohovor na ochranu divo žijúcich zvierat v prírodných rezerváciách (European convention for the protection wildlife and natural habitats CETS 104); Európsky dohovor na ochranu obľúbených domácich zvierat (tzv. domácich miláčikov) (European convention for the protection of pet animals CETS 125).

Európsky dohovor na ochranu obľúbených domácich zvierat

Ako sme už vyššie uviedli, Rada Európy počnúc 80. rokmi minulého storočia vyvíja aktivitu na poli ochrany fauny ako zložky životného prostredia. Rada Európy prijala k dnešnému dňu šesť dohovorov, ktoré upravujú rôzne otázky ochrany zvierat, pričom jedným z nich je aj Európsky dohovor na ochranu obľúbených domácich zvierat (tzv. domácich miláčikov) vedený pod číslom CETS 125 a názvom European convention for the protection of pet animals.

Európsky dohovor na ochranu obľúbených domácich zvierat vedený pod číslom CETS 125 (ďalej len „Európsky dohovor č. 125“), bol prijatý Radou Európy 13. novembra 1987, keď predmetným dňom bol predložený na podpis aj členským štátom Rady Európy. Záverečné ustanovenia Európskeho dohovoru č. 125, určovali, že jeho účinnosť nastane až dňom, kedy k dohovoru pristúpia minimálne štyria členovia Rady Európy, keď Európsky dohovor č. 125 je pre signatár-

ske štáty účinný počnúc dňom 1. mája 1992. Prijatiu Európskeho dohovoru č. 125, predchádzali opakované rokovania Rady ministrov a zasadania osobitne zvolanej „ad hoc“ komisie, z ktorých vyplynulo, že je nevyhnutné prijať dohovor s cieľom ochrániť obľúbené domáce zvieratá najmä pred neľudským zaobchádzaním s nimi, pred týraním, pred nezákonným obchodovaním, či usmrtením týchto zvierat.

Európsky dohovor č. 125 je možné rozdeliť do troch častí. Prvou časťou je preambula, druhú časť tvoria záväzné ustanovenia dohovoru, a tretiu časť tvoria takzvané záverečné prípadne operatívne ustanovenia.

V prvej časti – preambule Európskeho dohovoru č. 125, sú vyjadrené dôvody v súlade s ktorými Rada Európy prijala predmetný dohovor ako aj ciele, ktoré si Rada Európy stanovila a v súlade s ktorými predmetný dohovor prijala. Rada Európy ako aj členské štáty Rady Európy v preambule uznávajú, že je ich morálnou povinnosťou rešpektovať všetky živé tvory, ďalej uvádzajú skutočnosť, že medzi obľúbenými domácimi zvieratami (tzv. domácimi miláčikmi) a človekom je osobitný vzťah a že obľúbené domáce zvieratá majú vplyv na kvalitu života ľudí, čím majú vysokú hodnotu pre spoločnosť a teda je cieľom Rady Európy aby zodpovedné vlastníctvo obľúbených domácich zvierat nebolo len želaním ale aj reálnym cieľom. Rada Európy ďalej v preambule poukázala na skutočnosť, že existuje veľké množstvo obľúbených domácich zvierat, ktoré sú chované ľuďmi v domácnostiach, že ich premnoženie by mohlo mať neblahý vplyv na hygienu, zdravie, a bezpečnosť človeka či iné zvieratá a ďalej poukázala na skutočnosť, že voľne žijúce zvieratá by nemali byť chované v domácnostiach a teda s prihliadnutím na vyššie uvedené prijala text Európskeho dohovoru č. 125.

Druhá časť Európskeho dohovoru č. 125, obsahuje spolu štyri hlavy a štrnásť článkov, ktoré sa v jednotlivosti venujú otázkam ochrany obľúbených domácich zvierat.

Prvá hlava má názov všeobecné ustanovenia a jej obsah tvorí najmä ustanovenie upravujúce definície jednotlivých pojmov ako aj ustanovenie týkajúce sa predmetu dohovoru a jeho implementácii.

V prvom článku prvej hlavy Európskeho dohovoru č. 125 sú upravené nasledovné definície pojmov ako „obľúbené domáce zviera“, „túlavé zviera“, „obchod so zvieratmi“, „komerčný chov zvierat“ a pod.

Pre účely tohto príspevku je najdôležitejšou definícia pojmu „pet animal“ t. j. obľúbeného domáceho zvieratá. Pod obľúbeným domácim zvieratom je možné rozumieť akékoľvek zviera držané človekom v jeho domácnosti s cieľom zabezpečiť si spoločnosť a zábavu.

Ďalej prvá hlava upravuje záväzok zmluvných strán zabezpečiť výkon v dohovore upravených práv obľúbených domácich zvierat a povinností ich chovateľov prípadne ich držiteľov.

Druhá hlava Európskeho dohovoru č. 125, má názov zásady držby obľúbených domácich zvierat a v celosti upravuje najmä základné pravidlá pri držbe obľúbených domácich zvierat, samotnú držbu obľúbených domácich zvierat, chov obľúbených domácich zvierat, vekovú hranicu pre nadobudnutie obľúbených domácich zvierat do vlastníctva, výcvik obľúbených domácich zvierat, obchodovanie a komerčný chov obľúbených domácich zvierat ako aj útulky pre zvieratá a v neposlednom rade zabíjanie domácich obľúbených zvierat.

Medzi základné pravidlá pri držbe obľúbených domácich zvierat Európsky dohovor č. 125, zaraďuje zodpovednosť a povinnosť majiteľov obľúbených domácich zvierat v rozsahu – nikto nesmie spôsobiť zvieratú bolesť, utrpenie a stres prípadne sa vzdať zvieratá t. j. opustiť ho alebo ho zanechať na opustenom mieste. Je povinnosťou každého vlastníka aby zabezpečil pre zvierat

dostatok potravy a vody, zabezpečil zvierat'u dostatočný výbeh a zároveň urobil opatrenia proti jeho úniku či úteku.

Pri chovných jedincoch obľúbených domácich zvierat Európsky dohovor č. 125 ustanovuje, že chovné jedince obľúbených domácich zvierat by mali byť vybrané tak, aby svojimi anatomickými, fyzickými ako aj osobnostnými vlastnosťami neboli hrozbou pre druhé pohlavie domácich obľúbených zvierat či pre samotných potomkov obľúbených domácich zvierat.

Veková hranicu pre legálne nadobudnutie obľúbeného domáceho zvierat'a do vlastníctva bola Európskym dohovorom č. 125 stanovená na vek 16 rokov, pričom obchodníci sú oprávnení previesť vlastnícke právo k obľúbenému domácemu zvierat'u aj na osoby, ktoré nedosahujú vekovú hranicu, avšak len s výslovným súhlasom zákonných zástupcov maloletých.

K výcviku obľúbených domácich zvierat Európsky dohovor č. 125 uvádza, že by mal byť vykonaný tak, aby nespôsobil zdravotné prípadne iné ťažkosti obľúbenému domácemu zvierat'u, nemal by prekračovať fyzické možnosti obľúbeného domáceho zvierat'a a najmä by nemali byť využívané nedovolené látky s cieľom zvýšiť výkonnosť obľúbeného domáceho zvierat'a.

K obchodovaniu so zvieratami Európsky dohovor č. 125 uvádza, že osoby, ktoré obchodovali prípadne začnú obchodovať po účinnosti predmetného dohovoru so zvieratami, prípadne si zriadia útulok zvierat alebo tzv. zvierací hotel, budú povinné svoju činnosť ohlásiť zodpovednej osobe, ktorú členský štát vopred určí v súlade s platným dohovorom.

V druhej hlave Európskeho dohovoru č. 125 je ďalej upravený výkon operatívnych zákrokov na obľúbených domácich zvieratách a podmienky pri splnení ktorých je možné pristúpiť k usmrteniu obľúbeného domáceho zvierat'a.

V súlade s ustanoveniami Európskeho dohovoru č. 125 je možné vykonať operatívny zákrok na domacom obľúbenom zvierati len s cieľom pomôcť obľúbenému zdravotnému zvierat'u najmä aby necítilo bolesť, netrápilo sa a zvýšila sa kvalita jeho života. Európsky dohovor č. 125 výslovné zakazuje uplatňovanie operatívnych zákrokov, ktorých cieľom je zmena výzoru obľúbeného domáceho zvierat'a, prípadne operatívny zákrok, ktorý nespĺňa liečebný účel, keď Európsky dohovor č. 125 demonštratívne uvádza, že ide najmä ale nielen o zákroky ako odstraňovanie chvostov, tupírovanie uší a iné.

Európsky dohovor č. 125 upravuje aj výnimku z vyššie uvedeného zákazu vykonávať operatívne zákroky na zvieratách, keď ustanovuje, že v prípade ak odborne vzdelaná osoba – veterinár bude predmetný zákrok považovať za nevyhnutný s prihliadnutím na zdravotný stav domáceho obľúbeného zvierat'a a takýto zákrok by mu zároveň priniesol zlepšenie zdravotného stavu je možné povoliť aj výkon vyššie popísaného operatívneho zákroku. Ďalšou výnimkou zo zákazu vykonať operatívny zákrok je prípad, ak sa zakázaný operatívny zákrok vykoná s cieľom predísť ďalšiemu rozmnožovaniu zvierat, pričom všetky operatívne zákroky je nevyhnutné vykonať tak, aby zvierat'a netrpelo a nepocíťovalo žiadnu bolesť (teda za použitia anestézie a pod dohľadom veterinára alebo veterinárom).

Možnosť zabiť obľúbené domáce zviera upravuje Európsky dohovor č. 125 v článku 11, keď ustanovuje, že iba a výlučne veterinár alebo iná oprávnená osoba môže zabiť domáce obľúbené zviera a to spôsobom aby netrpelo, čím sa rozumie okamžitá strata vedomia a následná smrť alebo hlboká anestézia nasledovaná smrťou obľúbeného domáceho zvierat'a. Obľúbené domáce zviera môže zabiť aj iná ako na to oprávnená osoba, avšak iba v prípade ak asistenciu veterinára či inej kompetentnej osoby nie je možné zabezpečiť, prípadne v iných situáciách upravených národnou legislatívou.

Európsky dohovor č. 125 výslovne zakazuje usmrtenie obľúbených domácich zvierat – utopením, otrávením, elektrickým prúdom.

V tretej hlave Európsky dohovor č. 125 upravuje dodatkovú úpravu pre zatúlané a voľne žijúce domáce obľúbené zvieratá, a to konkrétne v rozsahu práva obmedziť počet voľne žijúcich prípadne túlavých zvierat ako aj osobitné výnimky pre zabitie túlavých a voľne žijúcich zvierat. V prípade, ak zmluvný štát dospeje k záveru, že došlo k premnoženiu túlavých prípadne voľne žijúcich zvierat na jeho území a predmetná skutočnosť by mohla spôsobiť problém, je zmluvná strana oprávnená prijať také administratívne opatrenia, ktorými by došlo k zníženiu počtu a to spôsobom, ktorý by predmetným zvieratám nespôsobil bolesť, utrpenie alebo stres, ide o opatrenia ako napríklad odchyt zvierat a ich následná držba či usmrtenie, ktoré musia byť vykonávané v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru a to tak aby nespôsobili zvieratám bolesť, utrpenie alebo stres.

Zmluvné strany Európskeho dohovoru č. 125 sa zároveň zaviazali zabezpečiť, aby všetky psy a mačky bolo možné kedykoľvek identifikovať. Predmetné označovanie má byť vykonané tak, aby dotknutým zvieratám nespôsobovalo žiadnu prípadne len malú bolesť, stres či utrpenie. Za takéto označovanie je možné považovať napr. tetovanie, keď prostredníctvom označenia musí byť možné zistiť meno a adresu majiteľa zapísanú v registri, ktorý bude viesť osobitná na to oprávnená osoba.

Ďalej sa zmluvné strany zaviazali redukovať neplánované rozmnožovanie mačiek a psov najmä tým, že bude propagovať sterilizáciu týchto zvierat ako aj zabezpečiť skutočnosť, aby nálezovia zatúlaných prípadne túlavých zvierat nahlásili výskyt takýchto zvierat

V štvrtej hlave Európskeho dohovoru č. 125, je upravený záväzok zmluvných strán zabezpečiť informovanosť a vzdelávanie verejnosti v oblasti držby, chovu, výcviku, obchodovania či starostlivosti o obľúbené domáce zvieratá a to v súlade s princípmi a ustanoveniami tejto zmluvy.

Ostatné hlavy Európskeho dohovoru č. 125 upravujú právo zmluvných strán na vzájomné rokovanie po uplynutí stanovenej doby, spôsob a možnosť doplnenia samotného dohovoru a záverečné ustanovenia.

Predmetný Európsky dohovor, priniesol teda nové povinnosti pre zmluvné štáty, ktorých transformácia do právneho poriadku a ich následná aplikácia subjektmi práva jednotlivých členských štátov, by mala pomôcť nielen k zblížovaniu právnych poriadkov jednotlivých právnych štátov, ale aj k väčšej ochrane domácich obľúbených zvierat.

Európsky dohovor na ochranu obľúbených domácich zvierat a Slovenská republika

Slovenská republika sa stala členom Rady Európy dňa 30. júna 1993. K dnešnému dňu má Slovenská republika zastúpenie v Parlamentnom zhromaždení Rady Európy, vo Výbore ministrov, v Kongrese miestnych a regionálnych samospráv Európy, v Komore miestnych samospráv. Slovenská republika má národnú vyslankyňu pre šport, toleranciu a fair play ako aj sudcu pri Európskom súde pre ľudské práva v Štrasburgu.

