

TRNAVSKÁ UNIVERZITA V TRNAVE
PRÁVNICKÁ FAKULTA



Recenzenti:

prof. JUDr. Marek Šmid, PhD.

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.

Editor:

prof. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.

Autori príspevkov

Mgr. Denis Bede, PhD.

Mgr. Martin Bulla, PhD.

JUDr. BcA. Tereza Fabšíková, Ph.D.

prof. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Ing. Jana Koprlová, PhD.

doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.

doc. JUDr. Peter Lysina, PhD.

doc. JUDr. Peter Varga, PhD.

Juraj Jankuv (ed.)

**VYNÚTITEĽNOSŤ MEDZINÁRODNÝCH,
EURÓPSKÝCH, SLOVENSKÝCH
A ČESKÝCH NORIEM PRÁVA
ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA
A ICH VZÁJOMNÁ INTERAKCIA**

**Zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej online konferencie
12. – 13. november 2020 Trnava,
Slovenská republika**



Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
2021

Vzor citácie: JANKUV, J. (ed.). *Vynútiteľnosť medzinárodných, európskych, slovenských a českých noriem práva životného prostredia a ich vzájomná interakcia*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej online konferencie 12. – 13. november 2020 Trnava, Slovenská republika. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity v Trnave a Vedy, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2020. 280 s. ISBN 978-80-568-0412-4

Tento zborník vznikol ako výstup v rámci grantového projektu VEGA, ktorý bol schválený riešiteľskému kolektívu Katedry medzinárodného práva a európskeho práva Právnickej fakulty TU v Trnave Komisiou pre ekonomické a právne vedy VEGA Ministerstva školstva SR pod č. 1/0193/18 pod názvom „Environmentalizácia medzinárodného verejného práva“.

Za obsah, jazykovú stránku a gramatickú úpravu príspevkov
zodpovedajú autori.

© Za všetkých autorov prof. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.

ISBN 978-80-568-0412-4

OBSAH

PREDHOVOR	9
-----------------	---

PRVÁ ČASŤ

VYNÚTITEĽNOSŤ NORIEM MEDZINÁRODNÉHO PRÁVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Aplikácia medzinárodnoprávného inštitútu zodpovednosti v medzinárodnom práve životného prostredia Application of International Legal Institute of Responsibility in International Environmental Law	14
--	----

prof. JUDr. JURAJ JANKUV, PhD.

Katedra medzinárodného práva a európskeho práva,

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Ústav medzinárodného práva a európskeho práva,

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Mierové riešenie sporov v medzinárodnom práve životného prostredia

Peaceful Settlement of Disputes in International Environmental Law	57
---	----

prof. JUDr. JURAJ JANKUV, PhD.

Katedra medzinárodného práva a európskeho práva,

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Ústav medzinárodného práva a európskeho práva,

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Uplatnenie výhrad k medzinárodným zmluvám o životnom prostredí ako prekážka ich vynútiteľnosti	
Application of Reservations to International Environmental Treaties as an Obstacle to their Enforcement	103
doc. JUDr. DAGMAR LANTAJOVÁ, PhD.	
Katedra medzinárodného práva a európskeho práva, Trnavská univerzita, Právnická fakulta	

Udržateľnosť ako strešný pojem na presadzovanie environmentálnych a sociálnych práv v dohodách o voľnom obchode	
Sustainability as an Umbrella Concept for the Promotion of Environmental and Social Rights in Free Trade Agreements	131
Mgr. MARTIN BULLA, PhD.	
Katedra medzinárodného práva a európskeho práva, Trnavská univerzita, Právnická fakulta	

DRUHÁ ČASŤ

VYNÚTITEĽNOSŤ NORIEM PRÁVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA EURÓPSKEJ ÚNIE

Judikatúra Súdneho dvora Európskej únie vo veciach Aarhuského dohovoru	
The Case Law of the European Court of Justice in Matters of the Aarhus Convention	156
prof. JUDr. SOŇA KOŠIČIAROVÁ, PhD.	
Katedra správneho práva, finančného práva a práva životného prostredia, Trnavská univerzita, Právnická fakulta	

Predsúdna fáza konania podľa čl. 258 Zmluvy o fungovaní EÚ ako príspevok k vynútiteľnosti Európskeho práva životného prostredia

Pre-trial Phase of Infringement Proceedings as an Instrument for Enforcement of Rules of the European Environmental Law	178
doc. JUDr. PETER LYSINA, PhD.	

Katedra medzinárodného práva a medzinárodných vzťahov,
Univerzita Komenského, Právnická fakulta

**Environmentálne aspekty zákazu protisúťažných dohôd
podľa článku 101 ZFEÚ**

Environmental Aspects of Restriction of Anticompetitive Agreements under the Article 101 TFEU	201
doc. JUDr. PETER VARGA, PhD.	

Katedra medzinárodného práva a európskeho práva, Trnavská univerzita,
Právnická fakulta

**Mechanizmus Laceyho zákona ako nástroj vynútiteľnosti práva
v oblasti nelegálneho obchodovania s voľne žijúcimi
živočíchmi a rastlinami v EÚ**

Lacey Act Mechanism as Law Enforcement Tool in the Field of Illegal Wildlife Trade in EU	218
Mgr. DENIS BEDE, PhD.	

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Bratislava

**Analýza najnovšieho vývoja objemu priestupkov v sektore
životného prostredia na území Európskej únie v kontexte
porušení zodpovedajúcich noriem práva Európskej únie**

Analysis of the Latest Development of the Volume of Infringements in the Environment Sector in the Territory of the European Union in the Context of Infringements of Corresponding Regulations of the European Union Law	236
Ing. JANA KOPRLOVÁ, PhD.	

Katedra správneho práva, finančného práva a práva životného prostredia,
Trnavská univerzita, Právnická fakulta

TRETIA ČASŤ

VYNÚTITELNOSŤ NORIEM SLOVENSKEHO A ČESKÉHO PRÁVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA A ICH INTERAKCIA S MEDZINÁRODNÝM PRÁVOM ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Aktuální stav vyvozování trestní odpovědnosti za trestné činy proti životnímu prostředí v České republice	
Current State of Criminal Liability for Environmental Crimes in the Czech Republic	266
JUDr. BcA. TEREZA FABŠÍKOVÁ, Ph.D.	
Katedra práva životního prostředí, Karlova univerzita, Právnická fakulta	
SUMMARY	278

PREDHOVOR

Predkladaný zborník je výstupom z grantového projektu „Environmentalizácia medzinárodného verejného práva“, ktorý bol schválený riešiteľskému kolektívu Katedry medzinárodného práva a európskeho práva Právnickej fakulty TU v Trnave Komisiou pre ekonomické a právne vedy VEGA Ministerstva školstva SR pod č. 1/0193/18 pod vedením prof. JUDr. Juraja Jankuva, PhD.

Tento grantový projekt je orientovaný na vedecký výskum procesu environmentalizácie medzinárodného verejného práva, ktorý je spojený so vznikom jeho významného pododvetvia – medzinárodného práva životného prostredia. Daný projekt reaguje na skutočnosť, že ochrana životného prostredia sa, vzhľadom na existujúce vážne ekologické problémy na planéte Zem, postupne stáva jednou z kľúčových tém medzinárodného verejného práva.

Zborník nazvaný „Vynútiteľnosť medzinárodných, európskych, slovenských a českých noriem práva životného prostredia a ich vzájomná interakcia“ zahŕňa predovšetkým príspevky prezentované v rámci rovnomennej medzinárodnej online vedeckej konferencie, ktorá prebehla v dňoch 12. – 13. novembra 2020 na Právnickej fakulte v Trnave.

Daná konferencia bola v súlade s vedeckými cieľmi a návrhom postupu na dosiahnutie uvedených cieľov grantu zameraná na problematiku vynútiteľnosti medzinárodného práva životného prostredia, práva životného prostredia Európskej únie, práva životného prostredia Slovenskej republiky a práva životného prostredia Českej republiky, ako aj na vzájomnú interakciu medzinárodného práva životného prostredia, práva životného prostredia Európskej únie s právom životného prostredia Slovenskej republiky a právom životného prostredia Českej republiky.

Príspevky, ktoré boli prezentované v rámci konferencie, tvoria základ predkladaného zborníka. Vzhľadom na tému konferencie bol zbor-

ník obohatený i o ďalší príspevok zodpovedného riešiteľa grantu, ktorý v rámci konferencie neodznal, avšak prispieva k naplneniu vedeckých cieľov konferencie.

V nadväznosti na tematické zameranie príspevkov je zborník rozdelený na tri časti. Prvá časť nazvaná „Vynútiteľnosť medzinárodného práva životného prostredia“ obsahuje príspevky venované aplikácii medzinárodnoprávného inštitútu zodpovednosti v medzinárodnom práve životného prostredia, mierovému riešeniu sporov v medzinárodnom práve životného prostredia, uplatneniu výhrad k medzinárodným zmluvám o životnom prostredí ako prekážky ich vynútiteľnosti a udržateľnosti ako strešnému pojmu na presadzovanie environmentálnych a sociálnych práv v dohodách o voľnom obchode. Do druhej časti nazvanej „Vynútiteľnosť práva životného prostredia Európskej únie“ boli zaradené príspevky týkajúce sa judikatúry Súdneho dvora Európskej únie vo veciach Aarhuského dohovoru, predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie ako príspevku k vynútiteľnosti práva životného prostredia Európskej únie, environmentálnych aspektov zákazu protisúťažných dohôd podľa článku 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, konceptu „EU Lacey Act“ ako nástroja lepšej vynútiteľnosti práva v oblasti nelegálneho obchodovania so živočíchmi a rastlinami v Európskej únii a analýze najnovšieho vývoja objemu priestupkov v sektore životného prostredia na území Európskej únie v kontexte porušení zodpovedajúcich noriem práva Európskej únie. Tretia časť nazvaná „Vynútiteľnosť noriem slovenského a českého práva životného prostredia a ich interakcia s medzinárodným právom životného prostredia“ obsahuje príspevok o aktuálnom stave vyvodzovania trestnej zodpovednosti za trestné činy proti životnému prostrediu v Českej republike. Príspevky v prvých dvoch častiach zborníka sú v slovenskom jazyku. Príspevok v tretej časti je v jazyku českom.

Kolektív autorov príspevkov verí, že každý z uvedených príspevkov vytvára priestor pre širšiu vedeckú a odbornú diskusiu v oblasti identifikácie procesu vývoja a súčasnej podoby medzinárodného práva životného prostredia a práva životného prostredia Európskej únie, ako aj inte-

rakcie oboch týchto skupín pravidiel s vnútroštátnym právom životného prostredia Slovenskej republiky i právom životného prostredia Českej republiky.

Trnava 17. august 2021

prof. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.
zodpovedný riešiteľ grantu

PRVÁ ČASŤ

**VYNÚTITELNOSŤ NORIEM
MEDZINÁRODNÉHO PRÁVA ŽIVOTNÉHO
PROSTREDIA**

APLIKÁCIA MEDZINÁRODNOPRÁVNEHO INŠTITÚTU ZODPOVEDNOSTI V MEDZINÁRODNOM PRÁVE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA¹

APPLICATION OF INTERNATIONAL LEGAL INSTITUTE OF RESPONSIBILITY IN INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW

prof. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.

Katedra medzinárodného práva a európskeho práva, Právnická fakulta,
Trnavská univerzita v Trnave

Ústav medzinárodného práva a európskeho práva, Právnická fakulta,
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Abstrakt: Cieľom tohto príspevku je analyzovať chápanie pojmu zodpovednosti v medzinárodnom práve, identifikovať jednotlivé druhy zodpovednosti v medzinárodnom práve a ich právnu úpravu a napokon analyzovať možnosti aplikácie jednotlivých druhov zodpovednosti štátov v podmienkach medzinárodného práva životného prostredia.

Kľúčové slová: Medzinárodné verejné právo, zodpovednosť, medzinárodné právo životného prostredia

Abstract: The aim of this paper is to analyze the understanding of the concept of responsibility in international law, identify the various types of responsibility in international law and their legal arrangement, and finally analyze the possibilities of application of various types of responsibility in international environmental law.

Key words: International public law, responsibility, international environmental law.

Úvod

Medzinárodné právo životného prostredia je jedným z najmladších a veľmi dynamicky sa rozvíjajúcich pododvetví medzinárodného verej-

¹ Predložený príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0193/18 „Environmentalizácia medzinárodného verejného práva“, zodpovedný riešiteľ prof. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.

ného práva (ďalej skrátené medzinárodné právo). Je ho možné definovať ako súhrn zásad, inštitútov a pravidiel medzinárodného práva, ktoré upravujú ochranu životného prostredia v celosvetovom i regionálnom rozmere, ako aj v oblasti kozmického priestoru. Je právom medzinárodnej spolupráce. Táto spolupráca sa uskutočňuje priamo medzi štátmi, za spoluúčasti univerzálnych a regionálnych medzinárodných organizácií, ako aj v rámci týchto organizácií. Normy z oblasti medzinárodnoprávnej ochrany životného prostredia sú obsiahnuté v niektorých obyčajových pravidlách všeobecného medzinárodného práva, v približne troch stovkách univerzálnych, regionálnych a partikulárnych zmlúv, vo viac ako tisícke dvojstranných dohovorov a v desiatkach rezolúcií a iných dokumentov OSN a iných univerzálnych a regionálnych medzinárodných organizácií.

História medzinárodného práva i súčasná prax uplatňovania medzinárodného práva v praxi potvrdzujú, že štáty, či iné subjekty medzinárodného práva nie vždy konajú v plnom súlade so svojimi medzinárodnými záväzkami, čo prirodzene platí i v oblasti medzinárodného práva životného prostredia. V danom prípade preto treba aplikovať inštitút medzinárodnej zodpovednosti štátov za protiprávne správanie prezentovaný v kodifikačných návrhoch Komisie OSN pre medzinárodné právo. V medzinárodnom práve životného prostredia sa okrem škôd vyvolaných protiprávnym správaním vyskytujú i škody vzniknuté v súvislosti s činnosťami, ktoré nie sú medzinárodným právom zakázané. Tento druh zodpovednosti je regulovaný zmluvne i mimozmluvnými kodifikáciami Komisie OSN pre medzinárodné právo. Celou uvedenou problematikou sme sa v minulosti už podrobne zaoberali,² ale vývoj vedy v rámci tejto problematiky pokročil, a preto treba naše komentáre z minulosti prispôbiť tomuto vývoju.

² JANKUV, J. *Zodpovednosť v medzinárodnom práve životného prostredia*. In: *Ročenka medzinárodného práva*, 2008. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied, 2008. s. 85 – 105. ISBN 978-80-969540-3-2.

Cieľom tohto príspevku je analyzovať chápanie pojmu zodpovednosti v medzinárodnom práve a identifikovať jednotlivé druhy zodpovednosti v medzinárodnom práve a ich právnu úpravu spojenú so súbežnou analýzou možnosti aplikácie jednotlivých druhov zodpovednosti v podmienkach medzinárodného práva životného prostredia a aktuálnej judikatúry medzinárodných súdnych a arbitrážnych orgánov v danej oblasti.

1. Chápanie pojmu zodpovednosti v medzinárodnom práve všeobecne a v rámci medzinárodného práva životného prostredia

Pojem zodpovednosť v medzinárodnom práve verejnom všeobecne býva spravidla spájaný s porušením záväzkov vyplývajúcich z noriem medzinárodného práva niektorým z jeho subjektov a s následnou aplikáciou obyčajového inštitútu zodpovednosti za protiprávne správanie. V medzinárodnom práve sa však vyvíja zmluvnou praxou štátov i zodpovednosť za škodlivé dôsledky činností nezakázané, resp. dovoľené medzinárodným právom.

V medzinárodnoprávnej praxi štátov i iných subjektov medzinárodného práva vznikajú škody na životnom prostredí, ktoré logicky prekračujú štátne hranice, keďže životné prostredie je globálny fenomén. Preto treba k otázke náhrady ekologických škôd pristupovať aj z pozície medzinárodného práva. V medzinárodných zmluvných i mimozmluvných dokumentoch medzinárodného práva verejného i medzinárodného práva životného prostredia ako jeho špecifického pododvetvia (odvetvia) sa pojem zodpovednosť používa v rôznych súvislostiach a často i v rôznych významoch. Pri bližšom pohľade je nutné rozlišovať primárne dva základné významy tohto homonyma aj v kontexte anglickej právnej terminológie. V prvom rade ide o pojem *zodpovednosť za medzinárodne protiprávne správanie*, označovaná anglickým výrazom *responsibility*. Ďalej ide o pojem *zodpovednosť za škodlivé následky činností, ktoré nie sú medzinárodným právom zakázané*, označovaná anglickým výrazom *liability*.

K terminologickému odlíšeniu oboch druhov zodpovedností v anglickom jazyku prispela *Komisia OSN pre medzinárodné právo* v roku 1973, ktorej členovia sa dohodli, že anglický pojem responsibility sa bude používať vo vzťahu k zodpovednosti štátov za protiprávne správanie a anglický pojem liability sa bude používať v súvislosti so zodpovednosťou štátov za škodlivé následky činností, ktoré sú medzinárodným právom dovolené.³ Obedva pojmy je možné v slovenskom jazyku prekladať ako zodpovednosť.

S oboma druhmi zodpovednosti sa spája povinnosť k náhrade škody v anglickom jazyku označovaná ako *liability to make reparation*. V tomto prístupe je možné vypožorovať určitý významový posun, ktorý môže čitateľa pomýliť. Anglický pojem liability však v oboch prípadoch znamená povinnosť (ručenie) nahradiť škodu, pričom otázka toho, či škoda vznikla v dôsledku protiprávného správania alebo z iného dôvodu nie je relevantná.

Osobitnú rovinu používania pojmu responsibility predstavuje jeho používanie v súvislosti s primárnou povinnosťou štátu niečo urobiť, zaistiť alebo sa niečoho zdržať podľa konštrukcie príslušného medzinárodnoprávného záväzku. Táto primárna povinnosť štátu je rovnako ako v prípade zodpovednosti za protiprávne správanie znova označovaná anglickým výrazom *responsibility*.⁴ V takomto význame sa uvedený pojem používa najmä v celom rade medzinárodnoprávných dokumentov v oblasti životného prostredia. Ako príklad je možné uviesť *Deklaráciu Štokholmskej konferencie OSN o ľudskom o životnom prostredí* (1972),⁵ ktorá v Zásade 21 uvádza, že štáty majú „právo na ťažbu vlastných zdrojov

³ AGO, R. Conclusions du colloque „Responsabilité des États pour les dommages à l'environnement“. In: FRANCIONI, F., SCOVAZZI, T. (eds.). *International Responsibility for Environmental Harm*. London: Graham & Trotman, 1991, s. 493 – 494. ISBN 1853335797.

⁴ Bližšie pozri ŠTURMA, P. International Liability for Injurious Consequences of Activities not Prohibited by International Law: Mission Possible or Impossible? In: ŠTURMA, P. (ed.) et al. *Implementation and Enforcement of International Environmental Law*. Praha: Právnická fakulta, 2002, s. 20 – 22. ISBN 80-85889-45-5.