Slovenská republika k dnešnému dňu ratifikovala a podpísala 93 dohovorov, ktoré vydala Rada Európy a nepodpísala a neratifikovala 105 dohovorov, medzi ktoré spadajú aj všetky doho-

vory na ochranu zvierat. Slovenská republika do dnešného dňa nepodpísala a neratifikovala ani Európsky dohovor č. 125 na ochranu obľúbených domácich zvierat.³

S prihliadnutím na uvedené je potom nesporné, že Slovenská republika nie je ustanoveniami Európskeho dohovoru na ochranu obľúbených domácich zvierat viazaná, tieto ustanovenia neboli zapracované do platného právneho poriadku slovenskej republiky a obyvatelia nie sú povinní jednotlivé práva a povinnosti z nej vyplývajúce dodržiavať⁴.

Právna úprava ochrany obľúbených domácich zvierat v rámci Slovenskej republiky

V rámci právneho poriadku Slovenskej republiky je ochrana zvierat upravená vo všeobecnosti v *zákone č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších právnych predpisov*. *Zákon č. 282/2002 Z. z. o niektorých podmienkach držania psov v znení neskorších právnych predpisov* ako osobitný právny predpis upravuje niektoré podmienky vzťahujúce sa na držanie psov. Trestnoprávna zodpovednosť je upravená v *Trestnom zákone* (v *zákone č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších právnych predpisov*).

Žiaden platný právny predpis v Slovenskej republike neobsahuje legálnu definíciu pojmu obľúbené domáce zviera a dokonca ani žiaden právny predpis takéto slovné spojenie neobsahuje. Platná právna úprava v Slovenskej republike upravuje práva a povinnosti majiteľov chovných hospodárskych zvierat, keď úpravu práv a povinností majiteľov domácich obľúbených zvierat bližšie a podrobnejšie nešpecifikuje, avšak ich subsumuje práve pod povinnosti majiteľov chovných zvierat. Za výnimku je možné považovať len úpravu týkajúcu sa držby psov, keď práva a povinnosti držiteľov psov sú osobitne upravené v *zákone č. 282/2002 Z. z. o niektorých podmienkach držania psov v znení neskorších právnych predpisov*.

Nie je možné konštatovať, že právna úprava týkajúca sa ochrany zvierat upravená v *zákone o veterinárnej starostlivosti* je podrobná. V právnom poriadku Slovenskej republiky nie sú vôbec upravené niektoré otázky, ktoré upravuje Európsky dohovor č. 125. Ide najmä ale nielen o:

- povinnosť evidovať všetky obľúbené domáce zvieratá (vrátane malých druhov ako škrečok, zajačik trpasličí či ďalšie);
- evidovať všetkých chovateľov domácich obľúbených zvierat či útulky prípadne dočasné útočiská domácich obľúbených zvierat;
- vekový limit pre nadobúdanie zvierat a ďalšie.

Nie je zrejmé, prečo Slovenská republika do dnešného dňa neratifikovala a nepodpísala Európsky dohovor č. 125, ako aj ostatné dohovory na ochranu práv domácich či komerčne chovaných zvierat, keď zabezpečiť ochranu všetkých živých tvorov, ktoré trvalo žijú v domácom pro-

³ Slovenská republika k dnešnému dňu neratifikovala a nepodpísala ani ostatné Európske dohovory na ochranu zvierat a to: Európsky dohovor na ochranu zvierat pri medzinárodnej preprave č. CETS 065, CETS 193; Európsky dohovor na ochranu chovných zvierat č. CETS 087; Európsky dohovor na ochranu zvierat používaných na experimentálne prípadne iné vedecké účely č. CETS 123; Európsky dohovor na ochranu jatočných zvierat č. CETS 102; Európsky dohovor na ochranu divo žijúcich zvierat v prírodných rezerváciách č. CETS 104;

⁴ Pre informáciu uvádzam, že k dnešnému dňu pristúpilo k Európskemu dohovoru na ochranu obľúbených domácich zvierat 21 členských štátov, okrem iného aj Česká republika. Poľsko ani Maďarsko do dnešného dňa nepristúpilo k Európskemu dohovoru na ochranu obľúbených domácich zvierat.

stredí či v prirodzenom prostredí by malo byť nie len v záujme členských štátov ale v záujme nás všetkých.

Literature

European convention for the protection of pet animals CETS 125 (Európsky dohovor na ochranu obľúbených domácich zvierat vedený pod číslom CETS 125)

zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších právnych predpisov

zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších právnych predpisov

zákon č. 282/2002 Z. z. o niektorých podmienkach držania psov v znení neskorších právnych predpisov

zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších právnych predpisov

predslov generálneho tajomníka Rady Európy T. Davisa, zdroj: <http://www.radaeuropy.sk/?predslov-terryho-davisa>

informácie uverejnené na webovej stránke Rady Európy – www.radaeuropy.sk

Key words: Council of Europe – European convention – pet animals – protection of pet animals

Summary

The article is about the principal rights and protection of the pet animals as well as about the moral obligation to respect all living creatures and bearing in mind that pet animals have a special relationship with a man. The principal rights of pet animals are regulated in an document of European Council – the European convention for the protection of pet animals No. CETS 125. The article explains basic as well as all further obligations of the pet owners as they are regulated in the here above mentioned document. The article further one compares the domestic regulation related to pet animals with the one included in the mentioned convention. At the end of the article explains that the Slovak Republic until today didn't followed the ratification process, so the European convention for the protection of pet animals No. CETS 125 is not binding for the Slovak Republic.



Wáclavová Linda, JUDr.

Katedra správneho práva, práva životného prostredia
a finančného práva,
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23, 918 43 Trnava
linda@waclovova.sk

Princíp prevažujúceho verejného záujmu v Odporúčaní Rady Európy R(2002)2 o prístupe k úradným dokumentom a uplatňovanie tohto princípu na Slovensku

Peter Wilfling

1. Stručná charakteristika Odporúčania R(2002)2

Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy R(2002)2 o prístupe úradným k dokumentom rozvíja prechádzajúce Odporúčanie R(81)19 o prístupe k informáciám v držbe orgánov verejnej správy.

Štruktúru Odporúčania R(2002)2 možno v zásade rozdeliť na hmotnoprávnu časť a procesnoprávnu časť. Hmotnoprávna časť vymedzuje napríklad to, na ktoré orgány sa odporúčanie vzťahuje, definíciu „úradného dokumentu“ alebo obsahuje výpočet prípadov, kedy možno obmedziť prístup k dokumentom (tzv. hmotnoprávne výnimky zo sprístupnenia informácií). Procesnoprávna časť upravuje napríklad proces podávania žiadosti o prístup k dokumentom, spôsob vybavenia žiadosti, formy prístupu k dokumentom, poplatky za sprístupnenie dokumentov alebo proces prieskumného konania v prípade nesprístupnenia informácií (opravné prostriedky).

Podobne ako predchádzajúce Odporúčanie R(81)19, aj Odporúčanie R(2002)2 sa vzťahuje na orgány verejnej správy (angl. „public authorities“) a nie na zákonodarné a súdne orgány.

Odporúčanie R(2002)2 v čl. I definuje pojem „úradný dokument“ ako „všetky informácie zaznamenané v akejkoľvek forme, v držbe orgánov verejnej správy a súvisiace s akýmikoľvek verejnými či administratívnymi funkciami, s výnimkou dokumentov v procese prípravy“. Z toho vyplýva, že význam pojmu „úradný dokument“ je de facto zhodný s významom pojmu „informácia“ a teda Odporúčanie R(2002)2 sa vzťahuje na informácie, ktoré sú v držbe orgánov verejnej správy.

Odporúčanie R(2002)2 je založené na princípe „čo nie je tajné, je verejné“, čo znamená, že okrem výnimiek stanovených v odporúčaní musia byť všetky ostatné informácie prístupné. Tento princíp obsahuje aj Smernica EÚ 2003/4/ES o prístupe k informáciám o životnom prostredí, Aarhuský dohovor alebo zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám.

Súčasťou Odporúčania R(2002)2 je tzv. explanatory memorandum, dokument, ktorý podrobnejšie vysvetľuje jednotlivé časti odporúčania.

V súčasnosti na pôde Rady Európy prebieha *príprava dohovoru Rady Európy o prístupe k informáciám*. Ide o veľmi významný proces, pretože pôjde o prvý medzinárodný dohovor podrobne upravujúci právo na prístup k informáciám. Hoci existujú právne záväzné dokumenty prijaté v minulosti, ktoré upravujú napríklad právo na informácie o životnom prostredí (napr. Dohovor

o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia – tzv. Aarhuský dohovor alebo Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí), medzinárodný dohovor podrobne upravujúci právo na tzv. všeobecný prístup k informáciám doteraz nebol prijatý.

Odporúčanie R(2002)2 ako aj iné vyššie spomínané medzinárodné dokumenty o prístupe k informáciám sú na Slovensku implementované *zákonom č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám* (ďalej len „zákon o slobode informácií“). Na Slovensku špeciálna úprava prístupu k informáciám o životnom prostredí na základe podanej žiadosti neexistuje.¹ V minulosti síce existovala, ale zákon č. 171/1998 Z. z. o prístupe k informáciám o životnom prostredí bol zrušený a nahradený „všeobecným“ zákonom o slobode informácií, ktorý zaručuje aj prístup k informáciám o životnom prostredí. Možno teda konštatovať, že všetky princípy a ustanovenia zákona o slobode informácií sa vzťahujú aj na orgány ochrany životného prostredia a na sprístupňovanie informácií o životnom prostredí.

Ako sme už uviedli vyššie, Odporúčanie R(2002)2 v čl. IV ods. 1 definuje okruhy informácií, ktoré nemožno sprístupniť (výnimky zo sprístupnenia informácií). Podľa nášho názoru všetky druhy informácií, ku ktorým Odporúčanie R(2002)2 umožňuje obmedziť prístup, možno chrániť aj na základe zákona o slobode informácií alebo iných zákonov. Hoci zákon o slobode informácií niektoré výnimky uvedené v Odporúčaní R(2002)2 neobsahuje alebo sú výnimky obsiahnuté v odporúčaní naformulované v zákone o slobode informácií iným spôsobom, možno podľa nášho názoru konštatovať, že všetky informácie chránené Odporúčaním R(2002)2 možno chrániť aj podľa slovenského právneho poriadku – či už prostredníctvom zákona o slobode informácií alebo iných zákonov.² Aj informácie spadajúce do kategórie „dôvernosť porád vo vnútri alebo medzi orgánmi verejnej správy počas vnútorných príprav záležitostí“ (čl. IV ods. 1 x. odporúčania) možno v prípade potreby chrániť ako utajované skutočnosti podľa zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností.

¹ Existuje síce zákon č. 205/2004 Z. z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí, ale ten upravuje iba tzv. aktívne zverejňovanie a šírenie informácií o životnom prostredí a neupravuje sprístupňovanie informácií na žiadosť.

² „Bezpečnosť štátu, obranu a medzinárodné vzťahy“ je možné chrániť prostredníctvom § 8 zákona o slobode informácií (ochrana utajovaných skutočností). „Verejnú bezpečnosť“ je tiež možné chrániť prostredníctvom § 8 zákona o slobode informácií (ochrana utajovaných skutočností). „Informácie týkajúce sa prevencie, vyšetrovania a trestného stíhania kriminálnych aktivít“ možno chrániť prostredníctvom § 8 a § 11 ods. 1 písm. d zákona o slobode informácií (ochrana utajovaných skutočností, informácie týkajúce sa rozhodovacej činnosti orgánov činných v trestnom konaní). „Súkromie a iné legitímne súkromné záujmy“ možno chrániť prostredníctvom § 9 a § 11 ods. 1 písm. a) a c) zákona o slobode informácií (ochrana osobnosti, súkromia a osobných údajov, ochrana informácií odovzdaných bez právnej povinnosti a ochrana informácií tvoriacich predmet duševného vlastníctva). „Obchodné a iné ekonomické záujmy, či už súkromné alebo verejné“ možno chrániť prostredníctvom § 10 zákona o slobode informácií (ochrana obchodného tajomstva). „Rovnosť strán súdneho konania“ možno chrániť prostredníctvom § 11 ods. 1 písm. d) zákona o slobode informácií (informácie týkajúce sa rozhodovacej činnosti súdu). „Informácie o prírode“ možno chrániť prostredníctvom § 11 ods. 1 písm. e) zákona o slobode informácií (informácie o mieste výskytu chránených druhov rastlín, živočíchov, nerastov a skamenelín, ak hrozí ich neprípustné rušenie, poškodzovanie alebo ničenie). „Informácie o inšpekcií, kontrole a dohľade orgánov verejnej správy“ možno chrániť prostredníctvom § 11 ods. 1 písm. g) zákona o slobode informácií (informácia týkajúca sa výkonu kontroly, dohľadu alebo dozoru orgánom verejnej moci). „Ekonomická, menová a devízovú politiku štátu“ možno chrániť prostredníctvom § 8 zákona o slobode informácií (ochrana utajovaných skutočností). „Dôvernosť porád vo vnútri alebo medzi orgánmi verejnej správy počas vnútorných príprav záležitostí“ možno tiež chrániť prostredníctvom § 8 zákona o slobode informácií (ochrana utajovaných skutočností).

2. Princíp prevažujúceho verejného záujmu v Odporúčaní R(2002)2

Princíp prevažujúceho verejného záujmu, ktorý je témou tohto príspevku, je zakotvený v čl. IV Odporúčania R(2002)2.

Podľa čl. IV ods. 1 Odporúčania R(2002)2: „*Obmedzenia by mali byť presne stanovené zákonom, mali by byť nevyhnutné v demokratickej spoločnosti a mali by byť primerané [proportionate] účelu ochrany...*“. „Účelom ochrany“ sú práve záujmy (oblasti) vymenované v čl. IV ods. 1, v záujme ochrany ktorých možno informáciu nesprístupniť. Ide o vyjadrenie všeobecne uznávaného princípu proporcionality (primeranosti).