⁵ Text deklarácie pozri UN Doc. A/Conf. 48/14/Rev. 1 (1972).

v súlade s politikou uskutočňovanou v oblasti životného prostredia a majú povinnosť (angl. responsibility) zaistiť, že tieto činnosti uskutočňované v rámci ich jurisdikcie nespôsobia škody na životnom prostredí iných štátov alebo v oblastiach, ktoré nespadajú do jurisdikcie žiadneho štátu“. Tento terminologický prístup je však možné prekladať iba v rovine prevencie vzniku škôd. Ide o významný záväzok štátov, ktorý nadobudol obyčajovú povahu. Z praktického hľadiska však nejde o nový typ právnej zodpovednosti, iba o rovnaký výraz odlišného významu.

V niektorých dohovoroch medzinárodného práva sa vyskytuje i používanie pojmu zodpovednosti v anglickej forme liability, a to vo forme absolútna (objektívna) zodpovednosť, angl. *absolute (objective) liability* a striktná (prísna) zodpovednosť, angl. *strict liability*. Obe tieto koncepcie predstavujú, podľa nášho názoru, špecifické roviny zodpovednosti za škodlivé dôsledky činností nezakázaných medzinárodným právom.

Po uvedenej analýze rôznych významov pojmu zodpovednosť je v konečnom dôsledku možné konštatovať, že v medzinárodnom práve existujú dva osobitné druhy zodpovednosti, a to zodpovednosť za protiprávne správanie a zodpovednosť za škodlivé dôsledky činností, ktoré nie sú medzinárodným právom zakázané. V rámci a zodpovednosti za škodlivé dôsledky činností, ktoré nie sú medzinárodným právom zakázané sa vyskytujú jej osobitné poddruhy a to absolútna (objektívna) zodpovednosť a striktná (prísna) zodpovednosť. Oba základné druhy zodpovednosti, vrátane ich poddruhov, je možné aplikovať i v oblasti medzinárodného práva životného prostredia. Ostatné roviny používania pojmu zodpovednosť sa týkajú povinnosti nahradiť škodu a povinnosti štátu niečo urobiť, zaistiť alebo sa niečoho zdržať podľa konštrukcie príslušného medzinárodnoprávného záväzku. Takto používaný pojmový aparát nevytvára osobitné druhy zodpovednosti, ale ide iba o synonymické výrazy s odlišným významom.

2. Zodpovednosť za protiprávne správanie v medzinárodnom práve a jej aplikácia v medzinárodnom práve životného prostredia

V medzinárodnom práve životného prostredia je v prípade porušenia jeho noriem primárne možné aplikovať inštitút *zodpovednosti za protiprávne správanie*.⁶ Súčasná podoba medzinárodných obyčajových pravidiel v oblasti zodpovednosti je v písomnej podobe zachytená v kodifikačných dokumentoch Komisie OSN pre medzinárodné právo, keď sa týka štátov, povstaleckých a iných hnutí a medzinárodných organizácií. Zodpovednosť jednotlivcov v medzinárodnom práve je normovaná zmluvne.

2.1. Všeobecné pravidlá zodpovednosti štátov za protiprávne správanie a ich aplikácia v súvislosti porušením dispozitívnych noriem medzinárodného práva životného prostredia

V súvislosti s problematikou zodpovednosti štátov za protiprávne správanie Komisia OSN pre medzinárodné právo v roku 1996 realizovala tzv. prvé čítanie dokumentu pripraveného ako *Návrhu článkov o zodpovednosti štátov* (ďalej *Návrh článkov (1996)*).⁷ Po reakciách a návrhoch

⁶ K tejto problematike bližšie pozri dielo ČEPELKA, Č. The Legal Consequences of Non-Compliance with International Legal Rules. In: ŠTURMA, P. (ed.) et al. *Implemetation and Enforcement of International Environmental Law*. Praha, Právnická fakulta, 2002, s. 13 – 20. ISBN 80-85889-45-5.

⁷ V časti spektra medzinárodnoprávnej vedy rezonuje názor, že pri aplikácii inštitútu zodpovednosti treba brať do úvahy i ustanovenia uvedeného návrhu článkov podľa prvého čítania Komisie OSN z roku 1996 a to kvôli stručnejšej dôvodovej správe k návrhu článkov v druhom čítaní z roku 2001, kvôli skutočnosti, že Medzinárodný súdny dvor výslovne odkázal na pravidlá obsiahnuté v návrhu Dohovoru po prvom čítaní v prípade *Gabčíkovo – Nagymaros (1997)* a kvôli skutočnosti, že návrh článkov Valné zhromaždenie neodporúčalo na vytvorenie záväzného dohovoru a ani Deklarácie. Na druhej strane treba povedať, že jediný zásadný rozdiel oboch kodifikačných návrhov spočíva v kvalifi-

štátov bol tento návrh pozmenený z hľadiska názvu i obsahu na *Návrh článkov Komisie OSN pre medzinárodné právo o zodpovednosti štátov za protiprávne správanie*, ktorý prešiel druhým čítaním v rámci Komisie v roku 2001 (ďalej *Návrh článkov 2001*).⁸

Koncepcia inštitútu zodpovednosti štátov za protiprávne správanie podľa Návrhu článkov (2001) vychádza z predpokladu existencie medzinárodného protiprávneho správania štátov práva vo vzťahu k medzinárodnoprávnym záväzkom zmluvnej či obyčajovej povahy, ktoré sa označujú ako primárne. Práva a povinnosti štátov obsiahnuté v inštitúte medzinárodnej zodpovednosti štátov možno označiť ako sekundárne, keďže k ich použitiu dochádza výlučne v dôsledku porušenia primárnych pravidiel. Za medzinárodne protiprávne sa podľa článku 1 Návrhu článkov (2001) považuje každé správanie štátu, ktoré odporuje medzinárodnému právu, resp. primárnym záväzkom v ňom obsiahnutým. Každé protiprávne správanie vyvoláva zodpovednostný následok upravovaný zodpovednostnými pravidlami. Zodpovednosť štátov či iných subjektov medzinárodného práva takto vzniká automaticky v súvislosti s každým porušením medzinárodného práva. V prípade porušenia primárneho pravidla štát má povinnosť ďalej plniť záväzky z neho vyplývajúce a navyše mu vzniká sekundárny zodpovednostný záväzok, ktorý v sebe zahŕňa náhradu vzniknutej ujmy. Takéto „navššenie“ počtu záväzkov má štáty motivovať k tomu, aby sa vystríhali porušovania medzinárodného práva. V prípade, ak štát neplní ani primárny, ani sekundárny zodpovednostný záväzok, poškodený štát má právo siahnuť k sankciám (protiopatreniam). Základné prvky zodpovednosti štátu za protiprávne správanie sú uvedené v článku 2 Návrhu článkov (2001) a zahŕňajú jej objektívny prvok spočívajúci v správaní štátu, ktoré porušuje medzinárodné záväzky štátu a jej subjektívny prvok spočívajúci v tom, že toto správanie je pri-

kácii porušenia kogentných noriem. Inak sa pravidlá v oboch kodifikačných návrhoch v zásade zhodujú.

⁸ Valné zhromaždenie OSN tento návrh vzalo na vedomie osobitnou rezolúciou č. 56/83(2001), ktorej prílohu tvorí samotný návrh článkov.

čítateľné štátu. Každé správanie štátu, ktoré sa dostalo do rozporu s medzinárodným záväzkom štátu, je sprevádzané vznikom rôznorodej ujmy (materiálnej, politickej, morálnej) poškodenému štátu.

Návrh článkov (2001) reflektuje i na skutočnosť, že môžu existovať i prípady, keď síce dôjde k naplneniu objektívnej a subjektívnej stránky medzinárodnej zodpovednosti, avšak zodpovednosť nemôže vzniknúť, pretože jej vzniku bráni existencia okolností vylučujúcich protiprávnosť. Tieto okolnosti (v závislosti od ich povahy) vylučujú protiprávnosť správania štátu vo vzťahu k dispozitívnym normám medzinárodného práva. Návrh článkov (2001) vyšpecifikoval celkovo šesť okolností vylučujúcich protiprávnosť. Zaraďuje medzi ne predošlý súhlas štátu (čl. 20 návrhu), protiopatrenia, ktorými poškodený štát reaguje na protiprávne správanie iného štátu (čl. 22 návrhu), vyššia moc (čl. 23 návrhu), tieseň (čl. 24 návrhu), stav núdze (čl. 25 návrhu) a sebaobranu štátu (čl. 21 návrhu).

Z hľadiska medzinárodného práva životného prostredia je osobitne zaujímavá najmä okolnosť stavu núdze. Pod stavom núdze [čl. 25 Návrhu článkov (2001)] treba chápať situáciu, keď sa štát v stave ohrozenia svojho životného (podstatného) záujmu odhodlá voči inému štátu konať v rozpore so svojimi medzinárodnými záväzkami, keďže takéto konanie je jediným spôsobom na ochranu, resp. uchovanie jeho životného záujmu, ktorý je vážne a bezprostredne ohrozený. Za jeden zo všeobecne uznávaných podstatných záujmov štátov je možné považovať ochranu životného prostredia. Ako príklad tu môžeme uviesť zničenie havarovaného libérijskeho tankera *Torrey Canyon* britskými loďami v britských pobrežných vodách v roku 1967, z obavy pred vážnou ekologickou katastrofou. Tento akt medzinárodné spoločenstvo všeobecne akceptovalo ako legálny. Naopak stavu ekologickej núdze sa nedovolalo Maďarsko v prípade sporu *Projekt Gabčíkovo – Nagymaros* (angl. *Gabčíkovo – Nagymaros Project Case* – 1997) so Slovenskou republikou v súvislosti s hrozbou údajných ekologických katastrof spojenou s výstavbou vodného diela na Dunaji. Medzinárodný súdny dvor tu potvrdil krajnú núdzu ako okolnosť vylučujúcu protiprávnosť, ktorú je ale možné uplatniť iba vo

výnimočných prípadoch. V danom prípade súd odmietol hrozbu stavu ekologickej núdze Maďarskej republiky.⁹

V prípade vzniku medzinárodnej zodpovednosti (za splnenia podmienok uvedených vyššie) nastupujú jej právne dôsledky tak, ako sú uvedené návrhu článkov v druhej časti. Takéto právne dôsledky však podľa článku 29 Návrhu článkov (2001) nezbatimujú protiprávne konajúci štát povinnosti naďalej pokračovať v plnení svojho medzinárodného záväzku. Podľa článku 30 má zodpovedný štát záväzok prestať a neopakovat' medzinárodne protiprávne správanie. Zároveň mu podľa článku 31 vzniká povinnosť poskytnúť poškodenému štátu náhradu škody. Náhrada škody (ujmy), ktorá štátu vznikla v dôsledku protiprávneho konania sa vykoná podľa článku 34 Návrhu článkov (2001) buď prostredníctvom návratu veci do pôvodného stavu (*restitutio in integrum*), finančnej, prípadne inej materiálnej náhrady spôsobenej škody, morálnej satisfakcie rôznej podoby, resp. ubezpečenia, že k podobnému konaniu zo strany štátu delikventa už v budúcnosti nedôjde. V závislosti od povahy spôsobenej škody sa, prirodzene, nevylučuje ani kombinácia rôznych spôsobov jej náhrady.

Otázka praktického uplatňovania medzinárodnej zodpovednosti zo strany poškodeného štátu je upravená v tretej časti Návrhu článkov (2001) a to v znení článkov 42-48. Podľa článku 42 sa zodpovednosti môže dovoliť individuálny štát, viacero poškodených štátov alebo celé medzinárodné spoločenstvo podľa povahy poškodeného záväzku.¹⁰ V praxi sa podľa článku 46 môže vyskytnúť i prípad viacerých poškodených štátov, pričom každý z nich sa môže dovolávať zodpovednosti osobitne. Pri porušení noriem dispozitívnej povahy sa zodpovednostný vzťah v zásade obmedzuje na poškodený štát a štát, ktorý poškodil túto normu medzinárodného práva. Platí to i v prípade medzinárodného

⁹ I. C. J. Reports 1997, s. 7 a nasl. Bližšie pozri aj dielo ŠTEFÁNEK, D. *Medzinárodnoprávna zodpovednosť štátov*. Vyd. SAV Bratislava, 2002.

¹⁰ K tejto otázke bližšie pozri JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., ŠMID, M., BLÁŠKOVIČ, K. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 319 s. ISBN 978-80-7380-559-3.

práva životného prostredia, ak sa týka dvojstranných zmlúv. V medzinárodnom práve životného prostredia sú však bežné i záväzky vyplývajúce najmä z mnohostranných zmlúv, ktoré sú určené na ochranu spoločného záujmu, kde môže byť dotknutý záujem viacerých štátov. Príkladom tu môže byť ustanovenie článku 194 *Dohovoru o morskom práve* (1982),¹¹ upravujúce otázku znečistenia šíreho mora. Tu môže byť dotknutý jeden štát, ale i viac štátov, ktorých pláže či pobrežné vody môžu byť poškodené škodlivinami. Aktívne legitimované k uplatneniu zodpovednostného nároku by mali byť všetky poškodené pobrežné štáty.

2.2. Vážne porušenie záväzkov podľa kogentných noriem medzinárodného práva a zodpovednosť štátu za vážne a úmyselné poškodenie životného prostredia

Návrh článkov (2001) upravuje i otázku vážneho porušenia záväzkov podľa kogentných noriem medzinárodného práva v článkoch 40 – 41 návrhu článkov Komisie OSN pre medzinárodné právo. Podľa článku 40 ods. 2 k vážnemu porušeniu záväzku podľa kogentných noriem dochádza, ak toto porušenie zahŕňa hrubú alebo systematickú neschopnosť štátu plniť svoje záväzky z kogentnej normy. Pojem kogentnej normy je definovaný vo *Viedenskom dohovore o zmluvnom práve* (1969). Ide o imperatívnu normu medzinárodného práva, od ktorej sa nemožno odchýliť. Ustanovenia článku 40 – 41 neuvádzajú výpočet kogentných noriem. Komisia OSN však uvádza výpočet kogentných noriem, ktoré možno bezpochyby považovať za kogentné v dôvodovej správe. Za také považuje zákaz agresie, zákaz otroctva a obchodu s otrokmi, zákaz genocídy, zákaz rasovej diskriminácie a apartheidu, zákaz mučenia a právo národov na sebaurčenie. Z hľadiska aplikovateľnosti článku 40 – 41 v kontexte medzinárodného práva životného prostredia treba uviesť, že podľa člán-

¹¹ United Nations Convention on the Law of the Sea (1982). Oznámenie o uzavretí tohto dohovoru je publikované v zbierke zákonov ako Oznámenie MZV č. 242/1996 Z. z.

ku 19 ods. 3 pís. d) Návrhu článkov (1996) za kogentnú normu možno považovať aj „závažné porušenie medzinárodného záväzku zásadného významu pre ochranu a zachovanie životného prostredia človeka, ako sú napríklad zákazy rozsiahleho znečisťovania ovzdušia alebo morí“. V dôvodovej správe k Návrhu článkov (2001) sa už táto formulácia neobjavuje. Vzhľadom na vypustenie tejto formulácie z Návrhu článkov (2001) je možné prístup štátov v oblasti uznania kogentných noriem v oblasti životného prostredia pokladať za príliš opatrný. Podľa časti vedy medzinárodného práva totiž záväzky na ochranu životného prostredia (hlavne v priestoroch za hranicou jurisdikcie štátov) patria medzi kogentné záväzky *erga omnes*, ktorých porušenie vyvoláva špeciálne právne následky.¹²

V článku 41 sú upravené osobitné dôsledky porušenia záväzkov z kogentnej normy. Podľa článku 41 ods. 1 štáty majú spolupracovať pri ukončení takéhoto porušovania všetkými zákonnými prostriedkami. V praxi môžu zahŕňať i pomoc medzinárodných organizácií. Povinnosť spolupráce sa vzťahuje na všetky štáty bez ohľadu na to, či boli porušením kogentnej normy postihnuté, alebo nie. Podľa článku 41 ods.2 žiaden štát nesmie uznať ako legálnu situáciu vytvorenú uvedeným porušením. Ide tu o záväzok celého medzinárodného spoločenstva neuzať zákonnosť situácie vzniknutej porušením kogentnej normy. Z článku 41 ods. 2 vyplýva napokon i povinnosť neposkytovať pomoc či pomáhať pri udržiavaní daného stavu. Z uvedených ustanovení nepriamo vyplýva, že štátu, ktorý porušil kogentnú normu, vzniká zodpovednostná povinnosť voči všetkým štátom medzinárodného spoločenstva. Článok 48 upravuje i možnosť dovolať sa zodpovednosti štátom, ktorý nie je priamo poškodený v prípade porušenia kogentných noriem medzinárodného práva. Ustanovenia článku 48, ale tiež už komentovaných článkov 40 – 41 signalizujú, že konštrukcia zodpovednostnej povinnosti je odlišná pri

¹² SPINEDI, M. Les conséquences juridiques d'un fait internationalement illicite causant un dommage à l'environnement. In: FRANCIONI, F. – SCOVAZZI, T. (eds). *International Responsibility for Environmental Harm*. London: Graham and Trotman Limited, 1991, s. 91 – 93. ISBN 1-58333-579-7.

porušení dispozitívnych, resp. kogentných noriem. Pri vážnom porušení záväzkov vyplývajúcich z kogentných noriem je za poškodené štáty potrebné považovať všetky ostatné štáty medzinárodného spoločenstva, pretože jeho prostredníctvom dochádza k porušeniu takých pravidiel medzinárodného práva, ktoré odrážajú spoločný záujem celého medzinárodného spoločenstva. Podľa článku 26 porušenie kogentných noriem nemožno „ospravedlniť“ okolnosťami vylučujúcimi protiprávnosť v zmysle článkov 20 až 25 Návrhu článkov (2001).

Doterajšia prax štátov zatiaľ nepreukázala prípady, keď by nastúpili právne následky závažného porušenia záväzkov z kogentných noriem výlučne za porušenie záväzku ekologickej povahy bez súbežného porušenia iných záväzkov. Existujúce prípady sa týkali súbežného porušenia ekologických noriem a noriem regulujúcich ozbrojený konflikt. Išlo o pravidlá formulované v *Dohovore o zákaze vojenského alebo akéhokoľvek iného nepriateľského použitia prostriedkov meniacich životné prostredie* (1977)¹³ a tiež v článku 35 ods. 3 a článku 55 *Dodatkového protokolu I* (1977) k *Ženevským dohovorom o ochrane obetí medzinárodných ozbrojených konfliktov* (1949).¹⁴ Ich kogentný charakter nepriamo potvrdzuje i posudok Medzinárodného súdneho dvora vo veci *Legality hrozby a použitia jadrových zbraní* (1996), kde súd konštatoval v danej oblasti existenciu „neprekročiteľných zásad obyčajového medzinárodného práva“.¹⁵ Relevantným v tejto oblasti je i ustanovenie článku 8 ods.2 (b) *Štatútu Medzinárodného trestného súdu* (1998),¹⁶ ktoré považuje „úmyselné začatie útoku s vedomím, že spôsobí ... rozsiahlu dlhodobú a závažnú škodu na životnom prostredí, ktorá by bola zreteľne neprimeraná v porovnaní s konkrétnou, pria-

¹³ Convention on the Prohibition of Military or Any Hostile Use of Environmental Modification Techniques (1977). Text dohovoru vyšiel vo Vyhláske MZV č. 77/1980 Zb.