Podľa čl. IV ods. 2 Odporúčania R(2002)2: „*Pristup k dokumentu môže byť odmietnutý, pokiaľ by sprístupnenie informácie obsiahnutej v dokumente poškodilo alebo mohlo poškodiť niektoré zo záujmov zmienených v odseku 1, pokiaľ tu neexistuje prevažujúci verejný záujem na sprístupnení.*“

Podľa bodu 31 „Explanatory memorandum“ čl. IV Odporúčania R(2002)2 obsahuje 2 princípy – „test škodlivosti“ (tzv. *harm test*) a princíp vyvažovania (angl. *balancing*) záujmu na verejnom prístupe k informáciám voči záujmu chránenému vo výnimke (obmedzení). „Test škodlivosti“ znamená, že informáciu možno nesprístupniť len ak sprístupnenie spôsobí škodu záujmu chránenému výnimkou uvedenou v čl. IV ods. 1 Odporúčania R(2002)2. Princíp vyvažovania znamená, že aj keby mohlo sprístupnenie spôsobiť škodu záujmu uvedenému v čl. IV ods. 1 Odporúčania R(2002)2, môžu byť informácie sprístupnené, ak verejný záujem prevažuje nad týmto záujmom.

3. Premietnutie princípu prevažujúceho verejného záujmu v slovenskom právnom poriadku

Princíp proporcionality (a v ňom implicitne obsiahnutý princíp prevažujúceho verejného záujmu) je v slovenskom právnom poriadku zakotvený v Ústave SR.

Ústava SR priamo ovplyvňuje výklad a aplikáciu práva všetkými orgánmi verejnej moci. Čl. 152 ods. 4 Ústavy SR totiž zakotvuje povinnosť ústavne súladného výkladu právnych predpisov. Podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy SR „*Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.*“ Ústavný súd SR stabilne uvádza: „*Zo zásady ústavne konformného výkladu vyplýva tiež požiadavka, aby v prípadoch, ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, bol uprednostnený ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických osôb alebo právnických osôb. Všetky orgány verejnej moci sú preto povinné v pochybnostiach vykladať právne normy v prospech realizácie ústavou (a tiež medzinárodnými zmluvami) garantovaných základných práv a slobôd...*“ (napr. IV. ÚS 209/07). Podľa ustálenej judikatúry Ústavného súdu SR je povinnosť ústavne súladného výkladu súčasťou práva na súdnu ochranu (napr. IV. ÚS 77/02, II. ÚS 249/04).

Každá ústava demokratického právneho štátu ustanovuje objektívny hodnotový poriadok.

Ústava a ústavná úprava základných práv sa vyznačuje „vyžarovaním“ ústavných hodnôt do celého právneho poriadku.³ V dôsledku toho majú všetky podústavné normy (zákony a iné všeobecne záväzné právne predpisy) „hodnotový náboj“.

Články 26 ods. 1, 2 a 5 Ústavy SR zakotvujú ústavné právo na informácie. Čl. 26 ods. 4 Ústavy SR stanovuje podmienky, za splnenia ktorých môže byť ústavné právo na prístup k informáciám obmedzené – t.j. kedy môže byť informácia nesprístupnená. Ústavný súd SR v náleze I. ÚS 236/06 uviedol: „*Ústavná povinnosť orgánov verejnej moci poskytovať informácie o svojej činnosti môže byť obmedzená len zákonom, ak ide o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.*“

Ústava SR zakotvuje podmienky obmedzenia jednotlivých ústavných práv. Keďže podľa ústavy možno ústavné právo alebo hodnotu obmedziť iba z dôvodu ochrany alebo presadenia inej ústavnej hodnoty, ústava tým stanovuje aj zásadu vzájomného vyvažovania ústavných práv a ústavne chránených hodnôt. Pri takomto vyvažovaní sa v prípade práva na informácie v každom posudzovanom prípade určuje, či prevažuje právo na informácie (verejný záujem na sprístupnení informácie) alebo prevažuje konkurujúca hodnota (záujem na ochrane informácie).

Pri vzájomnom konflikte dvoch základných práv, hodnôt alebo záujmov sa ich medze (a aj otázka, či je zásah do základného práva alebo hodnoty vykonaný oprávnené) určujú aplikáciou *testu proporcionality*. Test proporcionality je všeobecne uznávaným spôsobom aplikácie základných práv a hodnôt, a to ako ústavnými súdmi, tak Európskym súdom pre ľudské práva alebo Európskym súdnym dvorom. Podľa nálezu Ústavného súdu SR PL. ÚS 12/01 test proporcionality je „*klúčový koncept pre aplikáciu základných práv*“. Práve prostredníctvom účinku Ústavy SR v slovenskom právnom poriadku majú všetky orgány verejnej moci povinnosť aplikovať princíp proporcionality (a v ňom implicitne obsiahnutý princíp prevažujúceho verejného záujmu). Povinnosť vyvažovania ústavných záujmov sa vzťahuje ako na *zákonodarnú činnosť* (formulovanie ustanovení právnych predpisov), tak aj na *výklad a aplikáciu právnych predpisov* (na rozhodovanie o sprístupnení alebo nesprístupnení informácií).

4. Aplikácia testu proporcionality

Povinnosť použiť test proporcionality pri aplikácii práva majú všetky orgány verejnej moci (napr. správne orgány alebo súdy). Test proporcionality sa musí aplikovať napríklad v prípadoch, keď orgány verejnej správy a súdy vydávajú rozhodnutie „*na základe zákonných noriem poskytujúcich príslušnému orgánu verejnej moci jistotu voľnosti pri rozhodovaní. Taková zákonná norma kolizuje základných práv alebo ústavných hodnôt sama jednoznačne neřeší. Svéřuje řešení kolize příslušnému orgánu veřejné moci.*“⁴

³ Skutočnosť „prežarovania“ ústavy do celého právneho poriadku (aj do súkromnoprávných vzťahov) je vyjadrená napríklad v známom rozhodnutí nemeckého Spolkového ústavného súdu vo veci Lüth z r. 1958 (BverfGE 7, 198), ktorý sa týkal sporu o ochranu osobnosti.

⁴ Svoboda, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Praha : Linde Praha a. s., 2007, s. 60.

Určitú voľnosť pri rozhodovaní (možnosť uváženia) dávajú v praxi správne orgány alebo súdu *neurčité právne pojmy* alebo existencia tzv. *správnej (voľnej) úvahy*.⁵

Výkladom ustanovenia alebo právneho pojmu rozumieme v tomto článku tzv. operatívny výklad – teda určenie významu právneho ustanovenia vzhľadom na skutkové okolnosti konkrétneho prípadu, čím sa vždy vytvára právne pravidlo platné pre konkrétny prípad resp. pre prípady určitého druhu.⁶

Podľa právnej teórie pri neurčitých pojmoch obsiahnutých v hypotéze právnej normy nepostačuje pre posúdenie toho, či majú alebo nemajú byť informácie o skutkovom stave subsumované, iba samotné znenie hypotézy právnej normy. Text právneho predpisu v týchto prípadoch jednoznačne neurčuje výsledok výkladu právnej normy v individuálnom prípade a norma vyjadrená textom právneho predpisu musí byť obsahovo doplnená faktormi, ktoré veľmi často nie je možné nájsť v texte právneho predpisu.⁷ Informácie o skutkovom stave sa v takomto prípade hodnotia ako subsumovateľné alebo nesubsumovateľné pod hypotézu právnej normy až po posúdení účelnosti alebo neúčelnosti rozhodnutia (záveru), ktoré by vyplynulo z toho ktorého riešenia otázky subsumpcie.⁸ Podľa právnej teórie „*V praxi sudca nikdy nebude vystupovať len ako „subsumpčný stroj“, ktorý mechanicky, výlučne použitím logických záverov dospeje k správne rozhodnutiu. Samotná aplikácia práva je skôr hodnotiacim napĺňaním účelu.*“⁹ Možno konštatovať, že „...*prijateľnosť premís právneho sylogizmu ešte negarantuje prijateľnosť jeho záveru. Ak je záver právneho sylogizmu spoločensky neprijateľný, znamená to, že jeho premisy boli prijaté ľahkovážne.*“¹⁰

Vzhľadom k povinnosti ústavne súladného výkladu z toho vyplýva, že ak dôsledky výkladu ustanovenia právneho predpisu (záver právneho sylogizmu – t.j. dôsledok subsumpcie skutkového stavu prípadu, tzv. skutkovej premisy, pod znenie aplikovaného ustanovenia, tzv. normatívnu premisu) sú v rozpore s ústavným právom na informácie, správny orgán alebo súd je povinný výklad ustanovenia právneho predpisu zmeniť tak, aby podradenie (subsumpcia) skutkového stavu pod toto ustanovenie neprinieslo záver (dôsledok), ktorý by bol v rozpore s ústavným právom na informácie.

Skutočnosť, či dôsledok výkladu ustanovenia právneho predpisu v konkrétnom prípade je v súlade alebo v rozpore s ústavným právom na informácie, možno zistiť prostredníctvom *testu proporcionality*, ktorým zistíme, či zásah do ústavného práva v konkrétnom prípade je alebo nie je oprávnený.

Test proporcionality má 3 kroky (komponenty):

⁵ Možnosť uváženia pritom môže poskytovať ako hypotéza právnej normy (môže obsahovať neurčité právne pojmy umožňujúce výklad – napr. verejný poriadok, bezpečnosť štátu a pod.) tak aj dispozícia právnej normy (môže tiež obsahovať neurčité pojmy alebo môže poskytovať možnosť prijať alebo neprijať určité rozhodnutie prípadne možnosť zvoliť jeden z možných spôsobov rozhodnutia – napr. pri ukladaní pokút môže byť uložená pokuta v intervale od dolnej po hornú hranicu pokuty)

⁶ Napr. *Hlouch, L.*: Teorie a realita právní interpretace. Dizertačná práca. Právnická fakulta Masarykovskej univerzity v Brne, r. 2008, s. 107, dostupné na http://is.muni.cz/th/41242/pravf_d.

⁷ *Kühn, Z.*: Aplikace práva ve složitých případech. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 35.

⁸ *Boguszak, J. – Čapek, J. – Gerloch, A.*: Teorie práva. Praha : ASPI Publishing, 2004, s. 167.

⁹ *Večeřa, M. – Gerloch, A. – Schlosser, H. – Beran, K. – Rudenko, S.*: Teória práva. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o., 2007, s. 96.

¹⁰ *Sobek, T.*: Logika pravidel a logika princípů. Law & Economics Blog, 28. apríla 2008, dostupné na <http://www.leb-log.cz/?q=node/225>.

a) *vhodnosť*

V tomto kroku sa skúma, či nesprístupnenie informácie naozaj vedie k ochrane iného, konkurujúceho záujmu alebo hodnoty (napr. k ochrane súkromia alebo bezpečnosti štátu).

b) *nevyhnutnosť*

V tomto kroku sa skúma, či nebolo možné dosiahnuť ochranu konkurujúceho záujmu iným prostriedkom, ktorý právo na informácie obmedzuje v menšej miere, šetrnejšie. Premietnutím požiadavky „nevyhnutnosti“ je napríklad princíp, že ak žiadateľ o informácie žiada dokument obsahujúci niekoľko chránených informácií, majú sa tieto chránené informácie z dokumentu vylúčiť, ale zvyšok dokumentu sa musí sprístupniť. Tento princíp je v zákone o slobode informácií zakotvený v ustanovení § 12 prvá veta zákona: „*Všetky obmedzenia práva na informácie vykonáva povinná osoba tak, že sprístupní požadované informácie... po vylúčení tých informácií, pri ktorých to ustanovuje zákon.*“

c) *váženie konkurujúcich si hodnôt resp. proporcionalita v užšom zmysle*

V tomto kroku sa konkurujúce práva, hodnoty alebo záujmy navzájom „vážia“ a určuje sa, ktorá hodnota má väčšiu váhu alebo dôležitosť. Je potrebné dať prednosť hodnote, ktorá je v konkrétnom prípade alebo druhu prípadov dôležitejšia. Proces „váženia“ hodnôt zahŕňa nielen logické operácie, ale najmä hodnotové, morálne, politické a praktické úvahy a úvahy o tom, „ako by to malo byť“ (angl. practical reasoning).

Petr Svoboda k procesu „váženia“ hodnôt uvádza: „*Za prvé, vychází z dostatečných, věrohodných a relevantních, často odborných informací (empirický požadavek). Za druhé, vychází z určitého obecně uznávaného, legitimního žebříčku či hierarchie hodnot v demokratické společnosti (hodnotový požadavek). A za třetí, spočívá v logické a ospravedlnitelné analýze a syntéze, v rámci které normotvorný nebo aplikující orgán na základě empirických poznatků a hodnotových východisek vyjádří a zváží celkové prospěchy a újmy a podle toho dospěje ke stanovení, určení nebo uplatnění odpovídajícího omezení nebo výjimky z příslušného základního práva.*“¹¹

Známy ústavnoprávny teoretik Robert Alexy analyzoval proces „váženia“ hodnôt s cieľom urobiť ho transparentnejším a racionálnejším. Sformuloval tzv. zákon váženia hodnôt (angl. law of balancing), ktorý znie: „*Čím väčšia je intenzita zásahu do jedného práva (hodnoty), tým väčšia musí byť dôležitosť presadenia druhého práva (hodnoty)*“.¹²

Z tohto zákona následne vyvodil vzorec, pomocou ktorého možno vyjadriť pomer dvoch konkurujúcich si hodnôt a určiť, ktorá z dvoch hodnôt má v konkrétnom prípade väčšiu váhu (tzv. Weight Formula).¹³ Vzorec znie nasledovne:

$$W_{a,b} = \frac{I_a \cdot W_a \cdot R_a}{I_b \cdot W_b \cdot R_b}$$

„ $W_{a,b}$ “ znamená váhu hodnoty „a“ v pomere k hodnote „b“ v konkrétnom posudzovanom prípade. Premenná „ I_a “ znamená mieru intenzity zásahu do hodnoty „a“, premenná „ I_b “ znamená mieru dôležitosti presadenia hodnoty „b“. Premenná „ W_a “ znamená abstraktnú váhu hodnoty „a“,

¹¹ Svoboda, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Praha : Linde Praha a.s., 2007, s. 59.