¹⁴ Protocol I to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflict (1977). Uvedené dohovory vyšli vo Vyhláske MZV č. 168/1991 Zb. a Vyhláske MZV č. 65/1954 Zb.

¹⁵ Advisory opinion of 8 July 1996, I. C. J. Reports 1996, § 79.

¹⁶ Statute of the International Criminal Court (1998). Text dohovoru pozri v Oznámení MZV č. 333/2002 Z. z.

mou a celkovo očakávanou vojenskou výhodou“ za vojnový zločin. Potvrdením tohto prístupu je i aplikačná prax Rady bezpečnosti OSN, ktorá v *Rezolúcii 687 (1991)* na základe Kapitoly VII. konštatovala, že Irak nesie zodpovednosť podľa medzinárodného práva za všetky škody, vrátane škôd na životnom prostredí a ničenie prírodných zdrojov, v dôsledku agresie a okupácie Kuvajtu, a to hlavne zapálením kuvajtských ropných polí a vytvorila i mechanizmus na odškodnenie týchto škôd z fondu vytvoreného z irackých ziskov za predaj ropy spravovaného *Kompenzačnou komisiou OSN* (angl. United Nations Compensation Commission).¹⁷

2.3. Zodpovednosť štátu za porušenie povinnosti prevencie v medzinárodnom práve životného prostredia

V medzinárodnom práve životného prostredia sa okrem zodpovednosti štátov za protiprávne správanie vyskytuje i *zodpovednosť za porušenie povinnosti prevencie*. Ide tu o povinnosť prevencie a náležitej bdelosti (angl. due diligence). Uvedený typ zodpovednosti je upravený zmluvne. Ide o špecializované zmluvné úpravy, ktoré neodporujú obyčajovo upravenému inštitútu zodpovednosti štátov za protiprávne správanie a pokrývajú otázky, ktoré nie sú osobitne upravené v návrhu článkov o zodpovednosti štátov za protiprávne správanie. V danom prípade ide o osobitný typ protiprávneho správania spočívajúci v porušení medzinárodnoprávneho záväzku prevencie. Príkladom takejto úpravy je *Dohovor o práve neplavebného využívania medzinárodných vodných tokov (1997)*.¹⁸ V článku 7 tohto dohovoru sa štáty zaväzujú na vodnom toku pri využívaní medzinárodného vodného toku na svojom území prijať všetky vhodné opatrenia, aby zabránili vzniku značnej škody (angl. significant

¹⁷ Pozri UN Doc. S/RES/687 z 3. apríla 1991, § 16, 18, 19.

¹⁸ Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of the International Watercourses (1997). Text dohovoru pozri UN Doc. A/51/869. Dohovor doposiaľ nevstúpil do platnosti.

harm). Táto povinnosť býva považovaná za všeobecne platné obyčajové pravidlo (zásadu) medzinárodného práva životného prostredia.¹⁹ Dohovor v porovnaní s mnohými inými dohovormi osobitne predpokladá zodpovednosť štátu za škodu vzniknutú v dôsledku porušenia povinnosti prevencie v článku 7 ods. 2, kde stanovuje pre prípad vzniku škody na vodnom toku štátom povinnosť „prijat' všetky vhodné opatrenia na základe rokovania s postihnutým štátom... k odstráneniu alebo zmierneniu takej škody a kde je to na mieste, diskutovať i otázku kompenzácie“.

2.4. Judikatúra medzinárodných súdnych a arbitrážnych orgánov v oblasti zodpovednosti za škody v oblasti životného prostredia v dôsledku protiprávného správania sa štátov

Judikatúra medzinárodných súdnych a arbitrážnych orgánov v oblasti zodpovednosti za škody v oblasti životného prostredia v dôsledku protiprávného správania sa štátov pokiaľ sa týka dispozitívnych noriem nie je veľmi rozsiahla, ale postupne sa rozširuje. V rámci niektorých z uvedených súdnych a arbitrážnych rozhodnutí, z ktorých však vždy nie je celkom zrejмый typ aplikovanej zodpovednosti. Osobitne zaujímavé sú najmä tie prípady, v rámci ktorých bola konštatovaná existencia zodpovednosti niektorého zo štátov.

V prípade *Prielivu Korfu* (angl. *Corfu Channel Case* – 1949),²⁰ ktorý riešil Medzinárodný súdny dvor, bola predmetom skúmania otázka zodpovednosti Albánska za škodu spôsobenú britským vojnovým lodiam mínami položenými naprieč prielivom Korfu v albánskych pobrežných vodách. A hoci pôvodcovia kladení mín zostali neznámi, Medzinárodný súdny dvor v tomto prípade konštatoval, že ich polozenie nemohlo byť uskutočnené bez vedomia Albánska, pričom táto znalosť mala za

¹⁹ Pozri BROWNLIE, I. *Principles of Public International Law. Fifth Edition*. Oxford: Clarendon Press, 1998, s. 527. ISBN 9780198762997.

²⁰ I. C. J. Reports, 1949, s. 4 a nasl.

následok povinnosť oznámiť nebezpečenstvo pre medzinárodnú plavbu. V dôsledku toho opomenutie Albánska informovať britské námorné sily o mýnovom poli vyvolalo zodpovednosť Albánska podľa medzinárodného práva za medzinárodne protiprávne správanie. Uvedená konštatácia súdu vychádza z existencie obyčajového pravidla, ktoré zakotvuje povinnosť každého štátu *„vedome nedovoliť, aby jeho územie (a logicky životné prostredie) bolo použité k činom proti právam ostatných štátov“*.

V prípade *Zlieváreň v Traile* (angl. *Trail Smelter Case*, 1941) riešenom arbitrážnou cestou šlo o americko-kanadský spor o cezhraničné znečisťovanie amerického územia kanadskou zlievarenskou spoločnosťou Trail Smelter spracúvajúcou olovo a zinok. Táto spoločnosť sídlila v pohraničnom meste Trail asi 10 míľ od hraníc s USA. Spracovávala olovo a zinok už od začiatkov 20. storočia. V roku 1930 po zvýšení výroby produkovala 300 ton sírnatých výparov obsahujúcich aj oxid sýry ročne. Tieto exhaláty sa šírili údolím rieky Columbia až do USA, kde spôsobili značné škody na krajine i iné škody v rámci štátu Washington. USA vyvolalo rokovanie s Kanadou, ktoré skončilo dohodou o arbitrážnom riešení sporu. Arbitrážny orgán konštatoval, že došlo k škode spôsobenej prekročením určitého limitu znečistenia ovzdušia oxidom uhličitým kanadskou súkromnou zlievarňou. Arbitrážny orgán tu podobne ako v prípade *Prielivu Korfu* konštatoval, že medzinárodné právo obyčajovými normami ukladá štátom záväzok nepoužívať svoje územie tak, aby bola spôsobená škoda inému štátu alebo na medzinárodných priestoroch.²¹ V konečnom dôsledku však arbitrážny orgán nemohol konštatovať zodpovednosť Kanady, keďže na to nebol zmocnený arbitrážnou zmluvou. Povinnosť zaplatiť odškodnenie tu skôr korešponduje s režimom zodpovednosti za škodlivé dôsledky činností, ktoré sú medzinárodným právom dovolené. Nedodržanie špeciálneho režimu zníženia emisií by v prípade porušenia vyvolalo zodpovednosť za protiprávne správanie.

V prípade *Jazero Lanoux* (1957)²² riešil arbitrážny tribunál otázku,

²¹ Pozri R.I.A.A. (1941), vol. III, s. 1965 a nasl.

²² Pozri R.I.A.A. (1957), vol. XII, s.281 a nasl.

či využívanie vôd rovnomenného jazera Francúzskom a z tohto vyplývajúca zmena v množstve vody rieky Carol na španielskom území predstavuje medzinárodne protiprávne správanie vyvoláva zodpovednosť Francúzska za dané následky. Riešenie sporu sa opieralo o dvojstrannú *Zmluvu z Bayonne* (1866) medzi oboma štátmi, ktorej článok 9 určil, že využívanie vôd jazera je dovolené s výhradou, že nepresiahne rozsah potrebný k uspokojeniu skutočných potrieb. Arbitrážny orgán dospel k záveru, že Francúzsko by zodpovedalo za protiprávne správanie iba vtedy, ak by opomenulo, v prípade svojich aktivít, uskutočniť nevyhnutné bezpečnostné opatrenia a ak by boli španielske práva skutočne dotknuté. V danom prípade bolo konštatované, že Francúzsko je oprávnené vykonávať svoje práva. Nemôže však ignorovať španielske záujmy.

Ďalšie obohatenie medzinárodnej judikatúry v oblasti ochrany životného prostredia, v rámci ktorých došlo ku konštatácii existencie zodpovednosti za protiprávne správanie predstavujú prípady z praxe Medzinárodného tribunálu pre morské právo, a to *Spojené prípady Južný tuniak obyčajný* (1999)²³ a prípad *Továreň MOX* (2010)²⁴ ako aj ďalšie prípady z praxe Medzinárodného súdneho dvora, ako je prípad *Celulóžky na rieke Uruguaj* (2010)²⁵ alebo prípad *Veľrybárstvo v Antarktíde* (2014).²⁶ Podrobnú analýzu týchto prípadov sme už uskutočnili.²⁷

²³ *Bluefin Tuna Cases*, New Zealand v Japan, Australia v Japan, Order, Request for Provisional Measures, ITLOS Cases No 3 and 4, (ITLOS 1999), 27th August 1999, International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS). Dostupné k 10.9.2014 na webstránke <http://www.itlos.org>.

²⁴ *MOX Plant Case*, Ireland v United Kingdom, Order, Request for Provisional Measures, ITLOS Case No 10, (ITLOS 2001), 3rd December 2001, International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS). Dostupné k 10.9.2014 na webstránke <http://www.itlos.org>.

²⁵ *Pulp Mills on the River Uruguay*, Argentina v. Uruguay, Judgement, I. C. J. Reports, 2010. s.14 a nasl.

²⁶ *Whaling in the Antarctic* (Australia v Japan: New Zealand intervening), Judgement. I. C. J. Reports, 2014. Text rozsudku dostupný k 11.9.2014 na webstránke: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=64&case=148&code=aj&p3=4>.

²⁷ Bližšie pozri JANKUV, J. Praktická aplikácia medzinárodného práva životného prostredia v praxi medzinárodných súdnych, arbitrážnych a iných orgánov. In: *Medzinárodné právo ako strážca svetového poriadku: Vynútiteľnosť medzinárodného práva v 21. storočí*.

2.5. Zodpovednosť za protiprávne správanie subjektov medzinárodného práva iných ako štát v medzinárodnom práve

Zodpovednosť za protiprávne správanie iných subjektov medzinárodného práva je upravená obyčajovo i zmluvne. V duchu existujúcich medzinárodnoprávných úprav je možné hovoriť o zodpovednosti povstaleckých a národnooslobodzovacích hnutí, medzinárodných organizácií a jednotlivcov.²⁸

Zodpovednosť za protiprávne správanie *povstaleckých a národnooslobodzovacích hnutí* je čiastkovo upravená v *Návrhu článkov o zodpovednosti štátov za protiprávne správanie (2001)*, ktorý nepriamo spomína túto otázku v článku 10. Tento článok sa týka otázky pričítateľnosti protiprávneho správania *povstaleckého alebo iného hnutia* štátu, na území ktorého pôsobia. Do rámca iných hnutí je možné zahrnúť *národnooslobodzovacie hnutia*. S realizáciou zodpovednosti v súvislosti s týmito subjektmi sa podľa ustanovení článku 10 spravidla čaká do času zavŕšenia konfliktu. Ako národnooslobodzovacie hnutia, tak i hnutia povstalecké spravidla v priebehu času buď úspešne zavŕšia svoj boj a stanú sa ústrednou vládou, alebo sú porazení. Ak sa uvedené subjekty stanú ústrednou vládou ich predchádzajúce protiprávne akty voči tretím štátom je možné pripočítať tejto novej vláde. Článok už nerieši zodpovednosť hnutí v prípade ich porážky. V zmysle existujúcich pravidiel medzinárodného práva však pre prípad vojenskej porážky týchto hnutí platí, že ak sú porazené, zaniká ich medzinárodnoprávna subjektivita. Ich protiprávne akty vo vzťahu k tretím štátom je možné stíhať prostriedkami vnútroštátneho práva, v rámci ktorého došlo k zániku ich subjektivity.²⁹ Uvedené pravidlá je možné použiť i vo vzťahu k potenciálnym porušeniam medzinárodného

Bratislava: Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied, 2014, s. 90 – 122. ISBN 978-80-89640-02-7.

²⁸ JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., ŠMID, M., BLAŠKOVIČ, K. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 227. ISBN 978-80-7380-559-3.

²⁹ JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., ŠMID, M., BLAŠKOVIČ, K. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 227. ISBN 978-80-7380-559-3.

práva životného prostredia zo strany povstaleckých a národnooslobodzovacích hnutí. V medzinárodnoprávnej vedeckej spisbe i praxi však potvrdenie takéhoto protiprávneho správania uvedených hnutí zatiaľ nie je možné identifikovať.

Zodpovednosť za protiprávne správanie *medzinárodných organizácií* je spomenutá primárne v *Návrhu článkov o zodpovednosti štátov za protiprávne správanie (2001)*, ktorý nepriamo spomína túto otázku v článku 57. Článok 57 v podstate nepriamo spomína *zodpovednosť medzinárodných organizácií*. Ide o všeobecnú formuláciu, ktorá stanovuje, že ustanovenia návrhu článkov nie sú na ujmu zodpovednosti medzinárodnej organizácie. Návrh článkov však osobitne zodpovednosť týchto subjektov neopravuje. Komisia OSN pre medzinárodné právo sa však neskôr zaoberala otázkou medzinárodnej zodpovednosti za protiprávne správanie *medzinárodných organizácií aj osobitne*. Komisia prijala v tejto súvislosti *Návrh článkov o zodpovednosti medzinárodných organizácií (2011)* po druhom čítaní v celkovom rozsahu 67 článkov. Znenie tohto kodifikačného návrhu je dostupné v *Správe o práci 63. zasadnutia Komisie OSN pre medzinárodné právo Valnému zhromaždeniu (2011)*.³⁰ Konceptia zodpovednosti medzinárodných organizácií podľa tohto návrhu je veľmi podobná, ako v prípade štátov. Zahŕňa koncepciu objektívneho a subjektívneho prvku protiprávneho správania, okolností vylučujúcich protiprávnosť, vážneho porušenia kogentných noriem medzinárodného práva, právnych dôsledkov vzniku medzinárodnoprávnej zodpovednosti, náhrada škody a uplatňovanie zodpovednostnej povinnosti.³¹

³⁰ *Report of the International Law Commission, Sixty-third session (26 April – 3 June and 4 July – 12 August 2011)*, General Assembly, Official Records, Sixty-sixth session. UN Doc. Supplement No. 10 A/66/10 and Add. 1 (2011).

³¹ Ku koncepcii zodpovednosti medzinárodných organizácií za protiprávne správanie bližšie pozri dielo CZAPLINSKI, W. *Responsibility of International Organizations for Activities ultra vires*. In: ŠTURMA, P. (ed). *Právni následky mezinárodné protiprávního chování. Pocta Čestmíru Čepelkovi k 80. narozeninám*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Vodňár, 2007, s. 87 – 98. ISBN 978-80-85889-83-3, a dielo GIERTL, A. *Zodpovednosť medzinárodných organizácií za protiprávne správanie a jej uplatňovanie*. In: *Studia Iuridica Cassoviensia, ročník 3, číslo 1*, 2015, s. 80 – 99. ISSN 1339-3995.

V kontexte zodpovednosti medzinárodných organizácií za porušenie noriem medzinárodného práva životného prostredia je možné uvažovať napríklad o možnosti poškodenia životného prostredia v rámci činnosti mierových operácií nariadených Bezpečnostnou radou OSN. OSN preto začala venovať pozornosť vplyvu aktivít mierových síl OSN na životné prostredie od začiatku nového milénia v súvislosti s rozmiestňovaním viacerých nových väčších mierových operácií s rozsiahlejším personálom a technickým vybavením primárne v súvislosti s ich pobytom v krajinách s iným životným štandardom a systémom spotreby a odpadového hospodárstva. Ekologická stopa takýchto misií totiž predstavuje mimoriadnu záťaž pre často krehké prevažne agrárne vidiecke či mestské spoločenstvá v uvedených krajinách. Zvýšená pozornosť potenciálnym environmentálnym škodám spôsobeným OSN viedla k požiadavkám na environmentálnu stratégiu pre mierové operácie OSN. Dňa 5. júna 2007 generálny tajomník Ban Ki Moon verejne požiadal inštitúcie OSN, aby šli príkladom a „šli zelenou cestou“. *Neutrálna stratégia OSN v oblasti klímy* bola schválená v októbri 2007. Na základe tejto stratégie sa začal aj program „*Greening the Blue (Ekologizácia modrej)*“ týkajúci sa aj mierových operácií OSN s cieľom merať, znižovať a podľa možnosti kompenzovať ekologické škody v rámci svojej pôsobnosti.³²

Zodpovednosť za protiprávne správanie *jednotlivcov* v medzinárodnom práve je upravená v celom rade noriem z oblasti medzinárodného trestného práva, medzinárodného humanitárneho práva a čiastočne i v normách medzinárodného práva ľudských práv. Otázka zodpovednosti jednotlivca v medzinárodnom práve sa obsahovo prekrýva z jednou zo skupín noriem medzinárodného práva, ktoré sa týkajú potierania medzinárodnej zločinnosti. Ide o normy v oblasti postihu *zločinov podľa medzinárodného práva*. Súhrnnú kodifikáciu v tejto oblasti predstavuje práve *Rímsky štatút Medzinárodného trestného súdu* (1998).³³ V duchu

³² Bližšie pozri <http://www.greeningtheblue.org/what-the-un-is-doing/field-missions>

³³ *Roma Statute of the International Criminal Court* (1998). V zbierke zákonov vyšiel tento dohovor pod č. 333/2002 Z. z

tohto posledného dokumentu boli zločiny podľa medzinárodného práva modifikované nasledujúco: Skupiny *zločinov proti ľudskosti*, *vojnových zločinov* zostali zachované. Z rámca zločinov proti ľudskosti sa ako osobitný zločin závažného významu vyčlenil *zločin genocídy*. Skupina zločinov proti mieru bola naopak zúžená na *zločin agresie*. V rámci vojnových zločinov podľa článku 8 tohto dokumentu je možné identifikovať i ustanovenie, ktoré umožňuje stíhať zločiny poškodzujúce životné prostredie, a to v duchu jeho odseku 2 (b), (iv). Podľa tohto ustanovenia sa vojnový zločin považuje úmyselné spustenie útoku s vedomím, že takýto útok spôsobí sprievodnú stratu na životoch civilistov alebo ich zranenie, alebo škody civilným objektom, alebo rozsiahlu, dlhodobú a vážnu škodu prírodnému prostrediu, ktorá je zjavne neprimeraná vzhľadom na konkrétnu a priamu celkovú vojenskú predpokladanú výhodu.