¹² Alexy, R.: Constitutional Rights, Balancing and Rationality. Ratio Juris. Vol. 16 No. 2, June 2003, s. 136.

¹³ Alexy, R.: On Balancing and Subsumption. A Structural Comparison. Ratio Juris. Vol. 16 No. 4, December 2003, s. 436.

premenná „ W_b “ znamená abstraktnú váhu hodnoty „b“. Premenná „ R_a “ znamená mieru spoľahlivosti toho, že príde k zásahu do hodnoty „a“, premenná „ R_b “ znamená mieru spoľahlivosti toho, že príde k presadeniu hodnoty „b“ (ide o spoľahlivosť empirických predpokladov, pričom pri hodnotení tejto spoľahlivosti treba zohľadniť mieru účinnosti, rýchlosti, pravdepodobnosti, dopadu a trvania zásahu do hodnoty „a“ a presadenia hodnoty „b“).¹⁴

Aby bolo možné vyššie uvedeným premenným udeliť v procese váženia rozličné číselné hodnoty, je potrebné určiť určitú stupnicu resp. škálu. Alexy používa trojstupňovú stupnicu resp. škálu, hoci nie je vylúčené pracovať s viacstupňovou škálou. Alexy navrhuje nasledujúcu škálu:

Intenzita zásahu do hodnoty „a“ („ I_a “), dôležitosť presadenia hodnoty „b“ („ I_b “) alebo abstraktná váha každej z oboch konkurujúcich si hodnôt („ W_a “, „ W_b “) môže byť: „ľahká“ (číselná hodnota je 1), „stredná“ (číselná hodnota je 2), „vysoká“ (číselná hodnota je 4). Miera spoľahlivosti empirických predpokladov („ R_a “, „ R_b “) môže byť „spoľahlivá“ (číselná hodnota je 1), „priateľná“ (číselná hodnota je „1/2“) a „nie úplne chybná“ (číselná hodnota je 1/4).

Po udelení číselných hodnôt všetkým premenným možno urobiť výpočet. Ak je výsledkom výpočtu číslo väčšie ako 1, hodnota „a“ má v konkrétnom posudzovanom prípade väčšiu váhu ako hodnota „b“. Ak je výsledkom výpočtu číslo menšie ako 1, hodnota „a“ má v konkrétnom posudzovanom prípade menšiu váhu ako hodnota „b“. Ak je výsledkom výpočtu číslo 1, hodnoty „a“ aj „b“ majú približne rovnakú váhu. Nejde samozrejme o exaktný výpočet, pretože váženie hodnôt určite nemôže byť úplne exaktnou matematickou operáciou. Napriek tomu tento postup odhaľuje jednotlivé úvahy v procese váženia hodnôt, ktoré by inak ostali skryté a nekontrolovateľné, a tým robí proces váženia a rozhodovania orgánov verejnej moci racionálnejším, transparentnejším a legitímnejším.¹⁵

5. Ustanovenia obsahujúce princíp prevažujúceho verejného záujmu

Zákon o slobode informácií a ostatné právne predpisy umožňujú presadenie princípu prevažujúceho verejného záujmu prostredníctvom *ústavne súladného výkladu neurčitých pojmov*, prípadne prostredníctvom aplikácie priamo v zákonoch zakotvených *výnimiek z nesprístupnenia informácie*, ktoré boli zakotvené za účelom presadenia prevažujúceho verejného záujmu na sprístupnení informácií.

Vyššie spomínané neurčité pojmy sa nachádzajú v hypotéze právnych noriem obsiahnutých v § 8 až 11 zákona o slobode informácií. Hypotéza týchto právnych noriem vymedzuje informácie, ktoré sa sprístupnia resp. nesprístupnia.

Čo sa týka zákonom zakotvených výnimiek, ide napríklad o nasledujúce výnimky stanovené vo verejnom záujme:

¹⁴ Pre podrobnú analýzu „weight formula“ a jednotlivých komponentov váženia hodnôt pozri Bernal Pulido, C.: The Rationality of Balancing. In: Menéndez, A. J. – Eriksen, E. O. (eds.): *Fundamental Rights through Discourse*. Oslo : ARENA, 2004, dostupné aj na http://www.upf.edu/filosofiadeldret/pdf/bernal_rationality_of_balancing.pdf.

¹⁵ Sadurski, W.: „Reasonableness“ and Value Pluralism in Law and Politics. EUI Working Paper LAW No. 2008/13. Florence : European University Institute, 2008, s. 11, dostupné na http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/8588/1/LAW_2008_13.pdf.

- výnimka z ochrany utajovaných skutočností
- výnimka z ochrany osobných údajov
- výnimka z ochrany obchodného tajomstva
- výnimka z ochrany informácií poskytnutých bez právnej povinnosti
- výnimka z ochrany autorského práva
- výnimka z ochrany informácií o rozhodovacej činnosti súdov a orgánov činných v trestnom konaní, a informácií o výkone kontroly, dohľadu alebo dozoru

5.1 Ochrana utajovaných skutočností

Podľa § 8 zákona o slobode informácií „*Ak požadovaná informácia tvorí utajovanú skutočnosť podľa osobitného zákona... povinná osoba ju nesprístupní s uvedením odkazu na príslušný právny predpis.*“

Ochranu a narábanie s utajovanými skutočnosťami upravuje zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností. V § 2 písm. a) zákona č. 215/2004 Z. z. je utajovaná skutočnosť definovaná ako informácia, *ktorú treba chrániť v záujme Slovenskej republiky a ktorá môže vzniknúť v oblastiach stanovených nariadením vlády.* Utajovaná informácia teda musí súčasne spĺňať dve podmienky (znaky).

Po prvé musí existovať potreba chrániť informáciu v záujme Slovenskej republiky. Ide o tzv. *materiálnu podmienku.* Znamená to, že sprístupnením takejto informácie by mohla byť spôsobená ujma na záujmoch Slovenskej republiky, alebo by sprístupnenie mohlo byť pre Slovenskú republiku nevýhodné.

Utajované skutočnosti sa podľa § 3 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností označujú stupňami utajenia prísne tajné, tajné, dôverné alebo vyhradené. Vyšším stupňom utajenia sa označujú tie utajované skutočnosti, ktorých sprístupnenie by znamenalo vážnejšiu ujmu na záujmoch Slovenskej republiky. Ujma sa podľa závažnosti delí na mimoriadne vážnu ujmu, vážnu ujmu, jednoduchú ujmu a nevýhodnosť pre záujmy Slovenskej republiky.

Možno uviesť príklady toho, ako sú formulované ustanovenia upravujúce materiálnu podmienku. Napríklad podľa § 3 ods. 3 zákona č. 215/2004 Z. z. „*Stupňom utajenia Prísne tajné sa označuje utajovaná skutočnosť vtedy, ak by následkom neoprávnenej manipulácie s ňou mohlo byť vážne ohrozené zachovanie ústavnosti, zvrchovanosti a územnej celistvosti štátu alebo by mohli vzniknúť nenahradiateľné a vážne škody v oblasti obrany, bezpečnosti, ekonomických záujmov, zahraničnej politiky alebo medzinárodných vzťahov, a tým mohla vzniknúť mimoriadne vážna ujma na záujmoch Slovenskej republiky.*“

Podľa § 3 ods. 4 zákona č. 215/2004 Z. z. „*Stupňom utajenia Tajné sa označuje utajovaná skutočnosť vtedy, ak by následkom neoprávnenej manipulácie s ňou mohlo byť ohrozené zahraničnopolitické postavenie, obrana, bezpečnosť a záujmy štátu v medzinárodnej a ekonomickej oblasti, a tým by mohla vzniknúť vážna ujma na záujmoch Slovenskej republiky.*“

Okrem stupňa utajenia „Prísne tajné“ a „Tajné“ zákon obsahuje aj definíciu stupňov utajenia „Dôverné“ a „Vyhradené“.

Po druhé musí zároveň informácia spadať do oblastí utajovaných skutočností určených nariadením vlády SR. Ide o tzv. *formálnu podmienku.* Oblasti, do ktorých môžu spadať jednotlivé uta-

jované skutočnosti, stanovuje nariadenie vlády SR č. 216/2004 Z. z., ktorým sa ustanovujú oblasti utajovaných skutočností.¹⁶

Vyššie citované ustanovenia zákona upravujúce tzv. materiálnu podmienku obsahujú veľa neurčitých pojmov. Pojmy ako „nenahraditeľné a vážne škody“ v oblasti „bezpečnosti“, „ekonomických záujmov“ alebo „ohrozenie“ „zahraničnopolitického postavenia“, „bezpečnosti“ a „záujmov štátu v ekonomickej oblasti“ vyžadujú, aby správny orgán alebo súd naplnili tieto pojmy obsahom a rozhodli, či pod tieto pojmy možno subsumovať konkrétne posudzované prípady. Ako už bolo uvedené, správne orgány a súdy si pritom nevystačia s jednoduchými logickými operáciami, ale výklad a aplikácia pojmov použitých v zákone nevyhnutne vyžaduje hodnotové, politické a morálne úvahy.

Aj pojmy v ustanoveniach zákona upravujúcich formálnu podmienku pripúšťajú rôznu interpretáciu. Pojmy ako „zachovanie bezpečnosti“, „zabezpečenie obrany“ alebo „ochrana jadrovej bezpečnosti“ sú tiež neurčité. Tieto pojmy pripúšťajú napríklad tzv. rozširujúci aj zužujúci výklad, podľa toho či konkrétny prípad pod určitý pojem subsumujeme alebo nie.

Ako už bolo uvedené vyššie, pri výklade neurčitých pojmov musí súd alebo správny orgán postupovať tak, aby dôsledok tohto výkladu nebol s ústavným právom na informácie (a teda aj s princípom prevažujúceho verejného záujmu vyplývajúceho z ústavy). Keďže ako už bolo uvedené vyššie, ustanovenia obsahujúce takéto neurčité pojmy neriešia kolíziu konkurenčných ústavných hodnôt a riešenie tejto kolízie nechávajú na orgány aplikácie práva, v každom z prípadov výkladu a aplikácie neurčitých pojmov je potrebné vykonať test proporcionality. Treba navzájom vážiť hodnoty, a to na jednej strane hodnoty podporujúce sprístupnenie konkrétnej informácie (ústavné právo na informácie) a na druhej strane záujem štátu na utajení konkrétnej informácie, a určiť, ktorá hodnota prevažuje.

V prípade, že celý dokument je označený za utajovanú skutočnosť (napr. stupňom utajenia „Tajné“), pri rozhodovaní o sprístupnení informácií obsiahnutých v tomto dokumente treba aplikovať princíp proporcionality – konkrétne požiadavku, aby obmedzenie ústavného práva na prístup k informáciám bolo „nevyhnutné“ na ochranu určitého ústavou chráneného záujmu. Znamená to, že prístup by mal byť obmedzený iba k tým informáciám, ktoré je naozaj potrebné chrániť v záujme štátu (utajovaným skutočnostiam), a že z dokumentu označeného ako utajovaný by mali byť sprístupnené informácie, ktoré nie sú utajovanými skutočnosťami.

Túto prax umožňuje aj platná legislatíva. Zo zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností vyplýva, že nie každá informácia (napr. každá veta, každý číselný údaj) obsiahnutá v dokumente označenom určitým stupňom utajenia je utajovanou skutočnosťou. Toto označenie sa používa iba na účely zachovania pravidiel tzv. administratívnej bezpečnosti pri manipulácii s dokumentom podľa vyhlášky Národného bezpečnostného úradu SR č. 338/2004 Z. z. o administratívnej bezpečnosti a upozorňuje na skutočnosť, že dokument obsahuje určitú utajovanú skutočnosť. Vyhláška o administratívnej bezpečnosti upravuje iba technické postupy súvisiace s

¹⁶ Ide napríklad o oblasti zachovania bezpečnosti a zabezpečenia obrany Slovenskej republiky, ochrany jadrovej bezpečnosti, bezpečnosti jadrových zariadení, prepravy a ukladania jadrových materiálov a bezpečnosti chemických zariadení a nebezpečných látok pred protiprávnym konaním, používania informačno-technických prostriedkov a informačno-operatívnych prostriedkov a prostriedkov operatívno-pátracej činnosti, výskumu, vývoja a výroby zbraňových systémov a zariadení, vzájomnej spolupráce ozbrojených síl, ozbrojených bezpečnostných zborov, ozbrojených zborov, Slovenskej informačnej služby a Národného bezpečnostného úradu a ich spolupráce s príslušnými službami, zbormi alebo orgánmi cudzej moci, menovej politiky a peňažného obehu atď.

označovaním a ochranou písomností, ktoré obsahujú aj utajované skutočnosti. Nestanovuje, ktoré informácie v dokumentoch sú utajované, ani to, že všetky informácie v dokumentoch označených na základe tejto vyhlášky sú utajovanými skutočnosťami. Pri vybavovaní žiadosti o informáciu podľa zákona o slobode informácií je potrebné znepřístupniť tie informácie, ktoré sú utajovanými skutočnosťami (napr. začierniť ich), a ostatné informácie, ktoré nie je potrebné chrániť v záujme Slovenskej republiky, je potrebné sprístupniť. Označenie celého dokumentu napríklad označením „Tajné“ postupom podľa vyhlášky Národného bezpečnostného úradu SR o administratívnej bezpečnosti teda neruší povinnosť vyplývajúcu z § 12 zákona o slobode informácií poskytnúť informácie, ktoré nie sú utajovanými skutočnosťami a ktoré nie sú chránené ani inými predpismi. Tento záver podporuje aj odborná literatúra, ktorá uvádza: „*Predmetom zákonnej ochrany sú iba skutočnosti, ktoré majú v zákone ustanovené vlastnosti utajovaných skutočností, nie celé materiály, ktoré obsahujú utajované skutočnosti. ... Ak napríklad písomnosť obsahuje utajovanú skutočnosť, štátny orgán s právomocou ju chrániť môže utajovanú skutočnosť začierniť alebo inak urobiť verejnosti neprístupnou, ale nemôže odmietnuť uverejnenie všetkého ostatného, čo sa uvádza v písomnosti.*“¹⁷

Zákonná výnimka z ochrany utajovaných skutočností vo verejnom záujme

Zákon o ochrane utajovaných skutočností obsahuje aj ustanovenie, ktorého cieľom je vo verejnom záujme zabezpečiť zákaz utajovania určitých druhov informácií. Tieto informácie nemôžu byť nespřístupnené z dôvodu ochrany utajovaných skutočností, a to ani v prípade, že by tak boli označené.