Uvedené i iné normy týkajúce sa zločinov podľa medzinárodného práva stanovujú trestnosť jednotlivých zločinov a vytvárajú mechanizmy ich stíhania na medzinárodnej úrovni pred medzinárodnými trestnými súdmi či tribunálmi. Tieto zločiny je možné stíhať aj na vnútroštátnej úrovni.

3. Zodpovednosť štátov a iných subjektov medzinárodného práva za škodlivé dôsledky činností nezakázaných medzinárodným právom v súčasnom medzinárodnom práve životného prostredia

V nadväznosti na existujúce zmluvné úpravy týkajúce sa činností medzinárodným právom dovolených sa v súčasnom medzinárodnom práve okrem pravidiel v oblasti zodpovednosti za protiprávne správanie formujú i primárne pravidlá *zodpovednosti štátu za škodlivé dôsledky činností, ktoré nie sú medzinárodným právom zakázané*.³⁴ Keďže aj z takýchto

³⁴ K tejto problematike bližšie pozri dielo ŠTURMA, P. *International Liability for Injurious Consequences of Activities not Prohibited by International Law: Mission Possible*

činností, resp. v dôsledku ich výkonu môže vzniknúť iným škoda, vynorila sa potreba všeobecnej úpravy aj týchto pravidiel. Štáty tento druh zodpovednosti postupne začali regulovať prostredníctvom medzinárodných zmlúv zakotvujúcich zodpovednosť štátov a zodpovednosť vnútroštátnych operátorov rizikových činností. Na tieto normotvorné aktivity zareagovala i Komisia OSN pre medzinárodné právo, ktorá sa danú problematiku kodifikovala vo forme nezáväzných dokumentov, na základe zmluvnej praxe štátov. Je totiž zreteľné, že v medzinárodnom práve sa doposiaľ nesformovali obyčajové pravidlá všeobecného medzinárodného práva, ktoré by zakladali zodpovednosť štátov za škodlivé dôsledky činností nezakázaných medzinárodným právom.³⁵ Rovnako neexistujú obyčajové pravidlá, ktoré by zakotvovali zodpovednosť za škodlivé dôsledky činností nezakázaných medzinárodným právom subjektov iných ako štát. Uvedené záväzné zmluvné úpravy sú však aplikovateľné i v oblasti medzinárodného práva životného prostredia. Určité usmernenie pre správanie sa štátov v tejto oblasti predstavujú i spomenuté nezáväzné kodifikačné dokumenty Komisie OSN pre medzinárodné právo.

3.1. Zmluvné úpravy zodpovednosti štátov za škodlivé dôsledky činností nezakázaných medzinárodným právom v kontexte medzinárodného práva životného prostredia

Zmluvné úpravy zodpovednosti štátov za škodlivé dôsledky činností nezakázaných medzinárodným právom vznikli v rámci medzinárodnoprávneho režimu kozmického priestoru a v oblasti medzinárodného morského práva. Obe tieto úpravy majú rozmer, ktorý zasahuje i do rámca medzinárodného práva životného prostredia.

or Impossible? In: ŠTURMA, P. (ed.) et al. *Implementation and Enforcement of International Environmental Law*. Praha: Právnická fakulta, 2002, s. 21 – 29. ISBN 80-85889-45-5.

³⁵ MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům. 7. upravené a doplněné vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 282. ISBN 978-80-210-9510-6.

Zodpovednosť štátu za škodlivé dôsledky činností nezakázaných medzinárodným právom bola primárne zakotvená v záväzných dohovoroch z oblasti kozmického práva. Vo veľmi všeobecnej rovine indikuje tento druh zodpovednosti *Zmluva o zásadách činnosti štátov pri výskume a využívaní kozmického priestoru vrátane Mesiaca a iných nebeských telies* (1967).³⁶ Táto zmluva v článku VII zakotvuje, že každý zmluvný štát, ktorý vypúšťa alebo obstaráva vypúšťanie objektov do kozmického priestoru vrátane Mesiaca a iných nebeských telies, a každý zmluvný štát, z územia alebo zariadenia ktorého sa objekt vypúšťa, je medzinárodne zodpovedný za škody spôsobené týmito objektmi alebo ich súčasťami inej zmluvnej strane, alebo jej fyzickým či právnickým osobám na Zemi, vo vzdušnom priestore alebo v kozmickom priestore vrátane Mesiaca a iných nebeských telies.

Súvisiaci *Dohovor o medzinárodnej zodpovednosti za škody spôsobené kozmickými objektmi* (1972),³⁷ ide vo svojej úprave hlbšie. Vychádza zo zásady, že vypúšťajúci štát má absolútnu (objektívnu) zodpovednosť za škodu spôsobenú kozmickými objektmi *na povrchu zeme alebo na lietadlách (či iných vzdušných plavidlách) za letu (Článok II), pričom musí ísť o škodu na životoch a zdraví osôb či na ich majetku*. Ak by však ku škode došlo na kozmických zariadeniach, ktoré sa nachádzajú mimo zemského povrchu (resp. na majetku alebo na osobách, ktoré sú na palube takéhoto kozmického objektu), je však vypúšťajúci štát zodpovedný len vtedy, ak by takáto škoda vznikla jeho vinou alebo vinou osôb, za ktoré je zodpovedný. *Nárok na náhradu vzniknutej škody* si môže uplatňovať poškodený štát diplomatickou cestou, čo však nevyklučuje ani jeho uplatňovanie pred súdnymi alebo inými príslušnými orgánmi vypúšťajúceho štátu. Lehota na uplatnenie nároku je *jeden rok po vzniku škody alebo od doby, keď bola škoda zistená, resp. do jedného roka potom, čo bol identifikovaný vypúšťajúci štát*.

³⁶ Tento dohovor je medzinárodnoprávne záväzný aj pre Slovenskú republiku. Text dohovoru vyšiel vo Vyhláške FMZV č.40/1968 Zb.

³⁷ Tento dohovor je medzinárodnoprávne záväzný aj pre Slovenskú republiku. Text dohovoru vyšiel vo Vyhláške FMZV č. 58/1977 Zb.

V súvislosti s aplikáciou ustanovení dohovoru v praxi je možné uviesť i praktický príklad situácie vzniknutej po havárii družice „Kozmos 954“ Sovietskeho zväzu na kanadskom území. Sovietsky zväz chcel postupovať podľa dohovoru z roku 1972. V praxi sa však nezistila škoda na životoch a zdraví osôb či na majetku, tak ako požaduje dohovor. Environmentálne škody, ktoré v dohovore osobitne nie sú predvídané však vznikli, keďže zvyšky družice boli rádioaktívne. Preto sa obe strany dohodli mimo rámca zmluvy na odškodnom vo výške troch miliónov kanadských dolárov, ktoré sovietska strana vyplátila v roku 1981. Išlo s veľkou pravdepodobnosťou o tzv. mimozmluvné plnenie *ex gratia*.³⁸

Ďalší rozmer zodpovednosti za štátov za škodlivé dôsledky činností nezakázaných medzinárodným právom aplikovateľný v oblasti ochrany životného prostredia sa nachádza v rámci medzinárodného morského práva v *Dohovore OSN o morskom práve* (1982).³⁹ Táto úprava je zakotvená v článku 235 Dohovoru OSN o morskom práve v súvislosti ochranou morského životného prostredia. Podľa tohto článku v duchu jeho odseku 1 sú štáty zodpovedné za splnenie svojich medzinárodných záväzkov týkajúcich sa ochrany a zachovania morského prostredia. Ponesú zodpovednosť (angl. liability) podľa medzinárodného práva. Podľa ods.2 tohto článku štáty zabezpečia, že ich právne poriadky poskytnú okamžitú a úmernú kompenzáciu alebo inú pomoc, ak sa týka škody spôsobenej znečistením morského prostredia fyzickými alebo právnickými osobami, ktoré sú pod ich jurisdikciou. V duchu ods. 3 tohto článku štáty za účelom zabezpečenia okamžitej a úmernej kompenzácie za všetky škody spôsobené znečistením morského prostredia budú štáty spolupracovať pri dodržiavaní existujúcich noriem medzinárodného práva a pri jeho

³⁸ Porovnaj ONDŘEJ, J. Ochrana prostředí kosmického prostoru a nebeských těles. In: DAMOHORSKÝ, M., ŠTURMA, P., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M., SOBOTKA, M., STEJSKAL, V., ŽÁKOVSKÁ, K. *Mezinárodní právo životního prostředí, II. část (zvláštní)*. Beroun: IFEC – Eva Rozkotová, 2008, s. 227. ISBN 978-80-903409-8-9.

³⁹ Tento dohovor je medzinárodnoprávne záväzný aj pre Slovenskú republiku. V zbierke zákonov vyšlo Oznámenie MZV č.242/1996 Z. z., kde je táto skutočnosť oznámená, avšak text dohovoru nebol v rámci tohto oznámenia publikovaný.

ďalšom rozvoji v oblasti povinností a zodpovedností (angl. liability) za odhad a náhradu škody a urovnanie príslušných sporov, ako aj podľa potreby pri rozvíjaní kritérií a postupov na zaplatenie úmernej kompenzácie, akými sú povinné poistenie alebo kompenzačné fondy. Tento článok zaujímavým spôsobom indikuje existenciu zodpovednosti štátu za škodlivé dôsledky znečistenia morského prostredia, reaguje na existujúce dohovory zakotvujúce občianskoprávnu zodpovednosť operátorov v oblasti morského prostredia a zaväzuje štáty, o. i. rozvíjať inštitút zodpovednosti za štátov za škodlivé dôsledky činností nezakázaných medzinárodným právom v oblasti morského prostredia. Použitie zodpovednosti štátu za poškodenie životného prostredia podľa článku 235 je však zatiaľ iba teoretickou možnosťou. Z doterajšej praxe štátov totiž vyplýva, že vo väčšine prípadov vzniku škôd v tejto oblasti uprednostňujú použitie občianskoprávnej zodpovednosti.⁴⁰

3.2. Zmluvné úpravy občianskoprávnej zodpovednosti za škodlivé dôsledky činností nezakázaných medzinárodným právom v kontexte medzinárodného práva životného prostredia

Z hľadiska otázky zodpovednosti v medzinárodnom práve životného prostredia treba pre úplnosť spomenúť i už skôr spomenuté *zmluvné úpravy občianskoprávnej zodpovednosti* v tejto oblasti. Ide o unifikáciu vnútroštátnych pravidiel v oblasti občianskoprávnej zodpovednosti za jadrovú škodu a iné riziká. Ide o dohovory založené na princípe, tzv. sústredenej zodpovednosti (angl. channelled liability) objektívneho charakteru (bez skúmania zavinenia) určitej osoby, nazývanej prevádzkovateľ či operátor zariadenia alebo činnosti, odkiaľ pochádza škoda. Takmer

⁴⁰ SMOLEK, M. Ochrana moře. In: DAMOHORSKÝ, M., ŠTURMA, P., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M., SOBOTKA, M., STEJSKAL, V., ŽÁKOVSKÁ, K. *Mezinárodní právo životního prostředí, II. část (zvláštní)*. Beroun: IFEC – Eva Rozkotová, 2008, s. 52. ISBN 978-80-903409-8-9.

v každej z týchto zmluvných úprav ide o „absolútnu“ alebo „striktnú“ zodpovednosť – inými slovami – zodpovednosť za riziko, mimo rámca koncepcie zavinenia, opierajúcu sa o kauzálny vzťah medzi činnosťou a škodou. Tento druh zodpovednosti je limitovaný určitou výškou kompenzácie a časovým obmedzením, v rámci ktorého je možné uplatniť nárok na náhradu škody. Maximálna výška kompenzácie a časové obmedzenia na aplikáciu náhrady škody sa v rámci jednotlivých zmlúv líšia. Kompenzačné platby sú zabezpečené povinným poistením.⁴¹ I tu však existuje viacero variantov. Existujú dohovory, ktoré upravujú iba občianskoprávnú zodpovednosť operátorov, ale sú i zmluvné systémy, ktoré predpokladajú subsidiárnu zodpovednosť štátov.

Zmluvné úpravy v tejto oblasti vznikli v šesťdesiatych a sedemdesiatych rokoch dvadsiateho storočia s cieľom upraviť dve rizikové oblasti činností, ktoré môžu priniesť cezhraničné škody, a to oblasť znečisťovanie morí ropou a oblasť jadrových nehôd.⁴² V týchto dvoch oblastiach vznikali v uvedených obdobiach cezhraničné škody relatívne pravidelne. Dohovory týkajúce sa oboch oblastí však zakotvili primárnu občianskoprávnú zodpovednosť operátorov rizikových činností. Z chronologického hľadiska išlo postupne o *Parížsky dohovor o zodpovednosti tretím stranám v oblasti jadrovej energie* (1960),⁴³ *Bruselský dohovor o zodpovednosti operátorov jadrových lodí* (1962),⁴⁴ *Bruselskú zmluvu doplňujúcu Parížsky dohovor o zodpovednosti tretím stranám v oblasti jadrovej*

⁴¹ ŠTURMA, P. International Liability for Injurious Consequences of Activities not Prohibited by International Law: Mission Possible or Impossible? In: ŠTURMA, P.(ed.) et al. *Implementation and Enforcement of International Environmental Law*. Praha: Právnická fakulta, 2002, s. 23 – 24. ISBN 80-85889-45-5.

⁴² BOYLE, A. E. Globalizing Environmental Liability: The Interplay of National and International Law. In: *Journal of Environmental Law* (2005), Vol 17, No 1, s. 4. ISSN 0952-8873.

⁴³ *Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy* (1960), 956 UNTS 263. Tento dohovor je záväzný od roku 1968.

⁴⁴ *Brussels Convention on the Liability of the Operators of Nuclear Ships* (1962). 57 AJIL 268. Tento dohovor nie je záväzný.

energie (1963),⁴⁵ *Viedenský dohovor o občianskoprávnej zodpovednosti za škody spôsobené jadrovou udalosťou* (1963),⁴⁶ *Dodatkový protokol k Parížskemu dohovoru o zodpovednosti tretím stranám v oblasti jadrovej energie* (1964),⁴⁷ *Medzinárodný dohovor o občianskoprávnej zodpovednosti za škody vzniknuté v dôsledku znečistenia ropnými látkami* (1969),⁴⁸ *Brusel'ský dohovor týkajúci sa občianskoprávnej zodpovednosti v oblasti námornej prepravy jadrového materiálu* (1971),⁴⁹ *Medzinárodný dohovor o založení medzinárodného fondu pre náhradu škody spôsobenej znečistením ropou* (1971)⁵⁰ a napokon *Dohovor o občianskoprávnej zodpovednosti za škodu spôsobenú znečistením ropou vzniknutú pri skúmaní a využívaní nerastných zdrojov morského dna* (1977).⁵¹ V roku 1988 bol prijatý *Spoločný protokol o aplikácii Viedenského dohovoru o občianskoprávnej zodpovednosti za jadrovú škodu a Parížskeho dohovoru o zodpovednosti tretím stranám v oblasti jadrovej energie*,⁵² ktorého účelom bolo zamedziť paralelnému vzniku zodpovednosti podľa oboch dohovorov. V roku 1993 bol prijatý *Dohovor o občianskoprávnej zodpovednosti vyplývajúcej z činností nebezpečných pre životné prostredie*,⁵³ ktorý zakotvuje absolútnu zodpovednosť

⁴⁵ *Brussels Agreement Supplementary to the 1960 Convention on Third Party Liability* (1963). 1041 UNTS 358. Tento dohovor je záväzný od roku 1974.

⁴⁶ *Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage* (1963). 1063 UNTS 265. Tento dohovor platí od roku 1977.

⁴⁷ *Additional Protocol to Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy* (1964). 956 UNTS 335.

⁴⁸ *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage* (1969). 973 UNTS 3.

⁴⁹ *Convention Related to Civil Liability in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Material* (1971). 974 UNTS 255. Tento dohovor platí od roku 1975.

⁵⁰ *Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage* (1971). 1110 UNTS 57

⁵¹ *Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources* (1977). 14 ILM 1450 (1977).

⁵² *Joint Protocol Relating to the Application of the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy* (1988), 1672 UNTS 293.

⁵³ *Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment*, Council of Europe (1993). European Treaty Series – No. 150, Lugano, 21.VI.1993.

za škody operátorov rizikových činností v oblasti životného prostredia. V roku 1996 bol prijatý *Medzinárodný dohovor o zodpovednosti a náhrade škôd pri preprave škodlivých a nebezpečných látok na mori*,⁵⁴ ktorý zakotvil zodpovednosť vlastníkov lodí za škody spôsobené pri nehodách lodí prepravujúcich rôzne druhy presne určených škodlivých látok. V roku 1997 bol prijatý *Protokol na zmenu Viedenského dohovoru o občianskoprávnej zodpovednosti za jadrovú škodu*,⁵⁵ ktorý sa týka doplnkovej zodpovednosti štátov za jadrové škody. V tom istom roku bol prijatý autonómny *Dohovor o doplnkovej náhrade škody za jadrovú škodu*,⁵⁶ ktorý mal rovnaký účel. V roku 1999 bol prijatý *Protokol o zodpovednosti za cezhraničný odpad*⁵⁷ k *Bazilejskému dohovoru o riadení pohybov nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaní* (1989).⁵⁸ Závazok spracovať takéto protokoly vyplynul štátom z článku 12 Bazilejského dohovoru. Uvedený protokol zakotvil zodpovednosť osob, ktoré prepravujú nebezpečné odpady cez hranice za škodu vzniknutú v súvislosti s nebezpečnými odpadmi pri ich cezhraničnej preprave. V roku 2001 bol prijatý *Dohovor o občianskoprávnej zodpovednosti za škody vzniknuté v dôsledku znečistenia olejom zo zásobníkov*,⁵⁹ ktorý upravuje zodpovednosť za škody vzniknuté pri únikoch oleja slúžiaceho ako pohonná či mazacia látka lodí. V roku 2004 bol prijatý *Protokol na zmenu Parížskeho dohovoru o zodpovednosti tretím stranám v oblasti jadrovej energie*, ktorý implementoval všetky

⁵⁴ *International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea* (1996). 35 ILM 1415.

⁵⁵ *Protocol to Amend the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage* (1997), 2241 UNTS 302.

⁵⁶ *Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage* (1997), IAEA INF-CIRC/567, 22 July 1998.

⁵⁷ *Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal* (1999). UN Doc. UNEP/CHW.1/WG/1/9/2.

⁵⁸ *Basel Convention on Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal* (1989). 1673 UNTS 126; 28 ILM 657 (1989).

⁵⁹ *International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage* (2001). LEG/CONF 12/19 of 27 March 2001.

zmeny, ku ktorým došlo vo vzájomnej interakcii Parížskeho dohovoru (1960) a Viedenského dohovoru (1963).

Dobрым príkladom prvej skupiny dohovorov, ktoré zakotvujú výlučne zodpovednosť operátorov rizikových činností je *Dohovor o občianskoprávnej zodpovednosti vyplývajúcej z činností nebezpečných pre životné prostredie* (Lugano 1993).⁶⁰ Ide však o veľmi zaujímavý dohovor, ktorý stanovil režim striktnej (prísnej) zodpovednosti (angl. strict liability) za všetky škody spôsobené v dôsledku havárie v rámci životného prostredia s výnimkou škôd vzniknutých z prepravy nebezpečných výrobkov a z jadrových havárií. Dohovor sa vzťahuje na celý rad činností, ktoré v článku 2 ods.1 definuje ako nebezpečné, za predpokladu, že sú vykonávané profesionálne, a to vrátane činností riadených orgánmi verejnej moci, ako sú výroba, manipulácia, skladovanie, používanie alebo vypúšťanie jednej či viac nebezpečných látok alebo akéhokoľvek nakladania podobnej povahy s takými látkami, podobné aktivity vrátane odvozu, ničenia, kultivácie a nakladania s geneticky pozmenenými organizmami, mikroorganizmami, ktoré v dôsledku svojich vlastností a podmienok, za ktorých sa operácia uskutočňuje, predstavuje významné riziko pre človeka, životné prostredie alebo majetok, prevádzka zariadení alebo miest na spaľovanie, úpravu, manipuláciu alebo recykláciu odpadov, ak predstavujú významné riziko pre človeka, životné prostredie alebo majetok a napokon prevádzka miest pre trvalé ukladanie odpadov. Špecifikom dohovoru je skutočnosť, že okrem materiálneho práva stanovuje i procesné pravidlá na uplatnenie zodpovednosti. Jedinou slabinou dohovoru je skutočnosť, že nepredpokladá zodpovednosť štátu. To však neznamená, že by štát v súvislosti s touto zmluvou nemohol nieť zodpovednosť za porušenie svojich povinností vykonať dohovor podľa inštitútu zodpovednosti štátov za protiprávne správanie.

Zmluvné úpravy, ktoré okrem zodpovednosti operátorov ukladajú určitú subsidiárnu zodpovednostnú povinnosť založenú na kompenzá-

⁶⁰ Pozri Explanatory Report on the Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Council of Europe (1993).

cii tej časti škody, ktorá nebola uhradená operátorom nebezpečnej činnosti existujú v oblasti zodpovednosti za jadrovú škodu. Od roku 1960 bolo prijatých viacero dohovorov o občianskoprávnej zodpovednosti za jadrové škody. Najvýznamnejšími v tomto smere sú spomínaný *Parížsky dohovor o zodpovednosti tretím stranám v oblasti jadrovej energie* (1960), uzavretý v rámci Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD), *Viedenský dohovor občianskoprávnej zodpovednosti za jadrové škody* (1963) uzavretý v rámci Medzinárodnej agentúry pre atómovú energiu (MAAE) a *Spoločný protokol o aplikácii Parížskej a Viedenskej zmluvy* (1988), uzavretý zmluvnými stranami oboch dohovorov.⁶¹ Všetky uvedené dokumenty boli doplnené *Dohovorom o doplnkovej kompenzácii za jadrovú škodu* (1997),⁶² MAAE ktorý rozšíril priestorovú pôsobnosť Viedenského a parížskeho dohovoru, spresnil a rozšíril definíciu jadrovej škody, určil podstatne vyšší limit pre náhradu škody civilným operátorom, a čo je najdôležitejšie založil záväzok štátu, kde sa jadrové zariadenie nachádza i ostatných zmluvných strán podieľať sa na kompenzácii škôd. V danom prípade ide o dosť zložitú kalkuláciu doplnkovej kompenzácie štátov nad rámec odškodnenia zaplateného operátorom resp. jeho poisťovňou na základe princípu solidarity bohatších štátov s rozvinutou jadrovou energetikou vo vzťahu k chudobnejším štátom, ktoré sú potenciálnymi obeťami škôd, pričom nemajú žiaden ekonomický prospech z mierového využívania jadrovej energie.

Uvedené unifikované úpravy upravujú najmä hmotnoprávne ustanovenia. Procesné normy spravidla absentujú a preto je potrebné pre aplikáciu občianskoprávnej zodpovednosti operátorov využívať existujúce vnútroštátne procesné postupy. Preto sú poškodené subjekty nútené aplikovať svoje prípadné nároky pred cudzími súdmi, čo poškodených oproti

⁶¹ Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy (1960), Convention on Civil Liability for Nuclear Damage (1963) a Joint Protocol Relating to the Application of the 1963 Vienna Convention and the 1960 Paris Convention (1988). Bližšie k týmto dohovorom pozri dielo cit. v pozn.² s. 134 – 135.

⁶² Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage (1997), pozri doc. IAEA INFCIRC/567 (22. júl 1998). Dohovor doposiaľ nenadobudol platnosť.

pôvodcovi škody znevýhodňuje. Pri bližšom štúdiu obsahu jednotlivých zmluvných úprav analyzovaných tejto časti je možné konštatovať, že koncepcia zodpovednosti obsiahnutá v niektorých z nich sa približuje najaktuálnejším kodifikačným aktivitám Komisie OSN pre medzinárodné právo v oblasti zodpovednosti štátov za škodlivé dôsledky činností medzinárodným právom dovolené, kde sa začína presadzovať občianskoprávna zodpovednosť operátorov a doplnková subsidiárna zodpovednosť štátov pre prípad neschopnosti operátora uhradiť škodu. V tejto rovine zmluvná prax štátov inšpiruje Komisiu OSN pre medzinárodné právo.

3.3. Kodifikačné dokumenty Komisie OSN pre medzinárodné právo v oblasti zodpovednosti za škodlivé dôsledky činností, ktoré nie sú medzinárodným právom zakázané v kontexte medzinárodného práva životného prostredia

Určitým medzníkom pre vývoj a formovanie tohto druhu zodpovednosti sa stala *Konferencia OSN o životnom prostredí*, ktorá sa konala v Štokholme (1972),⁶³ kde bola o. i. prijatá veľmi významná *Deklarácia OSN o ľudskom životnom prostredí*.⁶⁴ V zásade 22 tejto deklarácie je stanovené, že štáty majú spolupracovať, aby rozvinuli medzinárodné právo v oblasti zodpovednosti a kompenzácie pre obeť znečistenia a iných škôd na životnom prostredí spôsobené v rámci ich jurisdikcie alebo kontroly v oblastiach mimo ich jurisdikcie.⁶⁵ Daná problematika bola preto zaradená

⁶³ Bližšie pozri BIRNIE, P. W., BOYLE, A. E. *Basic Documents on International Law and the Environment*. Oxford: Clarendon Press, 1995, s. 1 – 8. ISBN 0-19-876321-2.

⁶⁴ *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment* (1972). U.N. Doc. A/Conf.48/14/Rev. 1 (1973); 11 ILM 1416 (1972)

⁶⁵ Anglické znenie zásady 22 je nasledujúce: „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.“ Použitý pojem „liability“ indikuje, že nejde o zodpovednosť štátov za protiprávne správanie, ale o zodpovednosť za škodlivé dôsledky činností, ktoré nie sú medzinárodným právom zakázané.

do kodifikačného programu Komisie pre medzinárodné právo v roku 1977.

Ďalším impulzom k rozvoju daného typu zodpovednosti bolo prijatie *Deklarácie o životnom prostredí a rozvoji* (1992)⁶⁶ prijatej na *Konferencii OSN o životnom prostredí a rozvoji* (1992) v Rio de Janeiro.⁶⁷ V zásade 13 tejto deklarácie⁶⁸ je zakotvené, že štáty budú rozvíjať národné právo týkajúce sa zodpovednosti a náhrady škody pre obeť znečistenia a iných environmentálnych škôd. Štáty budú tiež spolupracovať rýchle a odhodlanejšie pri rozvoji medzinárodného práva týkajúceho sa zodpovednosti a náhrady škody za nepriaznivé účinky ekologickej škody spôsobenej činnosťou v rámci ich jurisdikcie alebo kontroly v oblasti mimo ich jurisdikcie.

Ako už bolo uvedené, v medzinárodnom práve sa doposiaľ, i napriek inšpirácii štátov v rámci uvedených deklarácií, nesformovali obyčajové pravidlá všeobecného medzinárodného práva, ktoré by zakladali zodpovednosť štátov za škodlivé dôsledky činností nezakázaných medzinárodným právom. Rovnako neexistujú obyčajové pravidlá, ktoré by zakotvovali zodpovednosť za škodlivé dôsledky činností nezakázaných medzinárodným právom subjektov iných ako štát.

Formovaniu obyčajových pravidiel v tejto oblasti podľa prof. Malenovského bránia viaceré skutočnosti.⁶⁹ Primárne ide o skutočnosť, po-

⁶⁶ *Rio Declaration on Environment and Development* (1992). UN Doc. A/CONF.151/26 (vol. I); 31 ILM 874 (1992)

⁶⁷ Bližšie pozri BIRNIE, P. W., BOYLE, A. E. *Basic Documents on International Law and the Environment*. Oxford: Clarendon Press, 1995, s.9 – 14. ISBN 0-19-876321-2.

⁶⁸ Anglické znenie zásady je nasledujúce: „States shall develop national law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage. States shall also cooperate in an expeditious and more determined manner to develop further international law regarding liability and compensation for adverse effects of environmental damage caused by activities within their jurisdiction or control to areas beyond their jurisdiction.“ Použitý pojem „liability“ indikuje, že nejde o zodpovednosť štátov za protiprávne správanie, ale o zodpovednosť za škodlivé dôsledky činností, ktoré nie sú medzinárodným právom zakázané.

⁶⁹ MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům. 7. upravené a doplněné vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 282. ISBN 978-80-210-9510-6.

četnosť a rozsah škôd, ktoré presahujú hranice štátov, nie sú doposiaľ natoľko významné, aby štáty podnietili k rozvoju medzinárodnej praxe spôsobilej na kryštalizáciu obyčajových pravidiel. Medzinárodné spoločenstvo zatiaľ taktiež veľmi nepocituje potrebu solidarity, ktorá by mala štáty priviesť k presvedčeniu o existencii povinnosti odškodniť i tie obete ich škodlivej nezakázanej činnosti, ktoré nepodliehajú ich jurisdikcii alebo dokonca i iné štáty. Štáty sa tiež doposiaľ nedohodli ani na tom, kto by mal niesť primárnu zodpovednosť za škodlivé dôsledky nezakázaných činností. Vzhľadom na to, že štáty samy spravidla nepodnikajú cezhraničné škody v dôsledku medzinárodným právom nezakázaných činností totiž spôsobujú spravidla vnútroštátni prevádzkovatelia uvedených činností. Vzhľadom na to, že štáty majú povinnosť regulovať činnosť vnútroštátnych subjektov pripúšťajú svoju sekundárnu zodpovednosť, pričom primárnu zodpovednosť spravidla stanovujú pre vnútroštátnych prevádzkovateľov daných činností.

Komisia OSN pre medzinárodné právo i napriek tomu v danej oblasti vyvinula aktivitu v súlade s uvedenými ustanoveniami deklarácií zo Štokholmu a z Ria de Janeiro a pripravila dva kodifikačné návrhy, ktoré sumarizujú najdôležitejšie zásady v tejto oblasti vyplývajúce zo zmluvnej praxe štátov. Prvý kodifikačný návrh prezentovala v roku 1996. Tento pôvodný návrh obsahoval štruktúru zodpovednosti vrátane jednotlivých prvkov. Komisia však nebola schopná dokument ako celok schváliť. Preto bol z návrhu osobitne vyčlenený súbor pravidiel preventívneho charakteru bez dôsledného prepracovania režimu zodpovednosti, ktorý komisia prezentovala v roku 2001 v podobe *Návrhu článkov o zabránení cezhraničnej škode spôsobenej rizikovými činnosťami*. Ekologický rozmer tohto návrhu je zreteľný. V preambule sa tento návrh o. i. odvoláva na Chartu OSN (1945) a Deklaráciu o životnom prostredí a rozvoji (1992) z Ria de Janeiro. Podľa čl. 1 návrhu ide o činnosti nezakázané medzinárodným právom, ktoré v sebe nesú riziko značnej cezhraničnej škody prostredníctvom ich fyzických dôsledkov. Podľa článku 2 pís. b) sa škodou rozumie škoda spôsobená osobám, majetku alebo životnému prostrediu. V článku 3 sa štáty zaväzujú prijať vhodné opatrenia na za-

bránenie významným cezhraničným škodám. V článku 4 sa štáty zaväzujú spolupracovať navzájom a s medzinárodnými organizáciami v danej oblasti. Ďalšie články vytvárajú informačné a notifikačné procedúry pre prípad rizika škody, ako aj spôsob riešenia sporov.

Komisia OSN pre medzinárodné právo sa po spracovaní uvedeného návrhu prekvapivo opäť vrátila k pôvodnému návrhu *zodpovednosti štátu za škodlivé dôsledky činností, ktoré sú medzinárodným právom dovolené*. V roku 2003 nový zvláštny spravodajca Komisie Rao prezentoval novú správu k tejto problematike.⁷⁰ Na svojom zasadnutí v roku 2004 Komisia prijala v prvom čítaní ucelený návrh *Princípov rozdelenia strát v prípade cezhraničnej škody vzniknutej z rizikových činností*.⁷¹ Návrh dnes obsahuje preambulu a text 8 princípov. Princípy 1 až 3 upravujú rozsah svojho použitia, použité pojmy (škoda, životné prostredie, cezhraničná škoda, riziková činnosť, operátor) a cieľ, ktorým je zaistiť rýchlu a zodpovedajúcu kompenzáciu obetiam cezhraničných škôd vrátane škody na životnom prostredí. Poškodenými môžu byť fyzické a právnické osoby, ale i štáty. Podľa princípu 4 má každý štát prijať opatrenia k zaisteniu rýchlej a zodpovedajúcej kompenzácie obetiam cezhraničných škôd na jeho území, či pod jeho jurisdikciou alebo kontrolou. Zodpovednosť by mala byť uložená operátorovi alebo inej osobe, má objektívnu povahu bez zavinenia a môže byť obmedzená, ak je v súlade s princípom adekvátnej kompenzácie. Štát by mal zaviazat' operátora k tomu, aby mal dostatočné finančné zdroje na pokrytie škôd, hlavne poistenie i iné finančné záruky. Pre prípad, ak by to nestačilo na adekvátnu kompenzáciu, majú byť zriadené dodatočné finančné zdroje vrátane priamej či nepriamej účasti štátu. Princípy 5 až 8 ďalej obsahujú úpravu následných opatrení, ako je včasná notifikácia a spolupráca pri nehode, úpravu medzištátnych a vnútroštátnych procesných prostriedkov nápravy, ktoré majú byť účinné, rýchle

⁷⁰ Pozri Report of the ILC. Fifty-fifth session (2003), GAOR, Supplement No. 10 (A/58/10), s. 103, 119 – 128).

⁷¹ Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising Out of Hazardous Activities. Pozri www.un.org/law/ilc/sessions/56/56sess.htm#international_liability.

a dostupné pre obeť, úpravu špeciálnych medzinárodných režimov, ktoré majú štáty zakladať dohodami na globálnom, regionálnom či bilaterálnom základe pre zvláštne kategórie rizikových činností a napokon otázku vnútroštátnej implementácie.

3.4. Koncepce absolútnej (objektívnej), resp. striktnnej (prísnej) zodpovednosti a ich miesto v rámci zodpovednosti za škodlivé dôsledky činností nezakázaných medzinárodným právom

Zmluvná úprava zodpovednosti štátu tak ako je zakotvená v *Dohovore o medzinárodnej zodpovednosti za škody spôsobené kozmickými objektmi* (1972) indikuje skutočnosť, že v rámci všeobecnej koncepcie zodpovednosti štátov za škodlivé následky činností, ktoré nie sú zakázané medzinárodným právom, je možné uvažovať o osobitných poddruhov zodpovednosti, ktoré sa vo vede medzinárodného práva nazývajú *absolútna (objektívna)* a *striktná (prísna) zodpovednosť*.

Koncepcia absolútnej (objektívnej) zodpovednosti sa primárne objavuje v rámci už spomenutých dohovorov v oblasti medzinárodného kozmického práva v kontexte zodpovednosti za škody spôsobené kozmickými objektmi. Profesor Klučka považuje absolútnu (objektívnu) zodpovednosť v kontexte týchto dohovorov za samostatný druh zodpovednosti.⁷² Uvedené koncepcie absolútnej (objektívnej) zodpovednosti je však možné nájsť i v ďalších medzinárodných zmluvách v oblasti jadrovej energetiky avšak v rovine občianskoprávnej zodpovednosti vo vzťahu k súkromnoprávnym prevádzkovateľom uvedených činností s prípadnou subsidiárnou zodpovednosťou štátu. Uvedené koncepcie zodpovednosti obsahuje *Parížsky dohovor o zodpovednosti tretím stranám v oblasti jadro-*

⁷² Bližšie pozri KLUČKA, J. *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. Druhé, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2011, s. 205 – 207. ISBN 978-80-8078-414-0.

vej energie (1960),⁷³ *Bruselský dohovor o zodpovednosti operátorov jadrových lodí* (1962),⁷⁴ *Viedenský dohovor o občianskoprávnej zodpovednosti za škody spôsobené jadrovou udalosťou* (1963)⁷⁵ a *Bruselský dohovor týkajúci sa občianskoprávnej zodpovednosti v oblasti námornej prepravy jadrového materiálu* (1971)⁷⁶ a *Dohovor o občianskoprávnej zodpovednosti vyplývajúcej z činností nebezpečných pre životné prostredie* (Lugano 1993).⁷⁷ Všetky uvedené dohovory už boli spomenuté v rámci jednej z predchádzajúcich častí článku.

Pojem striktnej (prísnej) zodpovednosti naproti tomu zakotvuje *Medzinárodný dohovor o občianskoprávnej zodpovednosti za škody vzniknuté v dôsledku znečistenia ropnými látkami* (1969)⁷⁸ a *Dohovor o občianskoprávnej zodpovednosti vyplývajúcej z činností nebezpečných pre životné prostredie* (Lugano 1993),⁷⁹ ktoré už boli tiež spomínané vyššie.

Profesor Guruswamy spolu s doktorkou Zebrowski Leach sa pokúšajú odlíšiť absolútnu (objektívnu) zodpovednosť a striktnú (prísnu) zodpovednosť.⁸⁰ Podľa ich názoru koncepty striktnnej a absolútnej zodpovednosti neboli doposiaľ autoritatívne definované, ale štandardy striktnnej zodpovednosti sú menej prísne ako štandardy absolútnej zodpovednosti. Konceptia striktnnej zodpovednosti zahŕňa *de facto* obrátenie dôkazného

⁷³ *Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy* (1960), 956 UNTS 263. Tento dohovor je záväzný od roku 1968.

⁷⁴ *Brussels Convention on the Liability of the Operators of Nuclear Ships* (1962). 57 AJIL 268. Tento dohovor nie je záväzný.

⁷⁵ *Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage* (1963). 1063 UNTS 265. Tento dohovor platí od roku 1977.