Podľa § 4 ods. 1 zákona o ochrane utajovaných skutočností utajovanou skutočnosťou nemôže byť informácia o

- a) nezákonnom alebo nesprávnom postupe alebo nezákonnom rozhodnutí verejných činiteľov a orgánov verejnej moci,
- b) trestnej činnosti verejných činiteľov,
- c) nehospodárnom, neefektívnom a neúčelnom nakladaní s verejnými prostriedkami,
- d) závažnom ohrození alebo poškodení životného prostredia, života a zdravia,
- e) platových náležitostiach, hmotnom zabezpečení a hmotných výhodách verejných činiteľov.

Keďže aj toto ustanovenie obsahuje neurčité pojmy (napr. „závažné ohrozenie alebo poškodenie životného prostredia, života a zdravia“), treba pri ich výklade a aplikácii použiť princíp proporcionality a zohľadniť ústavné právo na informácie.

Zo súdnej praxe:

Judikatúra súdov týkajúca sa prístupu k informáciám a utajovaných skutočností nie je podľa nám dostupných informácií ešte príliš rozvinutá. Ako príklad z praxe však možno uviesť prípad, kedy ekologické občianske združenie požiadalo o informácie o plánovanom hospodárení v konkrétnej časti lesa (napr. o plánovaných výruboch) nachádzajúce sa v tzv. lesnom hospodárskom pláne. Ministerstvo pôdohospodárstva informácie odmietlo sprístupniť z dôvodu, že podľa vtedy platnej vyhlášky Národného bezpečnostného úradu SR sú utajovanými skutočnosťami aj „údaje bázy dát súvisiacich s tvorbou lesných hospodárskych plánov“. Najvyšší súd SR rozsudkom sp.

¹⁷ Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2004, s. 197.

zn. 6 SŽ 101/03 zrušil rozhodnutie ministerstva ako nezákonné a uviedol: „*Správny orgán rozhodol, hoci nemal presne a úplne zistený skutočný stav veci. Nedôvodne si stotožnil „údaje bázy dát súvisiacich s tvorbou lesných hospodárskych plánov“ s informáciami obsiahnutými v schválenom lesnom hospodárskom pláne, a tým v rozpore so zákonom označil za utajovanú skutočnosť celý lesný hospodársky plán.*“ Hoci súd v rozsudku výslovne nespomenul, akú metódu výkladu zákona zvolil, dá sa predpokladať, že použil teleologický výklad (tzv. teleologickú redukciu) a zohľadnil skutočnosť, že výklad prijatý ministerstvom pôdohospodárstva by viedol k dôsledkom, ktoré by boli z hľadiska ústavného práva na prístup k informáciám neprijateľné resp. absurdné.

5.2 Ochrana osobnosti, súkromia a osobných údajov

Ustanovenie § 9 zákona o slobode informácií chráni informácie týkajúce sa osobnosti a súkromia fyzickej osoby a osobné údaje fyzických osôb.

Osobnosť a súkromie

Podľa § 9 ods. 1 zákona o slobode informácií „*Informácie, ktoré sa dotýkajú osobnosti a súkromia fyzickej osoby, písomnosti osobnej povahy, podobizne, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkajúce sa fyzickej osoby alebo jej prejavov osobnej povahy povinná osoba sprístupní len vtedy, ak to ustanovuje osobitný zákon, alebo s predchádzajúcim písomným súhlasom dotknutej osoby.*“

Zo znenia ustanovenia je zjavné, že obsahuje neurčité pojmy a v každom konkrétnom prípade treba rozhodnúť, či možno tento prípad subsumovať pod tieto neurčité pojmy. Ide napríklad o pojmy „informácie, ktoré sa dotýkajú osobnosti“, „informácie, ktoré sa dotýkajú súkromia“, „písomnosti osobnej povahy“.

Tieto pojmy je treba v každom konkrétnom prípade vyložiť v súlade s ústavným právom na informácie a aplikovať test proporcionality, v ktorom bude na jednej strane vážené právo na ochrane osobnosti a súkromia a na druhej strane právo verejnosti na informácie.

Ústavne súladný výklad týchto pojmov má význam najmä, ak predmetom žiadosti o informácie sú informácie týkajúce sa verejných činiteľov alebo iných „osôb verejného záujmu“.

Zo súdnej praxe:

Ústavný súd SR riešil prípad, ktorý sa týkal výkladu pojmu „osobnosť“ a „súkromie“, a to práve vo vzťahu k verejným činiteľom (v konkrétnom prípade išlo o príslušníkov mestskej polície a otázku, či tým, že ich občania filmovali pri vykonávaní služobného zákroku, boli porušené ich práva na ochranu osobnosti a súkromia).

Ústavný súd SR v náleze sp. zn. II. ÚS 44/00 uviedol: „*Podľa právneho názoru ústavného súdu za súčasť základného práva na súkromie a ani za prejav osobnej povahy (v zmysle § 11 Občianskeho zákonníka) nemožno u verejného činiteľa – zamestnanca mestskej polície považovať výkon jeho zákonom upravenej služobnej právomoci na verejnosti. Zatiaľ čo do súkromia osôb, a teda aj do predmetu ochrany osobnosti patria zásadne otázky týkajúce sa ich intímnej sféry (písomnosti osobnej povahy, zvukové záznamy prejavov osobnej povahy), v prípade výkonu ústavnej alebo zákonnej právomoci verejných činiteľov na verejnosti ide o diametrálne odlišné otázky ve-*

rejnej, a nie súkromnej sféry, ktoré nemožno v žiadnom prípade považovať za súčasť ich základného práva na súkromie. ... Verejní činitelia si musia byť vedomí toho, že budú vystavení pozornosti verejnosti a budú musieť akceptovať výkon práva na informácie zo strany verejnosti minimálne v tom rozsahu, v akom svoje ústavné alebo zákonné právomoci vykonávajú na verejnosti, resp. v styku s verejnosťou.“

Osobné údaje

Podľa § 9 ods. 2 zákona o slobode informácií „*Informácie o osobných údajoch fyzickej osoby, ktoré sú spracúvané v informačnom systéme za podmienok ustanovených zákonom, povinná osoba sprístupní len vtedy, ak to ustanovuje zákon, alebo na základe predchádzajúceho písomného súhlasu dotknutej osoby.*“

Z ustanovenia vyplýva, že ak informácia spĺňa znaky osobného údaju, nesprístupní sa. Ustanovenie hovorí, že osobný údaj sa môže sprístupniť len vtedy, ak to ustanovuje osobitný zákon alebo aj existuje písomný súhlas dotknutej osoby na sprístupnenie osobného údaju.

Kľúčovým pojmom citovaného ustanovenia je pojem „osobný údaj“. Tento pojem je definovaný v § 3 zákona 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov, podľa ktorého „*Osobnými údajmi sú údaje týkajúce sa určenej alebo určiteľnej fyzickej osoby, pričom takou osobou je osoba, ktorú možno určiť priamo alebo nepriamo, najmä na základe všeobecne použiteľného identifikátora alebo na základe jednej či viacerých charakteristík alebo znakov, ktoré tvoria jej fyzickú, fyziologickú, psychickú, mentálnu, ekonomickú, kultúrnu alebo sociálnu identitu.*“ Stručne povedané, osobným údajom je informácia týkajúca sa fyzickej osoby, ktorá je „určená“ alebo „určiteľná“, t. j. ktorá je na základe určitého súboru rôznych údajov konkrétne identifikovateľná a nezameniteľná s inou osobou. Osoba je „určená“ spravidla na základe súboru údajov tvoriaceho meno, priezvisko, bydlisko a rodné číslo, prípadne meno, priezvisko, bydlisko a dátum narodenia. Osoba je „určiteľná“, ak možno jej totožnosť určiť na základe iných vlastností alebo znakov, ktoré ju spoľahlivo a nezameniteľne odlišia od iných osôb.¹⁸

Ochrana osobných údajov je pomerne častým dôvodom pre nesprístupnenie požadovaných informácií. Ako vidno, pojem osobný údaj je definovaný pomerne určito a jeho definícia neposkytuje až tak širokú možnosť výkladu ako pojmy „osobnosť“ alebo „súkromie“. Ústavne súladný výklad, ktorý by v každom konkrétnom prípade zohľadňoval ústavné hodnoty, je preto zložitejší. Vznikajú preto niekedy aj situácie, kedy sú síce formálne splnené znaky „osobného údaju“ (napr. ide o informáciu týkajúcu sa určiteľnej osoby), avšak nesprístupnenie takejto informácie by bolo v rozpore s hodnotami zakotvenými v ústave.

Zákonná výnimka z ochrany osobných údajov vo verejnom záujme

Podľa ustanovenia § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií povinná osoba na požiadanie sprístupní vymedzené informácie o verejnej činnosti a platových pomeroch verejných činiteľov, vedúcich zamestnancov alebo osôb podieľajúcich sa na rozhodovaní o verejných prostriedkoch. Ide napríklad o ministrov, predsedov iných ústredných orgánov štátnej správy, štátnych tajomníkov,

¹⁸ Podrobnejšie pozri Wilfling, P. – Babiaková, K.: Právo na informácie. Výklad k zákonu o slobodnom prístupe k informáciám, problémy z praxe, rozhodnutia súdov. Bratislava : Občan a demokracia, 2006, s. 29, dostupné na http://www.oad.sk/files/downloads/Pravo_na_informacie.pdf.

predsedov vyšších územných celkov, starostov, poslancov parlamentu, obecných zastupiteľstiev a zastupiteľstiev vyšších územných celkov alebo všetkých vedúcich zamestnancov úradov.

Ustanovenie § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií konkrétne vymedzuje, že ide o nasledovné údaje: titul, meno, priezvisko, funkcia a deň ustanovenia alebo vymenovania do funkcie, pracovné zaradenie a deň začiatku výkonu pracovnej činnosti, miesto výkonu funkcie alebo pracovnej činnosti a orgán, v ktorom túto funkciu alebo činnosť vykonáva, mzda, plat alebo platové pomery a ďalšie finančné náležitosti priznané za výkon funkcie alebo za výkon pracovnej činnosti, ak sú uhrádzané zo štátneho rozpočtu alebo z iného verejného rozpočtu.

Pri týchto osobách existuje verejný záujem na tom, aby verejnosť mala informácie o ich činnosti. Sprístupnenie týchto informácií a prípadné následné zverejnenie týchto informácií (napr. v tlači, v televízii) sa nepovažuje za porušenie ochrany osobných údajov alebo súkromia.

Zo skutočnosti, že ustanovenie § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií obsahuje taxatívny zoznam údajov, ktoré možno sprístupniť, podľa nášho názoru však nemožno automaticky vyvodiť, že všetky ostatné údaje týkajúce sa zamestnancov orgánov verejnej moci sú osobnými údajmi, ktoré sprístupniť nemožno. Výklad pomocou použitia argumentu *per eliminationem* musí ustúpiť ústavne súladnému výkladu. Ani ďalšie informácie týkajúce sa výkonu verejnej funkcie alebo výkonu úradnej činnosti, hoci nie sú presne uvedené v § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií, preto nemôžu byť považované za chránené osobné údaje alebo informácie týkajúce sa súkromia. Vyplýva to zo skutočnosti, že verejne činné osoby majú zúženú ochranu súkromia. Táto skutočnosť bola vyslovená Európskym súdom pre ľudské práva v Štrasburgu i Ústavným súdom SR (napr. vyššie citovaný nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 44/00). Porušením ochrany osobných údajov alebo ochrany osobnosti a súkromia teda nebude napríklad sprístupnenie informácie o pracovných úlohách konkrétneho zamestnanca úradu, o tom, kde bol na služobnej ceste alebo sprístupnenie fotografie alebo zvukového záznamu zachytávajúceho verejného činiteľa alebo zamestnanca úradu pri výkone jeho právomoci (napr. fotografie vyhotovenej počas tzv. miestnej ohliadky alebo zvykovo-obrazového záznamu prejavu zo zasadnutia zastupiteľstva).

Zo súdnej praxe:

Krajský súd v Bratislave riešil prípad, v ktorom žiadateľ požiadal Ministerstvo zahraničných vecí SR o sprístupnenie mien a priezvisk zamestnancov ministerstva. Ministerstvo odmietlo informácie poskytnúť s odôvodnením, že meno a priezvisko pracovníka v spojení s informáciou, že pracuje na ministerstve, je osobný údaj, pretože umožňuje identifikovať konkrétnu osobu (ak príde žiadateľ do budovy ministerstva, na základe mena a priezviska môže vyhľadať konkrétnu osobu, ktorej meno a priezvisko patria).