⁷⁶ *Convention Related to Civil Liability in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Material* (1971). 974 UNTS 255. Tento dohovor platí od roku 1975.

⁷⁷ Pozri Explanatory Report on the Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Council of Europe (1993).

⁷⁸ *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage* (1969). 973 UNTS 3.

⁷⁹ Pozri Explanatory Report on the Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Council of Europe (1993).

⁸⁰ GURUSWAMY, L. D., ZEBROWSKI LEACH, M. *International Environmental Law*. 5th Edition. St. Paul: West Academic Publishing, 2017, s. 120 – 121. ISBN 978-1-68328-096-5.

bremena, čo umožňuje brániacemu sa štátu stanoviť okolnosti vylučujúce zodpovednosť. Naproti tomu koncepcia absolútnej zodpovednosti je dôrazná a zakazuje alebo veľmi prísne obmedzuje dôkazy o okolnostiach vylučujúcich zodpovednosť.⁸¹

Od všeobecnej koncepcie zodpovednosti štátov za škodlivé následky činností nezakázaných medzinárodným právom sa koncepcia oboch týchto typov zodpovednosti líši práve používaním pojmov absolútna (objektívna) zodpovednosť a striktná (prísna zodpovednosť) a možnosťou existencie okolností vylučujúcich zodpovednosť. Inak obe koncepcie vychádzajú zo všeobecnej koncepcie zodpovednosti štátov za škodlivé následky činností nezakázaných medzinárodným právom, ktorej základom je z objektívne chápanie zodpovednosti pripočítateľnej štátu bez ohľadu na to, či danú škodu zavinil, alebo nie, ak existuje príčinná súvislosť medzi správaním sa štátu, ktorý škodu spôsobil a samotným vznikom škody.

V duchu názorov niektorých renomovaných českých teoretikov,⁸² sa preto prikláňame v uvedenej súvislosti skôr k názoru, že koncepcia objektívnej (absolútnej) zodpovednosti i koncepcia striktnnej (prísnej) zodpovednosti sú súčasťou inštitútu zodpovednosti za škodlivé dôsledky činností nezakázaných medzinárodným právom a sú špecifickými poddruhmi tohto druhu zodpovednosti.

⁸¹ GURUSWAMY, L. D., ZEBROWSKI LEACH, M. *International Environmental Law*. 5th Edition. St. Paul: West Academic Publishing, 2017, s. 120. ISBN 978-1-68328-096-5.

⁸² Bližšie pozri MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné, obecná část a poměr k jiným právním systémům*. 6. upravené a doplněné vydání. Brno a Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2014, s. 317, alebo ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*. Beroun: IFEC – Eva Rozkotová, 2004, s. 125 – 150. ISBN 80-903409-2-X.

3.5. Judikatura medzinárodných súdnych a arbitrážnych orgánov v oblasti zodpovednosti za škodlivé dôsledky činností nezakázaných medzinárodným právom

Medzinárodná judikatura v oblasti zodpovednosti štátov za škodlivé následky činnosti medzinárodným právom dovolené nie je rozsiahla. V tejto oblasti je možné spomenúť najmä už komentovaný arbitrážny prípad *Zlievárne v Traile* (1941). Arbitrážny orgán vo svojom rozhodnutí v danom prípade stanovil špeciálny režim s cieľom znížiť a monitorovať budúce škodlivé emisie presahujúce tolerovanú úroveň a zároveň povinnosť Kanady zaplatiť odškodnenie za náhodné emisie presahujúce tolerovanú úroveň. Tým evokoval existenciu zodpovednosti štátu za škodlivé dôsledky činnosti nezakázaných medzinárodným právom.

Rovnako v už komentovanom prípade *Jazera Lanoux* (1957) bolo identifikované ustanovenie článku 9 dvojstrannej *Zmluvy z Bayonne* (1866) medzi Španielskom a Francúzskom, ktorý určil, že využívanie vôd jazera je dovolené s výhradou, že nepresiahne rozsah potrebný na uspokojenie skutočných potrieb. Tento článok stanovil, že verejne prospešné práce môže každá strana uskutočňovať za podmienky, že bude poskytnuté náležité odškodnenie, čo skôr evokuje aplikáciu zodpovednosti za škody medzinárodným právom dovolené. Oba prípady majú teda okrem už skôr komentovanej dimenzie zodpovednosti štátov za protiprávne správanie i dimenziu zodpovednosti za škodlivé následky činností medzinárodným právom dovolené, keďže v oboch prípadoch došlo k potvrdeniu záväzku náhrady škody v súvislosti s činnosťami, ktoré neboli medzinárodným právom zakázané. V konečnom dôsledku však nepotvrdzujú existenciu všeobecných obyčajových pravidiel v danej oblasti, keďže v danom prípade išlo o rozhodnutia podľa konkrétnych medzinárodných zmlúv.

Iný arbitrážny prípad *Priehrada Gut* (1968)⁸³ v spore medzi USA a Kanadou o odškodnenie amerických občanov v dôsledku nepriazni-

⁸³ *Gut Dam Case*. ILM, 1969, s. 118 a nasl.

vých dôsledkov výstavby priehrady Gut postavenej na území Kanady, spôsobených zdvihnutím hladiny jazera Ontario a rieky Svätého Vavrinca, rovnako nepriamo potvrdil existenciu zodpovednosti štátu za škodlivé dôsledky nezakázaných činností na životnom prostredí.

Podporným faktorom na preukázanie existencie potenciálneho vývoja obyčajových pravidiel štátov za škodlivé dôsledky činností, ktoré sú medzinárodným právom dovolené, však môže byť prax štátov. Často citovaným býva prípad japonskej rybárskej lode *Fukuryu Maru* z roku 1974, ktorej posádka bola zdravotne postihnutá v dôsledku amerických jadrových pokusov. Jadrové pokusy v tom čase neboli zakázané. Spojené štáty však i napriek tomu poskytli Japonsku v roku 1982 kompenzáciu *ex gratia* vo výške 100 miliónov dolárov v súvislosti so škodami spôsobenými jadrovými pokusmi v rokoch 1946 až 1963. Tento prípad však nebol riešený medzinárodným súdnictvom.

4. Medzinárodné zmluvy obsahujúce *pactum de negociando* vo vzťahu zodpovednosti za škodu

Pre úplné osvetlenie problematiky zodpovednosti v rámci medzinárodného práva životného prostredia treba uviesť i skutočnosť, že v rámci tohto odvetvia medzinárodného verejného práva existujú i zmluvy, ktoré zakladajú povinnosť štátov rozvíjať inštitút zodpovednosti bez bližšieho určenia, o aký typ zodpovednosti ide. Ako príklad je možné uviesť dva dohovory Hospodárskej komisie OSN pre Európu. Ide o *Dohovor o ochrane a využívaní vodných tokov prekračujúcich hranice a medzinárodných jazier* (1992)⁸⁴ a *Dohovor o následkoch priemyselných havárií presahujúcich hranice* (1992).⁸⁵ Oba dohovory obsahujú veľmi podobné

⁸⁴ Convention of the Protection and Use of the Transboundary Watercourses and International Lakes (1992). Bližšie pozri www.unece.org/env/water/.

⁸⁵ Convention on the Transboundary Effects of the Industrial Accidents (1992). Bližšie pozri www.unece.org/env/teia/welcome.htm.

formulácie o zodpovednosti v článku 7, resp. 13. Ide o záväzok podporovať príhodné úsilie o vypracovanie pravidiel, kritérií a postupov v oblasti zodpovednosti. Podobné riešenie obsahuje i článok 16 *Protokolu k Zmluve o Antarktíde o ochrane životného prostredia* (1991).⁸⁶ Uvedené klauzuly síce vytvárajú priestor na rozvoj pravidiel v oblasti zodpovednosti, či už na báze zodpovednosti za štátov za protiprávne správanie vrátane porušenie záväzku prevencie, alebo na základe zodpovednosti za činnosti nezakázané medzinárodným právom, avšak neobsahujú žiaden časový horizont či lehotu, dokedy tak treba urobiť. Tieto veľmi voľné formulácie však na druhej strane umožňujú štátom preklenúť sporné miesta v príslušnej zmluve a dohodnúť sa na ostatných ustanoveniach zmluvy. V konečnom dôsledku to však znamená nejednotný prístup k otázkam zodpovednosti za škody v oblasti životného prostredia, ktorý príliš neprispieva k právnej istote v tejto oblasti.

Záver

Zodpovednosť v medzinárodnom práve životného prostredia vychádza z aplikácie dvoch základných typov zodpovednosti existujúcich v medzinárodnom práve. Primárne ide o inštitút medzinárodnej zodpovednosti za protiprávne správanie zo strany štátov, spočívajúce v protiprávnom konaní či opomenutí prevencie. Tento inštitút existuje v obvyčajovej podobe a je v písomnej podobe zachytený najmä v kodifikačných dokumentoch komisie OSN pre medzinárodné právo. Protiprávneho správania sa môžu dopustiť iné subjekty medzinárodného práva, pričom ich zodpovednosť je normovaná čiastočne obvyčajovo (zodpovednosť povstaleckých a iných hnutí, zodpovednosť medzinárodných organizácií) a čiastočne zmluvne (trestná zodpovednosť jednotlivca). Okrem zodpovednosti za protiprávne správanie sa v medzinárodnom práve kodifikuje

⁸⁶ Protocol to the Antarctic Treaty on Environmental protection (1991). 30 International Law Materials (1991).

v rámci Komisie OSN pre medzinárodné právo i ďalší druh zodpovednosti štátov, nazvaný zodpovednosť za škodlivé dôsledky činností nezákazaných medzinárodným právom, ktorá vykazuje veľmi podobné znaky a ktorá je založená na jej objektívnom chápaní. V tejto oblasti, v porovnaní s inými kodifikačnými aktivitami Komisie, nejde o kodifikáciu obvyčajových pravidiel, ale výlučne o pokrokový rozvoj medzinárodného práva na základe zmluvnej praxe štátov. V rámci zmluvnej praxe štátov boli vytvorené zmluvné normy, ktoré zakotvujú zodpovednosť štátov, a to v oblasti medzinárodného kozmického práva a v oblasti medzinárodného morského práva. V medzinárodnoprávnej praxi vznikol taktiež celý rad zmlúv zakotvujúcich občianskoprávnu zodpovednosť prevádzkovateľov činností potenciálne poškodzujúcich životné prostredie na báze objektívnej zodpovednosti. Niektoré z týchto zmlúv umožňujú i subsidiárnu zodpovednosť štátov pre prípad dodatkovej kompenzácie, ktoré súkromný operátor, resp. jeho poisťovňa nedokáže uhradiť.

Niektoré z uvedených zmluvných úprav tvoria už spomínanú inšpiráciu kodifikačných aktivít Komisie OSN pre medzinárodné právo v oblasti zodpovednosti štátov za škodlivé dôsledky činnosti medzinárodným právom dovolené. V medzinárodnom práve životného prostredia existuje i celý rad zmlúv, ktoré iba zaväzujú štáty rozvíjať pravidlá v oblasti zodpovednosti bez ich bližšej špecifikácie.

V konečnom dôsledku však musíme konštatovať, že oba analyzované druhy zodpovednosti nemajú pri praktickej aplikácii v oblasti medzinárodného práva životného prostredia dostatočnú účinnosť a používajú sa veľmi zriedka. Judikatúra medzinárodných súdnych a arbitrážnych orgánov v tejto oblasti sa však postupne vyvíja a poskytuje detailnejší výklad pravidiel medzinárodného práva životného prostredia týkajúcich sa daného sporu. Štáty však, vo svojej medzinárodnoprávnej praxi v oblasti ochrany životného prostredia, ešte stále často uprednostňujú pred aplikáciou niektorého z druhov zodpovednosti alternatívne mechanizmy vynucovania záväzkov a náhrady škody, ako sú zmluvné procedúry kontroly záväzkov, ekonomicko-právne zásady a nástroje vynútenia medzinárodného záväzku a škody, či vytváranie inštitucionálnych mecha-

nizmov finančnej povahy na účely zdokonalenie prevencie a zvýšenej ochrany životného prostredia.⁸⁷

LITERATÚRA

- AGO, R. Conclusions du colloque „Responsabilité des États pour les dommages à l'environnement“, In: FRANCIONI, F., SCOVAZZI, T. (eds). *International Responsibility for Environmental Harm*. London: Graham & Trotman, 1991, s. 493–494. ISBN 1853335797.
- BIRNIE, W. P., BOYLE, A. E. *International Law and the Environment*, Vyd. Clarendon Press, Oxford, 1994, s. 136 – 160.
- BIRNIE, W. P., BOYLE, A. E. *Basic Documents on International Law and the Environment*. Oxford: Clarendon Press, 1995, s. 1 – 14, 50 – 152, 322 – 362. ISBN 0-19-876321-2.
- BOYLE, A. E. Globalizing Environmental Liability: The Interplay of National and International Law. In: *Journal of Environmental Law* (2005), Vol 17, No 1, s. 4. ISSN 0952-8873.
- BROWNLIE, I. *Principles of Public International Law*. Fifth Edition. Oxford: Clarendon Press, 1998, 743 s. ISBN 9780198762997.
- CZAPLINSKI, W. Responsibility of International Organizations for Activities ultra vires. In: ŠTURMA, P. (ed). *Právní následky mezinárodné protiprávního chování. Pocta Čestmíru Čepelkovi k 80. narozeninám*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Vodňany, 2007, s. 87 – 98. ISBN 978-80-85889-83-3
- ČEPELKA, Č. The Legal Consequences of Non-Compliance with International Legal Rules. In: ŠTURMA, P. (ed.) et al. *Implementation and Enforcement of International Environmental Law*. Praha, Právnická fakulta, 2002, s. 13 – 20. ISBN 80-85889-45-5.
- DAMOHOŘSKÝ, M., ŠTURMA, P., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚŘOVÁ, J., SMOLEK, M., SOBOTA, M., STEJSKAL, V., ŽÁKOVSKÁ, K. *Mezinárodní právo životního prostředí, II. část (zvláštní)*. Beroun: IFEC – Eva Rozkotová, 2008, 318 s. ISBN 978-80-903409-8-9.
- DUDIČ, P. Prípád Gabčíkovo – Nagymaros, spravodlivé využitie a povinnosť zabrániť ujme iným susediacim štátom. In: *Medzinárodný súdny dvor: slovenská a česká prax*. Zborník príspevkov z V. slovensko-českého medzinárodnoprávneho sympózia, Kúpele Nimnica 28. – 29. septembra 2012. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri SAV, 2012, s. 104 – 107. ISBN 978-80-89640-00-3.
- FRANCIONI, F., SCOVAZZI, T. (eds). *International Responsibility for Environmental Harm*. London: Graham and Trotman Limited, 1991, 499 s. ISBN 1-58333-579-7.
- GIERTL, A. Zodpovednosť medzinárodných organizácií za protiprávne správanie a jej uplatňovanie. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, ročník 3, číslo 1, 2015, s. 80 – 99. ISSN 1339-3995.
- GURUSWAMY, L. D., ZEBROWSKI LEACH, M. *International Environmental Law. 5th Edition*. St. Paul: West Academic Publishing, 2017, s. 120 – 121. ISBN 978-1-68328-096-5.

⁸⁷ Tamže.

- JANKUV, J. *Zodpovednosť v medzinárodnom práve životného prostredia*. In: *Ročenka medzinárodného práva*, 2008. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied, 2008, s. 85 – 105. ISBN 978-80-969540-3-2.
- JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., ŠMID, M., BLAŠKOVIČ, K. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 319 s. ISBN 978-80-7380-559-3.
- KLUČKA, J. *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. Druhé, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2011, s. 205 – 207. ISBN 978-80-8078-414-0.
- MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné, obecná část a poměr k jiným právním systémům. 6. upravené a doplněné vydání*. Brno a Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2014, 551 s. ISBN 978-80-210-4474-6 (Masarykova univerzita) ISBN 978-80-7239-218-6 (Doplněk Brno).
- MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům. 7. upravené a doplněné vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, 395 s. ISBN 978-80-210-9510-6.
- SPINEDI, M. *Les consequences juridiques d'un fait internationalement illicite causant un dommage à l'environnement*. In: FRANCIONI, F., SCOVAZZI, T. (eds). *International Responsibility for Environmental Harm*. London: Graham and Trotman Limited, 1991, s. 91 – 93. ISBN 1-58333-579-7.
- SMOLEK, M. *Ochrana moře*. In: DAMOHORSKÝ, M., ŠTURMA, P., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M., SOBOTKA, M., STEJSKAL, V., ŽÁKOVSKÁ, K. *Mezinárodní právo životního prostředí, II. část (zvláštní)*. Beroun: IFEC – Iveta Rozkotová, 2008, s. 52. ISBN 978-80-903409-8-9.
- ŠMIGOVÁ, K. *Judikatura Mezinárodního soudního dvora vo vztahu k medzinárodnému právu životného prostredia*. In: *Medzinárodný súdny dvor: slovenská a česká prax*. Zborník príspevkov z V. slovensko-českého medzinárodnoprávného sympózia, Kúpele Nimnica 28. – 29. septembra 2012. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri SAV, 2012, s. 104 – 107. ISBN 978-80-89640-00-3
- ŠTEFÁNEK, D. *Medzinárodnoprávna zodpovednosť štátov*. Vyd. SAV, Bratislava 2002.
- ŠTURMA, P. *International Liability for Injurious Consequences of Activities not Prohibited by International Law: Mission Possible or Impossible?* In: ŠTURMA, P. (ed.) et al. *Implementation and Enforcement of International Environmental Law*. Praha, Právnická fakulta, 2002, s. 20 – 22. ISBN 80-85889-45-5.
- ŠTURMA, P. *International Liability for Injurious Consequences of Activities not Prohibited by International Law: Mission Possible or Impossible?* In: ŠTURMA, P. (ed.) et al. *Implementation and Enforcement of International Environmental Law*. Praha: Právnická fakulta, 2002, s. 21 – 29. ISBN 80-85889-45-5
- ONDŘEJ, J. *Ochrana prostředí kosmického prostoru a nebeských těles*. In: DAMOHORSKÝ, M., ŠTURMA, P., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M., SOBOTKA, M., STEJSKAL, V., ŽÁKOVSKÁ, K. *Mezinárodní právo životního prostředí, II. část (zvláštní)*. Beroun: IFEC – Eva Rozkotová, 2008, s. 227.

ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*. Beroun: IFEC – Eva Rozkotová, 2004, 193 s. ISBN 80-903409-2-X.

MIEROVÉ RIEŠENIE SPOROV V MEDZINÁRODNOM PRÁVE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA¹

PEACEFUL SETTLEMENT OF DISPUTES IN THE INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW

prof. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.

Katedra medzinárodného práva a európskeho práva,
Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave
Ústav medzinárodného práva a európskeho práva, Právnická fakulta,
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Abstrakt: Cieľom tohto príspevku je analyzovať možnosti aplikácie prostriedkov mierového riešenia medzinárodných sporov v podmienkach medzinárodného práva životného prostredia ako v kontexte diplomatických a súdnych prostriedkov mierového riešenia medzinárodných sporov, tak aj prostriedkov riešenia medzinárodných sporov pred orgánmi medzinárodných organizácií.