Treba ešte podotknúť, že v čase rozhodovania správneho orgánu i súdu o žiadosti žiadateľa neexistovala úprava v zákone, ktorá by predstavovala výnimku z nesprístupnenia osobných údajov a ktorá by výslovne stanovovala verejnosť informácií o mene a priezvisku vedúcich zamestnancov orgánov verejnej moci (terajšie ustanovenie § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií).

Situácia s ktorou sa súd musel vysporiadať, bola teda hodnotová medzera v zákone – chýbajúca výnimka z nesprístupnenia osobných údajov, ktorá v konkrétnych prípadoch spôsobovala porušenie ústavného práva na informácie.

Krajský súd v Bratislave v rozsudku sp. zn. 2 S 94/05 uviedol: „...účinky aplikácie zákona o ochrane osobných údajov, použitej v danom prípade správnymi orgánmi, by boli nezlučiteľné s ústavnou úpravou práva na informácie. Hoci je definícia pojmu osobný údaj obsiahnutá v cito-

vanom ustanovení § 3 zákona o ochrane osobných údajov veľmi všeobecná, nemožno toto ustanovenie vykladať spôsobom, ktorý by viedol k nepripustnému obmedzeniu ústavou zaručeného práva žalobcu, či ktorejkoľvek inej fyzickej alebo právnickej osoby, na informácie, najmä keď ide o informácie o ústrednom štátnom orgáne, ktorého činnosť má byť v demokratickom a právnom štáte pod verejnou kontrolou. Súd je toho názoru, že v danom prípade právo žalobcu na informácie požadované podľa zákona č. 211/2000 Z.z. vyplýva priamo z článku 26 ods. 1 Ústavy SR a je nadradené záujmu žalovaného na ochrane údajov o zamestnancoch verejnej správy. “

Hoci súd na jednej strane uviedol, že je potrebné vykladať definíciu osobného údaje v zákone o ochrane osobných údajov tak, aby dôsledky tohto výkladu neboli v rozpore s ústavnými hodnotami (ústavným právom na informácie) a v jednej časti odôvodnenia rozsudku uviedol, že požadované informácie nie sú osobnými údajmi, zároveň súd konštatoval, že právo na požadované informácie vyplýva priamo z ústavy. V tejto časti odôvodnenia išlo podľa nášho názoru *de facto* o priamu aplikáciu ústavného práva na informácie v čl. 26 ods. 1 Ústavy SR.

Podľa právnej teórie¹⁹ je *priama aplikácia ústavy* prípustná v prípadoch, ktoré spĺňajú tieto podmienky:

1. Existuje skutočný a zjavný rozpor s ústavou a s ústavnými hodnotami (súd musí zároveň vždy zvážiť, či nemožno predpis vykladať v súlade s ústavou a či je priama aplikácia ústavy naozaj nevyhnutná).
2. Ide o medzeru v zákone, kedy na určitú situáciu zákonná úprava nepamätá a ak by súd vo svojom rozhodnutí zohľadnil neexistenciu zákonnej úpravy, dôsledky tohto rozhodnutia by boli zjavne protiústavné (v rozpore s ústavnými hodnotami).
3. Nie je možné prerušiť konanie a predložiť vec Ústavnému súdu, keďže riešením nie je zrušenie ustanovenia predpisu, pretože predpis pôsobí protiústavne iba v špecifických prípadoch (protiústavnosť vzniká v dôsledku absencie právnej úpravy určitej špecifickej situácie a nie v dôsledku, že by samotné existujúce ustanovenie bolo protiústavné).

Právna teória tiež zdôrazňuje, že pri priamej aplikácii ústavy musí súd postupovať zdržanlivo a rozvážne.

Vo vyššie uvedenom prípade boli podmienky pre priamu aplikáciu ústavy splnené z nasledovných dôvodov:

1. Nesprístupnenie informácie o menách a priezviskách pracovníkov orgánu verejnej správy by bolo zjavne v rozpore s ústavným právom na informácie (s požiadavkou otvorenosti a transparentnosti v činnosti orgánov verejnej správy).
2. Išlo o hodnotovú medzeru v zákone o ochrane osobných údajov a v zákone o slobodnom prístupe k informáciám, pretože v čase rozhodovania správneho orgánu o žiadosti o informácie tieto zákony neobsahovali výnimku, ktorá by umožňovala tieto informácie sprístupniť aj napriek tomu, že formálne spĺňajú pojmové znaky osobných údajov a že ide o informácie, ktoré možno spojiť s určiteľnou a identifikovateľnou osobou.
3. Keďže protiústavné dôsledky nastali v dôsledku stavu, že zákony neobsahovali výnimku z nesprístupnenia osobných údajov, išlo o absenciu právnej úpravy určitej špecifickej situácie a nie o stav, kedy by bolo existujúce ustanovenie niektorého zo zákonov protiústavné (napr. definícia osobného údaje v § 3 zákona 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov). Súd teda ne-

¹⁹ Šimíček, V.: Ústavní stížnost. Praha : Linde, a.s., 2005, s. 74.

mohol prerušiť konanie a dať Ústavnému súdu SR podnet na vyslovenie protiústavnosti niektorého zo zákonných ustanovení.

5.3 Ochrana obchodného tajomstva

Obchodné tajomstvo je definované v § 17 zákona č. 513/1991 Obchodného zákonníka. Ide o „*všetky skutočnosti obchodnej, výrobnjej alebo technickej povahy súvisiace s podnikom, ktoré majú skutočnú alebo aspoň potenciálnu materiálnu alebo nemateriálnu hodnotu, nie sú v príslušných obchodných kruhoch bežne dostupné, majú byť podľa vôle podnikateľa utajené a podnikateľ zodpovedajúcim spôsobom ich utajenie zabezpečuje*“. Informácia je obchodným tajomstvom, ak súčasne spĺňa všetkých päť pojmových znakov obchodného tajomstva uvedené v § 17 Obchodného zákonníka.²⁰

Ochrana informácií tvoriacich obchodné tajomstvo v procese sprístupňovania informácií na základe zákona o slobode informácií zabezpečuje ustanovenie § 10 ods. 1 zákona o slobode informácií, ktoré znie: „*Informácie označené ako obchodné tajomstvo povinná osoba nesprístupní*.“

V praxi niekedy vznikajú nejasnosti ohľadom toho, ako toto ustanovenie vykladať. Orgány verejnej moci ustanovenie niekedy vykladajú v tom zmysle, že zo slova „označené“ vyplýva, že stačí, aby bola informácia za obchodné tajomstvo „označená“ a v dôsledku toho už možno odmietnuť jej sprístupnenie. Jazykový výklad ustanovenia nás teoreticky môže doviest' k touto záveru.

Keďže je však potrebné zohľadniť aj ústavné právo na informácie, je potrebné preskúmať, aké dôsledky by takýto čisto jazykový výklad mal. Ak by na utajenie informácie stačil iba prejav vôle označiť informáciu za obchodné tajomstvo, mohol by ktokoľvek (ustanovenie nehovorí, že označiť informáciu za obchodné tajomstvo je oprávnený iba podnikateľ) utajiť všetky informácie ako obchodné tajomstvo, a to bez ohľadu na to, či skutočne spĺňajú znaky obchodného tajomstva. Dôsledky takého výkladu by mohli znamenať úplné znemožnenie prístupu k informáciám.

To by však bolo zjavne v rozpore s ústavným právom na informácie. Preto je takýto výklad ustanovenia neprípustný a musí byť zvolený taký výklad, ktorý nevedie k absurdným a protiústavným dôsledkom.²¹

Ústavný súd SR k výkladu práva uviedol: „*Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne potrebné vychádzať prvotne z ich doslovného znenia. Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy). Samozrejme, že sa v takýchto prípadoch musí zároveň vyvarovať svojvôle (arbitrárnosti) a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii. ...Viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy totiž neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného*

²⁰ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6 Sž 73/01 zo dňa 28. novembra 2001.

²¹ „*Při interpretaci právního předpisu je někdy soud povinen se odchýlit i od první pohled jednoznačného textu a na místo doslovného výkladu zvolit výklad konformní s účelem a smyslem zákona a se zřetelom na relevantní právní principy. K tomu dochází například v situacích, kdy text zákona zjevně vede k absurdním a zřejmě iracionálním situacím.*“ (Osina, P.: Právní principy a interpretace práva, In: Gerloch, A. – Maršálek, P.: Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi. Praha : Eurolex Bohemia, 2003, s. 89).

gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona.“ (nález sp. zn. III. ÚS 341/07).

Je teda potrebné zvoliť taký výklad ustanovenia § 10 ods. 1 zákona o slobode informácií, podľa ktorého aby mohla byť informácia označená za obchodné tajomstvo, musí spĺňať všetky znaky obchodného tajomstva, inak bola za obchodné tajomstvo označená neoprávnene. Takýto výklad ustanovenia rešpektuje legitímny záujem na ochrane informácií, ktoré naozaj sú obchodným tajomstvom, a zároveň nevedie k absurdným a protiústavným dôsledkom.

Zo súdnej praxe:

Najvyšší súd SR už posudzoval prípad, kedy orgán verejnej správy nesprístupnil požadovanú informáciu, argumentujúc, že bola „označená“ ako obchodné tajomstvo. Žiadateľ v tomto prípade požiadal Úrad jadrového dozoru SR o sprístupnenie informácií týkajúcich sa následkov havárie v jadrovej elektrárni V1 Jaslovské Bohunice. Úrad jadrového dozoru SR žiadosti nevyhovela a v prvostupňovom i druhostupňovom rozhodnutí uviedol, že dokumenty obsahujú obchodné tajomstvo spoločnosti Slovenské elektrárne a.s. a že nie je možné preskúmať argumenty žiadateľa, pretože nie je v jeho právomoci rozhodovať o tom, čo je a čo nie je predmetom obchodného tajomstva Slovenských elektrární a.s. Úrad jadrového dozoru SR teda vychádzal iba z tvrdenia Slovenských elektrární a.s., že požadované informácie sú ich obchodným tajomstvom.

Najvyšší súd SR zrušil obe rozhodnutia Úradu jadrového dozoru SR ako nezákonné a v rozsudku sp. zn. 6 SŽ 73/01 zo dňa 28. novembra 2001 uviedol: „Z toho možno vyvodit', že samotná skutočnosť, že podnikateľ označí určitú informáciu za obchodné tajomstvo, neznamena, že ním aj objektívne je, ak zároveň nespĺňa všetky kvalifikačné znaky pojmu obchodné tajomstvo uvedené v § 17 Obchodného zákonníka. ... V rámci vykonávania dokazovania je v právomoci správneho orgánu posúdiť, či tieto kvalifikačné znaky boli zo strany uvedeného podnikateľa splnené. V danom prípade nejde o meritórne rozhodovanie o predmete obchodného tajomstva, ktoré v prípade pochybností (resp. porušenia práva na ochranu obchodného tajomstva) prislúcha súdu, ale o posúdenie predbežnej otázky podľa § 40 ods. 1 Správneho poriadku.“ Súd uviedol, že pokiaľ žalovaná povinná osoba „rozhoduje o odmietnutí poskytnutia informácií z dôvodu ochrany obchodného tajomstva, je povinný toto stanovisko náležitým, pochybnosti nevzbudzujúcim spôsobom odôvodniť“. Súd uvádza, že „prijatím opačného záveru by sa orgán štátnej správy rozhodujúci o vlastnej zo zákona vyplývajúcej povinnosti ocitol v pozícii pasívneho tlmočníka odmietavého stanoviska podnikateľa bez akejkoľvek možnosti jeho tvrdenie o existencii obchodného tajomstva zákonom prípustným spôsobom overiť“. ... „V predmetnej veci žalovaný pri rozhodovaní v rozpore s ustanoveniami § 32 Správneho poriadku neskúmal, či sú splnené všetky zákonom vyžadované definičné znaky obchodného tajomstva a z jeho rozhodnutia nie je jasné, o aké objektívne skutočnosti oprel svoje tvrdenie, že všetky požadované informácie sú obchodným tajomstvom Slovenských elektrární, a. s. Z rozhodnutia o rozklade vyplýva, že pri posudzovaní skutočnosti, či existuje dôvod na obmedzenie prístupu k informáciám vychádzal iba z tvrdení Slovenských elektrární, a.s., pričom neskúmal splnenie zvyšných troch objektívnych pojmových znakov obchodného tajomstva. Z toho hľadiska preto možno konštatovať, že jeho rozhodnutie vychádza z nedostatočne zisteného skutkového stavu.“

Najvyšší súd SR teda v tomto prípade potvrdil ten výklad zákona, že aby mohla byť informácia označená za obchodné tajomstvo, musí spĺňať všetky znaky obchodného tajomstva, inak bola

za obchodné tajomstvo označená neoprávnene. Tým zvolil ústavné súladný výklad ustanovenia a odmietol čisto jazykový výklad, ktorý spôsoboval protiústavné dôsledky.

Zákonná výnimka z ochrany obchodného tajomstva vo verejnom záujme

Ustanovenie § 10 ods. 2 zákona o slobode informácií upravuje prípady, kedy sprístupnenie informácie nie je porušením alebo ohrozením obchodného tajomstva a informácia sa môže na žiadosť sprístupniť, napriek tomu, že teoreticky spĺňa znaky obchodného tajomstva.

Podľa § 10 ods. 2 zákona o slobode informácií porušením alebo ohrozením obchodného tajomstva nie je napríklad sprístupnenie informácie týkajúcej sa závažného vplyvu na zdravie ľudí, svetové kultúrne a prírodné dedičstvo, životné prostredie vrátane biologickej diverzity a ekologickej stability, o znečisťovaní životného prostredia, informácie, ktorá sa získala za verejné financie alebo sa týka používania verejných financií alebo nakladania s majetkom štátu alebo majetkom obce, alebo informácie o štátnej pomoci.