Kľúčové slová: Medzinárodné verejné právo, mierové riešenie medzinárodných sporov, medzinárodné právo životného prostredia

Abstract: The aim of this paper is to analyze the possibilities of application of means of peaceful settlement of international disputes in the conditions of international environmental law both in the context of diplomatic and judicial means of peaceful settlement of international disputes and means of resolving international disputes before bodies of international organizations.

Key words: International public law, peaceful settlement of international disputes, international environmental law.

¹ Predložený príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0193/18 „Environmentalizácia medzinárodného verejného práva“, zodpovedný riešiteľ prof. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.

Úvod

Dodržiavanie a vynútenie medzinárodného práva životného prostredia je významne podporované aplikáciou medzinárodného práva mierového (pokojného) riešenia medzinárodných sporov na medzinárodné spory z oblasti ochrany životného prostredia. Medzinárodné právo mierového riešenia medzinárodných sporov má v medzinárodnom práve verejnom nezastupiteľné miesto. Vývoj samotného medzinárodného práva mierového riešenia medzinárodných sporov začal už v období staroveku, keď sa v praxi štátov objavuje medzinárodná arbitráž. Prvé obyčaje v tejto oblasti však vznikali pravdepodobne až v období tradičného medzinárodného práva.² Prvou kodifikáciou obyčajových pravidiel v tejto oblasti bol *Haagsky dohovor o pokojnom riešení medzinárodných sporov* (1899), ktorý bol revidovaný v roku 1907 a vo vedeckej a odbornej literatúre sa už uvádza len ako *Haagsky dohovor o pokojnom riešení medzinárodných sporov* (1907).³ Ďalšie precizovanie niektorých pravidiel v tejto oblasti bolo uskutočnené v *Pakte Spoločnosti národov* (1919) a *Generálnom akte o pokojnom riešení medzinárodných sporov* (1928),⁴ revidovanom v roku 1949 vo forme dokumentu Valného zhromaždenia OSN. Celá táto matéria bola reprodukováaná a doplnená v *Charte Organizácie Spojených národov* (1945).⁵ Nosným ustanovením v tomto smere je článok 2 ods. 4 Charty OSN, ktorý *zakazuje pri riešení sporov používať silu alebo hrozbu silou*. Navyše Charta OSN v článku 2 ods. 3 ukladá subjektom medzinárodného práva *povinnosť riešiť svoje spory mierovými prostriedkami*. Výpočet najvýznamnejších prostriedkov

² JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., ŠMID, M., BLAŠKOVIČ, K. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 282. ISBN 978-80-7380-559-3.

³ *The Hague Convention for the Pacific Settlement of International Disputes* (1907). V zbierke zákonov vyšiel tento dohovor ako Vyhláška MZV č. 5/1930 Zb.

⁴ *Revised General Act for the Pacific Settlement of International Disputes* (Adopted by the General Assembly at its 199th plenary meeting, on 28 April 1949), Lake Success/New York: United Nations, 1949.

⁵ *United Nations Charter* (1945). 1 UNTS XVI.

pokojného riešenia medzinárodných sporov je obsiahnutý v Kapitole VI. Charty OSN v článkoch 33 – 38. V rámci Valného zhromaždenia OSN boli neskôr prijaté i niektoré ďalšie nezáväzné dokumenty o mierovom riešení medzinárodných sporov, konkretizujúce jednotlivé spôsoby riešenia sporov, ako napr. *Vzorové pravidlá o arbitrážnom konaní* č. 1262(XIII) (1958), *Deklarácia zásad medzinárodného práva týkajúcich sa priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi v súlade s Chartou OSN* č. 2625 (XXV) (1970), *Manilská deklarácia o pokojnom riešení medzinárodných sporov* č. 37/10 (1982) a *Deklarácia o predchádzaní a odstránení sporov a situácií, ktoré by mohli ohroziť medzinárodný mier a bezpečnosť, a o úlohe OSN na tomto poli* č. 43/51 (1988). Na regionálnej úrovni bola otázka mierového riešenia sporov upravená v *Európskom dohovore o pokojnom riešení medzinárodných sporov* (1957)⁶ a *Americkom dohovore o pokojnom riešení medzinárodných sporov* (1948).⁷

Uvedené normy vychádzajú zo skutočnosti, že spolužitie štátov v medzinárodnom spoločenstve prinášalo a prináša so sebou možnosť vzniku *medzinárodných sporov* vrátane sporov v rámci medzinárodného práva životného prostredia. Ide o situácie, keď jeden štát vznáša proti druhému určité požiadavky, pričom druhý štát tieto požiadavky odmieta ako neodôvodnené alebo neprijateľné. V ostatnom období sa v medzinárodnoprávnej praxi objavujú i spory medzi štátmi a inými subjektmi medzinárodného práva, ktoré majú i environmentálny podtext.

V zmysle existujúcich medzinárodnoprávnych dokumentov je možné špecifikovať viacero druhov prostriedkov pokojného riešenia medzinárodných sporov. Prvú skupinu tvoria, tzv. *diplomatické prostriedky*, kde patria priame diplomatické rokovanie, dobré služby, sprostredkovanie, vyšetrovacie konanie a zmierovacie konanie. Celá táto skupina prostriedkov má pre sporiace sa štáty poradný charakter, a preto sa nazýva

⁶ *European Convention for the Pacific Settlement of International Disputes* (1957). V zbierke zákonov vyšiel tento dohovor v rámci Oznámenia MZV č. 373/2001 Z. z.

⁷ *American Treaty on Pacific Settlement* (1948). OAS, Treaty Series, No. 17 and 61. UNTS Volume Number 30 (p. 55).

i poradnými prostriedkami riešenia sporov.⁸ Druhú skupinu tvoria, tzv. *súdne prostriedky*, kde patrí medzinárodné rozhodcovské konanie (arbitráž) a medzinárodné súdne konanie. Táto skupina prostriedkov má pre štáty záväzný charakter, a preto sa nazýva i záväznými prostriedkami riešenia sporov.⁹ Tretiu osobitnú skupinu prostriedkov predstavuje *riešenie sporov pred orgánmi medzinárodných organizácií univerzálneho alebo regionálneho charakteru*, kde dochádza ku kombinácii viacerých z uvedených prostriedkov.

Mnohé z uvedených prostriedkov riešenia sporov predvídajú i významné kodifikačné dohovory, ako napr. *Viedenský dohovor o zmluvnom práve* (1969),¹⁰ *Zmluva o Antarktíde* (1959).¹¹ ale i celý rad medzinárodných zmlúv z oblasti medzinárodného práva životného prostredia, ako napr. *Dohovor o medzinárodnej zodpovednosti za škody spôsobené kozmickými objektmi* (1972),¹² *Dohovor o medzinárodnom obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a rastlín* (1973),¹³ *Medzinárodný dohovor o zabránení znečisťovaniu z lodí* (1973),¹⁴ *Viedenský dohovor o ochrane ozónovej vrstvy* (1985),¹⁵ *Rámcový dohovor*

⁸ Pozri ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 533. ISBN 978-80-7179-728-9.

⁹ Pozri ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 533 a 546. ISBN 978-80-7179-728-9.

¹⁰ *Vienna Convention on the Law of Treaties* (1969). 1155 UNTS. 331.

¹¹ *Antarctic Treaty* (1959). United Nations, Treaty Series 71 (1959). V zbierke zákonov vyšla táto zmluva v rámci Vyhlášky MZV č. 76/1962 Zb.

¹² *Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects* (1972). 961 UNTS 187. Tento dohovor je medzinárodnoprávne záväzný aj pre Slovenskú republiku. Text dohovoru vyšiel vo Vyhláške FMZV č. 58/1977 Zb.

¹³ *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (1973). Washington, 3 March 1973, 993 UNTS 243. Slovenská republika je zmluvnou stranou tohto dohovoru. V zbierke zákonov SR tento dohovor vyšiel v rámci Oznámenia č. 572/1992 Zb.

¹⁴ *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships* (1973). 1340 UNTS 61.

¹⁵ *Convention for the Protection of the Ozone Layer* (1985). Vienna, 22 March 1985, 26 ILM 1529. Slovenská republika je zmluvnou stranou tohto dohovoru. V zbierke zákonov SR tento dohovor vyšiel v rámci Oznámenia č. 226/2006 Z. z.

o zmene klímy (1992),¹⁶ *Dohovor o biologickej diverzite* (1992)¹⁷ a iné.¹⁸

Charta OSN a ani ostatné dokumenty nevylučujú ani iné prostriedky mierového riešenia sporov. Stranám sporu sa ani neukladajú presné podmienky využitia jednotlivých prostriedkov. V medzinárodnom práve teda platí *zásada slobodnej voľby prostriedku urovnania sporu*. Sporové strany si spravidla vyberajú taký prostriedok, ktorý je najvhodnejším z hľadiska povahy sporu a okolností jeho vzniku.

Cieľom tohto príspevku je analyzovať možnosti aplikácie prostriedkov pokojného riešenia medzinárodných sporov v podmienkach medzinárodného práva životného prostredia ako v kontexte diplomatických a súdnych prostriedkov mierového riešenia medzinárodných sporov, tak aj prostriedkov riešenia medzinárodných sporov pred orgánmi medzinárodných organizácií.

1. Diplomatické prostriedky mierového riešenia medzinárodných sporov a ich aplikácia v medzinárodnom práve životného prostredia

Diplomatické prostriedky mierového riešenia medzinárodných sporov zahŕňajú priame diplomatické rokovanie, dobré služby, sprostredkovanie, vyšetrovacie konanie a zmierovacie konanie. Spoločnou črtou týchto prostriedkov je ich väčší potenciál pružnosti a rýchlosti riešenia

¹⁶ *United Nations Framework Convention on Climate Change* (1992). New York, 9 May 1992, 1771 UNTS 107. Tento dohovor vstúpil do platnosti 21.3.1994. V zbierke zákonov Slovenskej republiky vyšiel ako Oznámenie MZV SR č. 548/2006 Z. z. Vyšiel i v Úradnom vestníku Európskej únie L 033, 07/02/1994, s. 0013 – 0028, mimoriadne vydanie v slovenskom jazyku, kapitola 11, zväzok 19, s. 169 – 185.

¹⁷ *Convention on Biological Diversity* (1992). Rio de Janeiro, 5 June 1992, 31 ILM 822 (1992). Slovenská republika je zmluvnou stranou tohto protokolu. V slovenskej zbierke zákonov vyšiel v rámci Oznámenia MZV č. 34/1996 Z. z.

¹⁸ Bližšie pozri GURUSWAMY, L. D., ZEBROWSKI LEACH, M. *International Environmental Law. 5th Edition*. St. Paul: West Academic Publishing, 2017, s.108 – 112. ISBN 978-1-68328-096-5.

sporu v porovnaní so súdnymi prostriedkami. Ich aplikácia v rámci medzinárodného práva životného prostredia nie je veľmi častá.

1.1. Priame diplomatické rokovanie

Priame diplomatické rokovanie (angl. negotiation) sa pokladá za hlavný prostriedok mierového urovnávania sporov. Je to tak najmä preto, že urovnávanie sporu dosiahnuté v priamom rokovaní obsahuje najväčšiu záruku účinnosti, keďže je založené na dobromyselnom súhlase všetkých strán sporu, ďalej preto, že sa používa najčastejšie a na riešenie všetkých druhov sporov, taktiež preto, že je prostriedkom, ktorý sa pri riešení sporov používa ako prvý, a napokon kvôli skutočnosti, že na použitie každého iného prostriedku je potrebná vzájomná predbežná dohoda. Medzinárodné právo nemá žiadne osobitné pravidlá pre priame diplomatické rokovanie. Tento spôsob riešenia sporov je iba spomenutý, napr. v *Charte OSN (1945)* v článku 33 a niektorých ďalších medzinárodných zmluvách. Štáty preto v praxi realizujú diplomatické rokovania s určitými formálnymi pravidlami v duchu diplomatického protokolu daného štátu.

Podstata *priameho diplomatického rokovania* spočíva v tom, že sporové strany si predkladajú navzájom svoje názory a požiadavky v spornej veci a snažia sa nájsť riešenie prijateľné všetkým stranám. V medzinárodnoprávnej praxi sa vyskytuje i zjednodušená forma diplomatického rokovania, tzv. *konzultácie (angl. consultation)*, ktoré sa v porovnaní z klasickým diplomatickým rokovaním vyznačujú menej oficiálnym, neformálnym charakterom. Takúto formu diplomatického rokovania predpokladá napr. *Kozmický dohovor (1967)*,¹⁹ *Dohoda o Mesiaci*

¹⁹ *Dohovor o zásadách činnosti štátov pri výskume a využívaní kozmického priestoru, vrátane Mesiaca a iných nebeských telies (1967)*. V zbierke zákonov vyšiel v rámci Vyhlášky MZV č.40/1968 Zb. V rámci OSN bol publikovaný ako *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies (1967)*. United Nations, Treaty Series, vol. 610, No. 8843.

(1979)²⁰ alebo *Zmluva o Antarktíde* (1959). Výsledky diplomatických rokovaní a konzultácií rokovania sa zaznamenávajú neformálne v rámci výmeny nôt, alebo vo forme gentlemanskej dohody, vo forme právnych dokumentov, ako sú protokoly, dohody a zmluvy, alebo vo forme politických dokumentov, ako sú komuniké, alebo vyhlásenia.

Otázke diplomatického rokovania sa venoval aj Medzinárodný súdny dvor v prípade *Jurisdikcia v oblasti rybolovu* (1974)²¹ v spore medzi Veľkou Britániou a Islandom. Podľa názoru tohto súdneho orgánu sa diplomatické rokovania majú viesť na základe prístupu, že každý musí v dobrej viere venovať primeranú pozornosť legálnym práva tohto druhého.²²

V rámci medzinárodného práva životného prostredia je priame diplomatické rokovanie ako spôsob riešenia sporov zakotvené v celom rade dohovorov. Ako príklad je možné uviesť ustanovenie článku XVIII ods. 1 už spomenutého *Dohovoru o medzinárodnom obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a rastlín* (1973), podľa ktorého akýkoľvek spor, ktorý vznikne o výklad alebo plnenie ustanovení tohto dohovoru medzi dvoma alebo viacerými stranami, bude predmetom prerokovania medzi týmito stranami. Podobné ustanovenie je obsiahnuté v článku 14 ods. 1 *Rámcového dohovoru o zmene klímy* (1992), v duchu ktorého v prípade sporu medzi dvoma alebo viacerými zmluvnými stranami vo veci interpretácie alebo aplikácie tohto dohovoru, dotknuté zmluvné strany sa budú snažiť vyriešiť spor rokovaním. *Dohovor o diaľkovom znečisťovaní ovzdušia presahujúcim hranice štátov* (1979)²³ predpokladá možnosť riešiť spor diplomatickým rokovaním v článku 20 ods. 1.

²⁰ *Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies* (1979). 1363 United Nations, Treaty Series 3 (1979).

²¹ *Fisheries Jurisdiction Case* (1974). I.C.J Reports, p.3.

²² SANDS, P., PEEL, J., FABRA, A., MACKENZIE, R. *Principles of International Environmental Law. Third edition.* Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 160. ISBN 978-0-521-14093-5.

²³ *Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution* (1979). Geneva 13 November 1979, 18 ILM 1442. Slovenská republika je zmluvnou stranou tohto dohovoru. V zbierke zákonov SR tento dohovor vyšiel v rámci Vyhlášky č. 5/1985 Zb. Tento dohovor bol viackrát doplnený.

Otázka konzultácií ako zjednodušenej formy priameho diplomatického rokovania bola dokonca predmetom sporu v arbitrážnom prípade *Jazero Lanoux* (1957)²⁴ s environmentálnym rozmerom, v rámci ktorého daný arbitrážny orgán konštatoval existenciu povinnosti Francúzska konzultovať o projektoch vykonávaných na hraničnom jazere Lanoux so Španielskom.

1.2. Dobré služby a sprostredkovanie

Dobré služby (angl. good offices) a sprostredkovanie (angl. mediation) sú prostriedkami mierového urovnávania sporov, *pri riešení ktorých napomáhajú tretie štáty alebo iní na spore nezúčastnení činitelia* (napr. medzinárodná organizácia, ale aj významní jednotlivci).²⁵ Úprava oboch týchto prostriedkov je obsiahnutá v článkoch 2 až 8 *Haagskeho dohovoru o pokojnom riešení medzinárodných sporov* (1907). Rozdiel medzi dobrými službami a sprostredkovaním je v *miere spolupôsobenia tretieho činiteľa*. Pri *dobrych službách* sa jeho úloha obmedzuje na to, aby sporové strany priviedol k rokovaniu. Vykonáva iba to, o čo ho strany požiadali. Poskytuje vecné a osobné služby, potrebné na rokovanie (napr. ubytovanie a rokovacie miestnosti), sprostredkúva odovzdávanie vzájomných stanovísk. Pri *spostredkovaní* sa naopak sprostredkovateľ zúčastňuje na vlastnom rokovaní v spore. Sám navrhuje a hľadá riešenie, prijateľné pre obe strany. Návrhy sprostredkovateľa majú pre sporové strany odporúčajúci charakter. Sprostredkovanie v sebe taktiež zahŕňa charakteristiky dobrých služieb. Dobré služby i sprostredkovanie *začínajú okamihom*, keď ich prijali všetky sporové strany. Ich *výkon sa končí* urovnaním sporu dohodou sporových strán alebo konštatáciou, že nespĺnili účel.

²⁴ *Lake Lanoux Case*. R.I.A.A. (1957), vol. XII, s. 281 a nasl.

²⁵ Porovnaj DAVID, V., BUREŠ, P., FAIX, M., SLADKÝ, P., SVAČEK, O. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Příbram: Leges, 2011, s. 361. ISBN 978-80-87212-86-8.

V rovine medzinárodného práva životného prostredia nájdeme ustanovenia o možnosti využiť pre riešenie sporov dobré služby a sprostredkovanie napr. v článku 11 ods. 2 *Viedenskom dohovore o ochrane ozónovej vrstvy* (1985), v duchu ktorého v prípade, ak strany sporu nemôžu dosiahnuť dohodu rokovaním, môžu spoločne hľadať dobré služby alebo sprostredkovanie treťou stranou. Podobné ustanovenie je možné nájsť i v článku 27 ods. 2 *Dohovoru o biologickej diverzite* (1992), podľa ktorého v prípade, ak dotknuté zmluvné strany nevyriešia spor rokovaním, môžu spoločne požiadať o pomoc pri dosiahnutí zmieru alebo požiadať sprostredkovanie zmieru treťou stranou. O praktickom využití uvedených prostriedkov riešenia sporov v kontexte oboch dohovorov zatiaľ nie sú vo vede dostupné informácie.