Ustanovenie obsahuje neurčité právne pojmy ako napríklad „závažný vplyv“, „zdravie“ a pod. Niektoré z týchto neurčitých pojmov sú síce definované v osobitných zákonoch (napr. pojem „zdravie“ v § 2 písm. b) zákona č. 126/2006 Z. z. o verejnom zdravotníctve), ale aj samotné tieto definície často používajú neurčité pojmy umožňujúce výklad.

Výklad neurčitých pojmov nachádzajúcich sa v ustanovení § 10 ods. 2 zákona o slobode informácií treba v každom konkrétnom prípade urobiť použitím testu proporcionality tak, aby bola hranica medzi konkurujúcimi si hodnotami (ochranou obchodného tajomstva a právom verejnosti na informácie) stanovená po ich dôkladnom zvažení.

Výkladu je otvorený aj pojem „verejné financie“, ktorý v právnom poriadku nie je bližšie definovaný. Právny poriadok obsahuje iba definíciu pojmu „verejné prostriedky“.²² Pojem „verejné financie“ treba v súlade s ústavným právom na informácie vykladať tak, že zahŕňa nielen „verejné prostriedky“ (napr. finančné prostriedky obcí, vyšších územných celkov či Fondu národného majetku SR), ale aj finančné prostriedky verejnoprávných inštitúcií (napr. Slovenskej televízie, Slovenského rozhlasu a pod.).

K výkladu formulácie „informácia týkajúca sa nakladania s majetkom štátu alebo majetkom obce“ nachádzajúcej sa v § 10 ods. 2 písm. c) zákona o slobode informácií možno uviesť, že majetkom sa rozumie súbor vecí, práv a záväzkov určitého subjektu. Pri aplikácii tohto ustanovenia na zmluvné vzťahy medzi štátom alebo samosprávou na jednej strane a súkromnými osobami na druhej strane treba uviesť, že záväzky štátu, obce alebo vyššieho územného celku (VÚC) voči súkromnej osobe aj ich práva (majetkové práva) voči súkromnej osobe sú súčasťou majetku štátu, obce alebo VÚC. Právam štátu alebo samospráv vyplývajúcim zo zmluvy zodpovedajú povinnosti (záväzky) druhej zmluvnej strany. Informácie o právach a záväzkoch súkromnej osoby (napr. podnikateľa) vyplývajúcich zo zmluvy sú zároveň informáciami o právach a záväzkoch (t. j. o majetku) štátu alebo samospráv, a teda sa týkajú používania verejných financií alebo nakladania s majetkom štátu či majetkom obce.

Podnikateľ aj štát, obec či VÚC musia počítať s tým, že ak zmluva uzavretá medzi nimi navzájom obsahuje informácie, ktoré sa týkajú nakladania s verejnými prostriedkami, bude podrobená kontrole zo strany verejnosti. Verejný záujem na kontrole nakladania s verejnými prostriedkami

²² § 2 písm. a) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

a transparentnosti v takom prípade prevažuje nad záujmom podnikateľa na utajení informácií obsiahnutých v zmluve. K váženiu ústavného práva na informácie a záujmov na utajení informácií sa vyjadril Ústavný súd SR napr. v náleze sp. zn. I. ÚS 236/06, v ktorom uviedol: „*Hospodárenie s verejnými financiami a štátnym, resp. obecným majetkom zakladá verejný záujem na transparentnosti fungovania takéhoto subjektu kvôli možnosti verejnej kontroly zo strany občanov a posilneniu dôvery občanov v zákonné nakladanie s verejnými prostriedkami a majetkom.*“

Zo súdnej praxe:

Výnimkou podľa § 10 ods. 2 zákona o slobode informácií sa Najvyšší súd SR zaoberal aj vo vyššie citovanom rozsudku sp. zn. 6 SŽ 73/01 zo dňa 28. novembra 2001. Súd zrušil rozhodnutie správneho orgánu z dôvodu, že sa správny orgán nezaoberal výnimkou z ochrany obchodného tajomstva podľa § 10 ods. 2 zákona o slobode informácií. Súd v rozsudku uviedol: „*Okrem toho žalovaný sa pri rozhodovaní nezaoberal, resp. z jeho rozhodnutia to nevyplýva, zo zákona vyplývajúcou výnimkou (§ 10 ods. 2), kedy sa nepovažuje za porušenie ani ohrozenie obchodného tajomstva sprístupnenie informácie týkajúcej sa okrem iného závažného vplyvu na zdravie ľudí, na životné prostredie. Podľa tohto ustanovenia nemožno odmietnuť prístup k informáciám, i keby boli formálne naplnené všetky znaky obchodného tajomstva. V tejto časti je rozhodnutie žalovaného preto nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.*“

Krajský súd v Bratislave sa výnimkou podľa § 10 ods. 2 zákona o slobode informácií zaoberal v rozsudku sp. zn. 2 S 424/06 zo dňa 12. septembra 2007. Súd v rozsudku uviedol: „*Jednou z kategórií informácií, u ktorých zákon uprednostňuje verejný záujem na ich sprístupnení aj vtedy, ak by inak boli spôsobilé tvoriť predmet obchodného tajomstva, sa považujú informácie o znečisťovaní životného prostredia.*“

Výnimkou z ochrany obchodného tajomstva sa viackrát zaoberal aj Najvyšší správny súd Českej republiky. Súd v rozsudku sp. zn. 5 A 119/01 zo dňa 10. októbra 2003, ktorý sa týka aplikácie ustanovenia § 9 českého zákona č. 106/1999 Sb. o svobodnom prístupe k informáciám, ktoré je veľmi podobné ustanoveniu § 10 zákona o slobode informácií, uviedol: „*Ustanovení § 9 zákona č. 106/1999 Sb. je nutno vykládat jako odraz obecného vyvažování právem chráněných zájmů, kdy na jedné straně pomyslných vah stojí zájem na kontrole veřejné správy a na straně druhé zájem soukromoprávních subjektů na uchování jejich obchodního tajemství. Je přitom třeba posoudit, které z těchto oprávněných zájmů v konkrétním případě převažuje. Zákonodárce poskytuje obecné vodítko, když v § 9 ods. 1 stanoví, že obecně převažuje zájem na ochraně obchodního tajemství, ovšem zároveň podle odstavce 2 stejného ustanovení zájem na kontrole veřejné správy opětovně převáží, pokud se jedná o používání prostředků z veřejných rozpočtů.*“

5.4 Ochrana informácií poskytnutých bez právnej povinnosti

V zmysle § 11 ods. 1 písm. a) zákona o slobode informácií povinná osoba informáciu nesprístupní, ak jej bola odovzdaná bez právnej povinnosti inou osobou. Ustanovenie § 11 ods. 2 zákona o slobode informácií však vo verejnom záujme obsahuje výnimku z tohto pravidla. Podľa § 11 ods. 2 zákona o slobode informácií sa toto pravidlo (§ 11 ods. 1 písm. a)) nepoužije, ak ide o informácie, ktoré sa získali za verejné financie, alebo ak sú to informácie týkajúce sa použitia takých prostriedkov, alebo ak ide o informácie o nakladaní s majetkom štátu alebo majetkom obce.

Možno pripomenúť, že toto ustanovenie obsahuje podobné neurčité pojmy ako ustanovenie § 10 ods. 2 zákona o slobode informácií, a preto aj v tomto prípade platí požiadavka ústavne súladného výkladu týchto pojmov.

Zo súdnej praxe:

K aplikácii ustanovenia § 11 ods. 1 písm. a) sa vyjadril aj Krajský súd v Bratislave, ktorý riešil otázku, či informácie, ktoré sa nachádzajú v zmluve, sú informácie poskytnutými povinnej osobe zmluvnými partnermi bez právnej povinnosti. Žiadateľ o informácie požiadal mesto Bratislava o fotokópie zmlúv o predaji mestských pozemkov v centre Bratislavy. Mesto informácie odmietlo sprístupniť z dôvodu, že zmluvy obsahujú informácie poskytnuté mestu bez právnej povinnosti zmluvnými partnermi. Súd zrušil rozhodnutie ako nezákonné a rozhodol, že sprístupnenie informácií v zmluve nemožno odmietnuť na základe § 11 ods. 1 písm. a) zákona o slobode informácií. Súd v rozsudku 1 S 166/03 zo dňa 23. septembra 2004 uviedol: „...je nesporné, že žiadosťou dotknuté pozemky boli majetkom obce (Hlavného mesta SR Bratislavy)... Z uvedeného teda vyplýva, že žalobcom požadované informácie sa týkajú nakladania s majetkom obce a preto sa obmedzenie podľa § 11 ods. 1 písm. a) zákona o slobode informácií nemôže použiť.“

5.5 Ochrana informácií tvoriacich predmet duševného vlastníctva

Podľa § 11 ods. 1 písm. c) zákona o slobode informácií „*Povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak... tým možno porušiť ochranu duševného vlastníctva ustanovenú osobitným predpisom s výnimkou, ak osoba oprávnená podľa týchto osobitných predpisov na výzvu povinnej osoby na sprístupnenie informácie udelí súhlas...*“. Chráneným duševným vlastníctvom sú najmä autorské diela, vynálezy, dizajn, úžitkové vzory, ochranné známky, nové odrody rastlín, nové plemená zvierat a tzv. topografie polovodičových výrobkov.

Často uplatňovaným dôvodom na nesprístupnenie informácií býva ochrana autorského diela. Ochranu autorského diela zabezpečuje zákon č. 618/2003 Z. z. o autorskom práve a právach súvisiacich s autorským právom (autorský zákon). Podľa § 7 ods. 1 autorského zákona je predmetom autorského práva „*literárne a iné umelecké dielo a vedecké dielo, ktoré je výsledkom vlastnej tvorivej duševnej činnosti autora*“.

Autorský zákon však obsahuje aj ustanovenie zabezpečujúce presadenie princípu prevažujúceho verejného záujmu. Podľa § 7 ods. 3 Autorského zákona „*Ochrana podľa tohto zákona sa nevzťahuje na*

- a) *myšlienku, spôsob, systém, metódu, koncept, objav alebo informáciu, ktorá bola vyjadrená, opísaná, vysvetlená, znázornená alebo zahrnutá do diela,*
- b) *text právneho predpisu, úradné rozhodnutie, verejnú listinu, verejne prístupný register, úradný spis, slovenskú technickú normu vrátane ich prípravnej dokumentácie a prekladu, denné správy a prejavy prednesené pri prerokúvaní vecí verejných; na súborné vydanie týchto prejavov a na ich zaradenie do zborníka je potrebný súhlas toho, kto ich predniesol.*“

Aj keď je určitý dokument chránený autorským právom ako celok a teda ho nemožno celý sprístupniť, možno sprístupniť konkrétne informácie nachádzajúce sa v dokumente, ktoré autorskoprávnej ochrane nepodliehajú (napr. číselné údaje, názvy, mená a pod.).

Autorským právom nie je chránená ani verejná listina. Verejnou listinou je písomnosť vydaná

na základe zákona štátnym orgánom alebo iným orgánom verejnej moci v rámci jeho pôsobnosti, ktorá zakladá, mení alebo ruší práva alebo povinnosti alebo osvedčuje ich vznik, zmenu alebo zánik, alebo osvedčuje totožnosť osoby alebo vecí, ich stav, vlastnosti alebo spôsobilosť alebo právom chránené záujmy. Ide napríklad o úradné rozhodnutie, rodný list, notárske osvedčenie, výpis z registra trestov, potvrdený výpis z katastra nehnuteľností atď.

V zmysle uvedeného ustanovenia nepodlieha autorskej ochrane ani obsah úradného spisu (napr. rozhodnutia, vyjadrenia dotknutých orgánov, odborné posudky).

Zo súdnej praxe:

Žiadateľ požiadal o sprístupnenie kópie doplnku územného plánu mesta Zvolen. Mesto sprístupnenie odmietlo a jedným z dôvodov bol argument, že ku kopírovaniu a šíreniu kompletného diela je potrebný súhlas autora, avšak autor predmetnej dokumentácie takýto súhlas nedal. Krajský súd v Banskej Bystrici však rozhodnutie mesta zrušil ako nezákonné a v rozsudku sp. zn. 23 S 17/02 zo dňa 13. júna 2002 uviedol: „*Schválenie územnoplánovacieho dokumentu má charakter rozhodnutia administratívnej a právnej povahy. V súvislosti s § 6 ods. 3 písm. b) zákona č. 383/1997 Z. z. nie je preto územnoplánovacia dokumentácia predmetom ochrany autorského zákona.*“

5.6 Ochrana informácií o rozhodovacej činnosti súdov a orgánov činných v trestnom konaní a informácií o výkone kontroly, dohľadu alebo dozoru

Ustanovenie § 11 ods. 1 písm. d) zakotvuje pravidlo, že sa nesprístupní informácia týkajúca sa rozhodovacej činnosti súdu vrátane medzinárodných súdnych orgánov alebo orgánu činného v trestnom konaní, okrem informácie o rozhodnutí alebo o výsledku konania, ak jej sprístupnenie nezakazujú osobitné predpisy.

Princíp prevažujúceho verejného záujmu sa v tomto ustanovení presadzuje najmä tým, že zákon výslovne stanovuje, že súdy a orgány činné v trestnom konaní (a prípadne iné povinné osoby, ktoré majú ich rozhodnutia k dispozícii) sú povinné poskytnúť informácie o rozhodnutí alebo o výsledku konania, ak je sprístupnenie nezakazujú osobitné predpisy. Občiansky súdny poriadok ani Trestný poriadok neobsahujú všeobecný zákaz sprístupňovať informácie o rozhodnutiach. Informácie o rozhodnutí sa nesprístupnia, iba ak by išlo o utajované skutočnosti alebo iné chránené informácie vylúčené zo sprístupnenia (obchodné tajomstvo, bankové tajomstvo, daňové tajomstvo, informácie o súkromí alebo osobné údaje a pod.). Informáciou o rozhodnutí nie je iba informácia o výroku rozhodnutia, ale aj informácia o celom obsahu rozhodnutia (napr. aj o obsahu odôvodnenia rozhodnutia). Z uvedeného vyplýva, že zákon umožňuje sprístupniť aj celý text rozhodnutia resp. jeho kópiu.²³ Pritom je z rozhodnutia potrebné vylúčiť zákonom chránené informácie.

Ustanovenie § 11 ods. 1 písm. g) zakotvuje pravidlo, že sa nesprístupní informácia týkajúca sa výkonu kontroly, dohľadu alebo dozoru orgánom verejnej moci podľa osobitných predpisov ok-

²³ *Wilfling, P.*: Sprístupňovanie súdnych rozhodnutí a zákon č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií. In: Justičná revue, 2007, č. 12, s. 1664, dostupné aj na http://www.oad.sk/?q=sk/system/files/Sprístupnovanie_rozsudkov_a_zakon_211-2000.pdf.

rem informácie o rozhodnutí alebo o inom výsledku kontroly, dohľadu alebo dozoru, ak jej sprístupnenie nezakazujú osobitné predpisy.

Princíp prevažujúceho verejného záujmu sa v tomto ustanovení presadzuje najmä tým, že informácie o výsledku kontroly, dozoru alebo dohľadu (napr. protokol alebo zápis, v ktorom sú zachytené zistené skutočnosti) alebo výsledné rozhodnutie (napr. rozhodnutie o uložení pokuty za porušenie zákona) nemôžu byť na základe tohto ustanovenia nesprístupnené. Nesprístupnené môžu byť iba vtedy, ak by ich sprístupnenie výslovne zakazoval osobitný predpis.

6. Záver

Z vyššie uvedeného je zrejmé, že vzhľadom na účinok Ústavy SR a základných práv v slovenskom právnom poriadku správne orgány a sudy nemôžu pri výklade právnych predpisov upravujúcich prístup k informáciám postupovať mechanicky a formalisticky. Správne orgány a sudy musia nevyhnutne zohľadňovať ústavné právo na informácie a aplikovať ho v konkrétnych posudzovaných prípadoch prostredníctvom vykonávania testu proporcionality a váženia konkurujúcich si ústavných hodnôt. Tento imperatív samozrejme predpokladá, že správne orgány a sudy musia mať zvnútornené hodnoty ústavného poriadku, demokratickej spoločnosti a právneho štátu a musia v procese výkladu a aplikácie práva tieto hodnoty uplatňovať. To je aj cieľom Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy R(2002)2 o prístupe úradným k dokumentom.

Veľmi výstižne túto skutočnosť vyjadrila podpredsedníčka Ústavného súdu ČR Eliška Wagnerová, ktorá uviedla: „Každý sudce dnes musí být nejen náležitě seznámen s fungováním ústavního pořádku v rovině formální, nýbrž musí mít opravdu internalizovány hodnoty obsažené v ústavním pořádku tak, aby s nimi mohl dále pracovat. Je ovšem samozřejmé, že různí soudci budou klást různě důrazné akcenty na vzájemně si protirečící hodnoty, což může vést k různým výsledkům v rozhodnutí konkrétní věci. Důležité však je, aby si sudce byl dobře vědom všech ústavních hodnot a svou preferenci náležitě odůvodnil. Všechny právní normy obsažené v právním řádu totiž mají hodnotový náboj, včetně norem procesních. A všechny jsou proto způsobilé k posouzení, zda konvenují ústavnímu pořádku, anebo s ním jsou v rozporu, popřípadě zda vyžadují komplikovaný výklad, který překlene jejich možnou prima facie ústavní nekonformnost. Obdoba platí pro jejich interpretaci a pro rozhodnutí soudce o jejich aplikovatelnosti. Všechny tyto přístupy vyžadují od soudce tvořivou intelektuální činnost, která se samozřejmě zřetelně odlišuje od pusté mechanické subsumpcie zjištěného skutkového stavu pod právní normu obsaženou v prostém zákoně. Nadto, jak uvedeno svrchu, nelze o normě, kterou sudce zamýšlí aplikovat, přemýšlet izolovaně, nýbrž vždy jen v kontextu potenciálních základních práv, které svědčí oběma stranám sporu.“²⁴

²⁴ Wagnerová, E.: Přetrvávající tendence z minulosti v činnosti soudů a obtížnost jejich odstraňování. In: Šimíček, V. (ed.): Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu? Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 65.

Literature

- Alexy, R.*: Constitutional Rights, Balancing and Rationality. *Ratio Juris*. Vol. 16 No. 2, June 2003, s. 136.
- Alexy, R.*: On Balancing and Subsumption. A Structural Comparison. *Ratio Juris*. Vol. 16 No. 4, December 2003, s. 436.
- Bernal Pulido, C.*: The Rationality of Balancing. In: *Menéndez, A. J. – Eriksen, E. O.* (eds.): *Fundamental Rights through Discourse*. Oslo: ARENA, 2004, dostupné aj na http://www.upf.edu/filosofiadeldret/_pdf/bernal_rationality_of_balancing.pdf.
- Boguszak, J. – Čapek, J. – Gerloch, A.*: *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004.
- Drgonec, J.*: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2004.
- Hlouch, L.*: *Teorie a realita právní interpretace. Dizertačná práca*. Právnická fakulta Masarykovej univerzity v Brne, 2008, dostupné na http://is.muni.cz/th/41242/pravf_d.
- Kühn, Z.*: *Aplikace práva ve složitých případech*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002.
- Osina, P.*: Právní principy a interpretace práva, In: *Gerloch, A. – Maršálek, P.*: *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
- Sadurski, W.*: „Reasonableness“ and Value Pluralism in Law and Politics. EUI Working Paper LAW No. 2008/13. Florence: European University Institute, 2008, dostupné na http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/8588/1/LAW_2008_13.pdf.
- Sobek, T.*: Logika pravidel a logika principů. *Law & Economics Blog*, 28. apríla 2008, dostupné na <http://www.leblog.cz/?q=node/225>.
- Svoboda, P.*: *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2007.
- Šimíček, V.*: *Ústavní stížnost*. Praha: Linde, a.s., 2005.
- Večeřa, M. – Gerloch, A. – Schlosser, H. – Beran, K. – Rudenko, S.*: *Teória práva*. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s r. o., 2007.
- Wagnerová, E.*: Přetrvávající tendence z minulosti v činnosti soudů a obtížnost jejich odstraňování. In: *Šimíček, V.* (ed.): *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007.
- Wilfling, P. – Babiaková, K.*: *Právo na informácie. Výklad k zákonu o slobodnom prístupe k informáciám, problémy z praxe, rozhodnutia súdov*. Bratislava: Občan a demokracia, 2006, dostupné na http://www.oad.sk/files/downloads/Pravo_na_informacie.pdf...
- Wilfling, P.*: Sprístupňovanie súdnych rozhodnutí a zákon č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií. In: *Justičná revue*, 2007, č. 12, s. 1664 – 1674, dostupné aj na http://www.oad.sk/?q=sk/system/files/Sprístupňovanie_rozsudkov_a_zakon_211-2000.pdf.

Key words: Recommendation R(2002)2 – access to information – overriding public interest – proportionality – balancing

Summary

According to the article IV paragraph 2 of the Council of Europe Recommendation R(2002)2 on access to official documents access to a document may be refused if the disclosure of the information contained in the official document would or would be likely to harm any of the interests mentioned in the Recommendation, unless there is an overriding public interest in disclosure.

In Slovakia an application of principle of overriding public interest can be guaranteed by means of interpretation and application of vague, ambiguous and evaluative open expressions in conformity with the constitutional right of access to information. Such interpretation has to be carried out by applying a proportionality test and by balancing of competing constitutional interests – interest in access to information and interests in protection of information.

There are special “overriding public interest” provisions contained in the Access to Information Act as well. Although certain information is protected as a trade secret, classified information, personal data or intellectual property, there are situations specially determined by the Access to Information Act and other statutes where public interest in disclosure of this information prevails (for example if information concerns spending public finances, impact on health and environment, performing public functions of officials etc.).



Wilfling Peter, Mgr.

Občan a demokracia
ul. 29. augusta 38, 811 09 Bratislava
wilfling@oad.sk

Program konferencie

09.30 – 10.00 h – Registrácia účastníkov konferencie

10.00 – 10.15 h – Otvorenie konferencie

1. sekcia:

a) Aktivity Výboru ministrov Rady Európy – ich vplyv na rozhodovaciu činnosť orgánov ochrany životného prostredia,

b) Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva a ochrana životného prostredia

(Predseda/Chairman: Radecki Wojciech, Prof. dr hab.)

10.15 – 10.30 h

Dienstbier Filip, JUDr. Ing. Ph.D.: Rezoluce a doporučení Výboru ministrů Rady Evropy a výkon veřejné správy v ochraně životního prostředí

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, Česká republika

10.30 – 10.45 h

Košičiarová Soňa, Doc. JUDr. Ph.D.: Správne konanie s veľkým počtom osôb podľa Odporúčania Výboru ministrov č. (87) 16 v predpisoch environmentálneho práva

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Slovenská republika

10.45 – 11.00 h

Wilfling Peter, Mgr.: Odporúčanie Výboru ministrov R (2002) 2 o prístupe k úradným dokumentom – príklady jeho transpozície do slovenskej legislatívy a uplatňovania v praxi

Občianske združenie Občan a demokracia, Slovenská republika

11.00 – 11.15 h

Cíferský Martin, Mgr.: Proces sprístupňovania informácií o životnom prostredí – príklady transpozície Odporúčania Výboru ministrov R (2002) 2 v Slovenskej republike

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Slovenská republika

11.15 – 11.30 h

Müllerová Hana, JUDr.: Role Evropského soudu pro lidská práva v ochraně životního prostředí

Právnická fakulta Univerzity Karlovej v Prahe, Česká republika

11.30 – 11.45 h

Ševčík Marián, JUDr., CSc.: K niektorým otázkam judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a ochrana životného prostredia

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Slovenská republika

11.45 – 12.00 h

Bándi Gyula, Prof. Dr. Ph.D.: EU Charter of Fundamental Rights and the Cases of the ECJ and European Court of Human Rights

Právnická fakulta Katolíckej univerzity Petra Pázmanyho v Budapešti, Maďarsko

12.00 – 12.15 h Diskusia

12.15 – 13.00 h Obed

2. sekcia: Zodpovednosť v ochrane životného prostredia a Rada Európy
(Predseda/Chairman: Košičiarová Soňa, doc. JUDr. PhD.)

13.00 – 13.15 h

Radecki Wojciech, Prof. dr hab.: Vplyv odporúčaní Rady Európy na poľskú koncepciu zodpovednosti právnických osôb za trestné činy proti životnému prostrediu

Inštytut Nauk Prawnych PAN, Zespól Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław, Poľsko

13.15 – 13.30 h

Stejskal Vojtěch, JUDr. Ph.D.: Úmluva Rady Evropy o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva (Štrasburk 1998) a právni úprava v Českej republike

Právnická fakulta Univerzity Karlovej v Prahe, Česká republika

13.30 – 13.45 h

Jančářová Ilona, JUDr. Ph.D.: Luganská úmluva

Právnická fakulta Masarykovej univerzity v Brne, Česká republika

13.45 – 14.00 h

Sobotka Michal, JUDr. Ph.D.: Úmluva o občanskoprávni zodpovednosti za škody spôsobené činnosťmi nebezpečnými pre životní prostredie a jeho promítnutí do českého práva

Právnická fakulta Univerzity Karlovej v Prahe, Česká republika

14.00 – 14.15 h

Pekárek Milan, doc. JUDr. Ing. CSc.: Úmluva o civilní zodpovednosti za škody vyplývajúci z činností nebezpečných pre životní prostredie a její transpozice do českého práva

Právnická fakulta Masarykovej univerzity v Brne, Česká republika

14.15 – 14.30 h Diskusia

14.30 – 14.45 h Prestávka

3. sekcia:

a) Európske dohovory v oblasti ochrany prírody a ochrany zvierat,

b) Ochrana krajiny a Rada Európy

(Predseda/Chairman: Bándi Gyula, Prof. Dr. Ph.D.)

14.45 – 15.00 h

Habuda Adam, dr: Vplyv dohovorov Rady Európy v oblasti ochrany prírody na podobu poľského právneho poriadku

Inštytut Nauk Prawnych PAN, Zespól Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław, Poľsko

15.00 – 15.15 h

Tekeli Jozef, JUDr.: Dohovor o zachovaní európskej prírody a krajiny a prírodných stanovišť Európy – snaha o koordinovaný postup pri ochrane rastlín a živočíchov a ich prírodných stanovišť
Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach, Slovenská republika

15.15 – 15.30 h

Horváth Gergely, JUDr.: Rules of Nature conservation, Animal- and Landscape protection of the Hungarian agri-environmental legislation in accordance with the Council of Europe Conventions
Právnická fakulta Ferenc Deáka Univerzity Istvána Széchenyiho, Győr, Maďarsko

15.30 – 15.45 h

Wáclavová Linda, JUDr.: Vybrané otázky ochrany obľúbených domácich zvierat v súlade s Dohovorom č. 125 a jeho transpozícia do právneho poriadku Slovenskej republiky
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Slovenská republika

15.45 – 16.00 h

Górski Marek, Prof. dr hab.: Landscape protection in Polish internal law
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki, Poľsko

16.00 – 17.00 h Diskusia a záver konferencie

Spoločenský večer

FOTOGALÉRIA