1.3. Vyšetrovacie a zmierovacie konanie

Vyšetrovacie a zmierovacie konanie *vykonávajú osobitné orgány – komisie*, ktoré si vytvárajú sporové strany na základe slobodnej dohody. Vytvorenie takýchto komisií nemôže byť sporovým stranám nariadené. V týchto orgánoch majú sporové strany rovnaké zastúpenie. Kvôli nestrannosti sa do týchto orgánov volia i zástupcovia tretích štátov. *Vyšetrovacie komisie* (angl. *commission of inquiry*) sporové strany vytvárajú v záujme vyšetrenia skutkových okolností sporu. Úlohou komisie je objektívne zistiť a zhodnotiť okolnosti sporu a podať o tom sporovým stranám správu. Závery tejto správy nie sú pre strany záväzné. *Vyšetrovacie konanie* je upravené v článkoch 9 – 36 *Haagskeho dohovoru o pokojnom riešení medzinárodných sporov* (1907). *Zmierovacie komisie* (angl. *commission of conciliation*) majú širšie právomoci. Okrem zistenia skutkových okolností sporu, majú právo tieto okolnosti zhodnotiť a predložiť návrh na vecné riešenie sporu formou zmieru. Plnia teda spravidla vyšetrovaciu i zmierovaciu funkciu. Návrh na zmier nie je pre strany záväzný a má len odporúčajúci charakter. Pravidlá zostavovania vyšetrovacích a zmierovacích komisií sú

obdobné a obdobné je aj ich konanie a právny význam ich správ, návrhov a odporúčaní.²⁶ Obvykle sa skladajú z 3 – 5 členov. V prípade trojčlennej komisie obe strany menujú po jednom členovi a spoločne určia tretieho člena, spravidla z nezainteresovaného tretieho štátu. V prípade sporu o tomto členovi je možné zveriť jeho vymenovanie tretej osobe, napr. generálnemu tajomníkovi OSN. V prípade päťčlennej komisie sú pravidlá podobné s jediným rozdielom, že strany menujú po dvoch členoch.

Osobitné zmierovacie konanie predpokladá viacero významných kodifikačných dohovorov, ako je napr. i *Viedenský dohovor o zmluvnom práve* (1969) v článku 66 a *Prílohe* dohovoru a *Dohovor OSN o morskom práve* (1982) v článku 284 a *Prílohe V* dohovoru.

V medzinárodnom práve životného prostredia sa z uvedených dvoch prostriedkov riešenia sporov vyskytuje iba zmierovacie konanie, ktoré upravujú napr. *Viedenský dohovor o ochrane ozónovej vrstvy* (1985), *Rámcový dohovor o zmene klímy* (1992), ako aj *Dohovor o biologickej diverzite* (1992). *Viedenský dohovor o ochrane ozónovej vrstvy* (1985) predpokladá možnosť vytvorenia zmierovacej komisie sporiacich sa štátov vo svojom článku 11 ods. 5 na základe žiadosti jednej zo strán sporu. Každá zo strán menuje rovnaký počet členov komisie a predsedu komisie vyberú spoločne všetci menovaní členovia komisie. Komisia vydáva konečný a odporúčajúci výrok, ktorý strany posúdia v dobrej viere.²⁷ Podobná úprava zmierovacieho konania je obsiahnutá i v ustanoveniach *Rámcového dohovoru o zmene klímy* (1992). Úprava zmierovacieho konania v rámci *Dohovoru o biologickej diverzite* (1992) je podrobnejšia a počíta s niektorými problémami, ktoré môžu nastať najmä pri zostavovaní zmierovacej komisie.²⁸ Zmierovacie konanie je upravené v *Prílohe II* k tomuto dohovoru.

²⁶ POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část. 6.* doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 363. ISBN 978-80-7400-398-1.

²⁷ Pozri ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*. Beroun: IFEC – Eva Rozkoto-vá, 2004, s. 177. ISBN 80-903409-2-X.

²⁸ ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M. *Me-*

Zmierovacia komisia sa vytvára podľa článku 1 druhej časti Prílohy II na žiadosť jednej zo strán sporu. Ak sa strany sporu nedohodnú inak, komisia bude zložená z piatich členov, z dvoch vymenovaných každou stranou a z predsedu, ktorého si títo členovia vybrali spoločne. V sporoch medzi viacerými ako dvoma stranami sporu podľa článku 2 druhej časti Prílohy II strany s rovnakým záujmom vymenujú svojich členov komisie spoločne na základe dohody. Ak majú dve alebo viaceré strany rozdielne záujmy alebo existuje rozpor o tom, či majú rovnaký záujem, musia vymenovať svojich členov oddelene. Pre prípad, ak strany sporu v priebehu dvoch mesiacov odo dňa žiadosti nevymenujú členov na vytvorenie zmierovacej komisie, vymenuje ich v priebehu dvojmesačného obdobia, ak ho o to požiada strana, ktorá podala žiadosť, generálny tajomník Organizácie Spojených národov v duchu článku 3 druhej časti Prílohy II. V prípade, ak po vymenovaní posledného člena zmierovacej komisie nebol v priebehu dvoch mesiacov určený predseda zmierovacej komisie, podľa článku 4 druhej časti Prílohy II, určí predsedu generálny tajomník Organizácie Spojených národov, ak ho o to požiada jedna zo strán sporu, v priebehu ďalšieho dvojmesačného obdobia. Ustanovenia pre samotnú činnosť zmierovacej komisie obsahujú články 5 a 6 druhej časti Prílohy II. Podľa týchto pravidiel zmierovacia komisia rozhodne väčšinou hlasov svojich členov. Ak sa strany sporu nedohodli inak, určí si vlastný postup. Vydá návrh na riešenie sporu, ktorý strany sporu zväžia v dobrom úmysle. Rozpor vo veci, či zmierovacia komisia je kompetentná, rozhodne komisia. O aplikácii zmierovacích konaní v zmysle uvedených dohovorov doposiaľ vo vede neboli publikované informácie. Potenciál zmierovacích konaní na úspešné vyriešenie sporu je však značný.

Určitou formou zmierovacieho konania sú i mechanizmy individuálnych oznámení od verejnosti či štátov, ako ich predpokladá napr. *Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovaní a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia* (1998, ďalej Aarhuský

zinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná). Beroun: IFEC – Eva Rozkotová, 2004, s. 177. ISBN 80-903409-2-X.

dohovor), ktorý bol prijatý v rámci Hospodárskej komisie OSN pre Európu.²⁹ Tento dohovor zakotvuje a chráni hmotné právo na životné prostredie prostredníctvom 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. Dodržiavanie jeho ustanovení monitoruje *Výbor pre súlad* (angl. Compliance Committee), ktorý je nazývaný aj *Aarhuským výborom*, vytvorený na základe *Rozhodnutia č. 1/7 (2002) o preskúmaní súladu* stretnutia strán. Mechanizmus tohto výboru je možné spustiť podaním jednej zmluvnej strany o dodržiavaní dohovoru inou zmluvnou stranou, podaním zmluvnej strany o dodržiavaní dohovoru z jeho strany, odkazom sekretariátu zasadnutia zmluvných strán Aarhuského výboru, oznámeniami verejnosti o dodržiavaní dohovoru štátom. Aarhuský výbor vydá vo veci *Zistenia a odporúčania* (angl. findings and recommendations), kde posúdi uvedené podania, konštatuje, či došlo k porušeniu namietaného práva. Uvedené zistenia a odporúčania sú nezáväzné, ale vytvárajú priestor na riešenie sporu zmierom sporiacich sa strán.³⁰ Aarhuský výbor takýmto spôsobom vyriešil celý rad oznámení.³¹

²⁹ *Convention on Access to Information, Public Participation on Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters* (1998). V anglickom jazyku je tento dohovor dostupný na webstránke. 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/env/pp.

³⁰ Bližšie pozri JANKUV, J. Ochrana ľudských environmentálnych práv ako jeden z prvkov rule of law medzinárodného práva životného prostredia. In: JANKUV, J. (ed.). *Vývoj, aktuálne výzvy a Rule of Law medzinárodného práva životného prostredia: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Vývoj a aktuálne výzvy medzinárodného práva životného prostredia“ a medzinárodnoprávnej sekcie „Princíp Rule of Law v medzinárodnom a európskom práve životného prostredia“, ako súčasť medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 20. – 21. septembra 2018*. Trnava: Právnická fakulta TU v Trnave. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 178. ISBN 978-80-8168-991-8.

³¹ Bližšie pozri JANKUV, J. Ľudské právo na životné prostredie a mechanizmy jeho ochrany v medzinárodnom práve. In: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, č. 4, 2006. s. 75 – 76. ISSN 0323-0619 a webovú stránku <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>.

2. Súdne prostriedky mierového riešenia medzinárodných sporov (medzinárodné súdnictvo v širšom zmysle) a ich aplikácia v medzinárodnom práve životného prostredia

Súdne prostriedky mierového riešenia medzinárodných sporov sú takými spôsobmi urovnávania sporov, pri ktorých na základe dohody sporových strán rozhodne nestranný orgán, ktorý na to sporové strany splnomocnili.³² Medzinárodné súdnictvo existuje vo forme *medzinárodného rozhodcovského konania (arbitráže)* a *medzinárodného súdneho konania*. Oba spomenuté konania sa zásadne odlišujú od diplomatických prostriedkov riešenia sporov jednak tým, že sa používajú hlavne na urovnávanie, tzv. *právných sporov* a že *rozhodnutia nestranného arbitrážneho alebo súdneho orgánu sú pre sporové strany záväzné a konečné*. Arbitrážne a súdne rozhodnutia nemožno vynucovať, pretože medzinárodné právo nepozná inštitút výkonu rozhodnutia, avšak sú rovnako záväzné ako medzinárodné zmluvy a ich porušenie či nesplnenie môže mať za následok vznik medzinárodnej zodpovednosti.

Zvláštnosťou oboch druhov konania je skutočnosť, že právomoc arbitrážnych a súdnych orgánov je zásadne fakultatívna. Medzinárodné právo totiž nestanovuje povinnosť štátov riešiť určité spory pomocou medzinárodného súdnictva. Uvedené orgány môžu začať konať v spornej veci, ak strany na to dali súhlas. Tento súhlas môže byť daný ad hoc pre určitý prípad alebo generálne pre určité druhy sporov do budúcnosti, a to buď výslovne – v dvojstranných alebo mnohostranných zmluvách, alebo mlčky. Rozdiely medzi medzinárodnou arbitrážou a medzinárodným súdnictvom nemajú zásadnú povahu.³³

³² POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část*. 6. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 364. ISBN 978-80-7400-398-1.

³³ K tejto problematike bližšie pozri JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., ŠMID, M., BLÁŠKO-VIČ, K. *Medzinárodné právo veřejné. Prvá část*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 286. ISBN 978-80-7380-559-3.

Aplikáciu oboch druhov súdneho konania predpokladá i viacero noriem medzinárodného práva životného prostredia.

2.1. Medzinárodné rozhodcovské (arbitrážne) konanie

Obyčajové pravidlá v oblasti *medzinárodného rozhodcovského konania* (arbitráže) sa vyvíjali v rámci tradičného medzinárodného práva. Kodifikácie obyčajových pravidiel v danej oblasti bola uskutočnená najmä prostredníctvom revidovaného *Haagskeho dohovoru o pokojnom riešení medzinárodných sporov* (1907),³⁴ ktorého prvá verzia vznikla v už roku 1899. V roku 1958 Komisia OSN pre medzinárodné právo pripravila *Modelové pravidlá arbitrážneho konania*, ktoré VZ OSN prijalo v rámci rezolúcie č. 1262 (XIII) zo 14. novembra 1958. Tieto pravidlá môžu mať v priebehu času obyčajotvornú hodnotu.

Medzinárodné rozhodcovské konanie (medzinárodná arbitráž) je všeobecne definované v článku 37 Haagskeho dohovoru ako vybavovanie sporov medzi štátmi prostredníctvom rozhodcov, ktorých si strany zvolia, podľa medzinárodného práva, pričom dovolanie sa rozhodcovského orgánu zahŕňa povinnosť podrobiť sa rozhodcovskému výroku. Príslušnosť arbitrážneho orgánu podľa Haagskeho dohovoru vzniká výlučne súhlasom sporových strán. Takýto súhlas môže mať formu dohody *ad hoc* (pre konkrétny prípad), kompromisnej doložky k zmluve, arbitrážnej zmluvy alebo môže byť daný mlčky (konkludentne). *Dohoda ad hoc* (*dohoda o rozhodcoch*) je osobitnou dohodou o tom, že konkrétny už existujúci spor sa odovzdáva na riešenie rozhodcom. Dohoda obsahuje vymedzenie sporu, spôsob určenia rozhodcov, poprípade i procesné a materiálne pravidlá, ktorými sa majú rozhodcovia spravovať. *Kompromisná doložka* môže byť zahrnutá do zmlúv rôzneho obsahu (obchodné,

³⁴ K historickému vývoju úpravy medzinárodnej arbitráže pozri KLUČKA, J. *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. Druhé doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2011, s. 166 – 167. ISBN 978-80-8078-414-0.

extradičné zmluvy a pod.). Strany sa v znení takejto doložky zaväzujú predkladať rozhodcom spory, ktoré by vznikli pri výklade alebo vykonávaní zmluvy. *Arbitrážna zmluva* je záväzkom zmluvných strán riešiť svoje budúce vzájomné spory, v zmluve bližšie neurčené, cestou arbitráže. Takáto zmluva môže byť mnohostranná ale i dvojstranná. *Konkludentný súhlas (súhlas daný mlčky)* s riešením sporu pred arbitrážnym orgánom spočíva v účasti štátu na prerokovávaní sporu bez toho, že by uplatnil námietku nepríslušnosti. Arbitrážne rozhodnutie sa nazýva *výrok* a je podľa medzinárodného práva konečné. Opravný prostriedok sa nepripúšťa. Strany si však môžu dohodou vyhradiť právo na *revíziu* výroku v prípade, ak by sa objavila nová skutočnosť, ktorá by mohla mať rozhodujúci vplyv na výrok, a ktorá bola v čase skončenia neznáma arbitrážnemu orgánu, tak aj dotknutej strane, žiadajúcej o revíziu.³⁵

V zmysle Haagskeho dohovoru o pokojnom riešení medzinárodných sporov (1899, revidovaný v roku 1907) sa vytvoril i *Stály arbitrážny dvor* so sídlom v Haagu. Tento orgán nemá stálu povahu v zložení, konaní a judikatúre. Stála je iba kancelária dvora a zoznam rozhodcov, z ktorých si sporové strany môžu zvoliť rozhodcu pre konkrétny spor. Zoznam rozhodcov je vytvorený z odborníkov, znalcov medzinárodného práva. Každý zmluvný štát dohovoru tam môže zapísať štyroch svojich občanov, ktorí tvoria tzv. národnú skupinu Stáleho arbitrážneho dvora. Táto národná skupina má o. i. i právomoci navrhovať kandidátov na sudcov Medzinárodného súdneho dvora.

Rozhodcovský orgán pre konkrétny spor sa určí voľbou sporiacich sa štátov, ktoré si vyberú po dvoch kandidátov zo zoznamu. Takto určení štyria rozhodcovia si vyberú piateho, tzv. vrchného rozhodcu. V prípade nezhody môže piateho rozhodcu vybrať nezainteresovaný tretí štát, alebo dva štáty určené oboma stranami. Z piatich rozhodcov len jeden môže byť štátnym príslušníkom sporovej strany. V prípade dohody sporových

³⁵ K tejto problematike bližšie pozri POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část*. 6. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011., s. 366 – 367. ISBN 978-80-7400-398-1.

strán je však možné určiť i iný spôsob určenia rozhodcov. Pravidlá konania pred Stálym arbitrážnym dvorom sú podrobne upravené v Dohovore (1907). Platia však len vtedy, ak sa štáty nedohodnú na iných pravidlách. Stály arbitrážny dvor počas svojej existencie rozhodol 35 sporov a niekoľko ďalších sporových konaní v súčasnosti prebieha.³⁶ Je spôsobilý riešiť i spory medzi štátmi a zahraničnými súkromnými osobami. V jeho praxi sa objavili i spory z oblasti medzinárodného práva životného prostredia. V roku 2001 preto Stály arbitrážny dvor (SAD) prijal *Voliteľné pravidlá SAD pre arbitráž sporov týkajúcich sa životného prostredia a/alebo prírodných zdrojov*.³⁷ Podľa týchto pravidiel sa SAD zaviazal vytvoriť zoznamy arbitrov a expertov pre environmentálne spory. V roku 2002 SAD prijal novú verziu dokumentu *Voliteľné pravidlá SAD pre urovnávanie sporov týkajúcich sa životného prostredia a/alebo prírodných zdrojov*.³⁸ Oba uvedené dokumenty sú veľmi rozsiahle a ich podrobnejšia analýza presahuje rámec tohto článku.

V oblasti ochrany životného prostredia boli v duchu uvedených pravidiel vytvorené viaceré arbitrážne orgány, ktoré vydali i záväzné rozhodnutia. Zrejme úplne prvým arbitrážnym prípadom týkajúcim sa ochrany životného prostredia bol prípad *Tichomorský úškatec* (1893).³⁹ V danom období existovali uvedené pravidlá na arbitrážne konanie v obvyčajovej podobe. Tieto pravidlá sa stali základom kodifikácie v Haagskom dohovore o pokojnom riešení medzinárodných sporov v rokoch 1899 a 1907. Kreácia arbitrážneho orgánu v danom prípade sa teda opierala o obvyčajové normy všeobecného medzinárodného práva. Daný arbitrážny orgán v predmetnej veci riešil spor medzi USA a Veľkou Britániou

³⁶ DAVID, V., BUREŠ, P., FAIX, M., SLADKÝ, P., SVAČEK, O. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Příbram: Leges, 2011, s. 364. ISBN 978-80-87212-86-8.

³⁷ PCA Optional Rules for Arbitration of Disputes Relating to the Environment and/or Natural Resources (2001)

³⁸ PCA Optional Rules for Conciliation of Disputes Relating to the Environment and/or Natural Resources (2002)

³⁹ *Pacific Fur Seal Arbitration*. Moore's International Arbitration, 755 (1893).

o love uškatcov. USA v danom spore tvrdili, že uškatce je nutné chrániť ako vlastníctvo celého ľudstva s tým, že regulácia lovu týchto morských cicavcov je potrebná na ich zachovanie. Išlo teda o otázku, či podľa existujúcich noriem morského práva môže pobrežný štát (v danom prípade USA) zasiahnuť do loveckých aktivít iného štátu (v danom prípade Veľkej Británie). Tento prístup indikoval snahu o ochranu konkrétneho živočíšneho druhu identifikáciou normy medzinárodného morského práva, ktorá bola podľa názoru USA súčasťou medzinárodného práva. Veľká Británia namietala, že žiadne takéto pravidlo nie je súčasťou medzinárodného práva. Arbitrážny orgán v danom prípade dal za pravdu Veľkej Británii.⁴⁰ Ďalšie veľmi známe arbitráže s environmentálnym podtextom sa realizovali v arbitrážnom prípade *Zlieváreň v Traile* (1941),⁴¹ v rámci ktorého arbitrážny orgán konštatoval potrebu regulovať rozsah emisií z kanadskej zlievarne (oceliarne) na územie USA, a v arbitrážnom prípade *Jazero Lanoux* (1957),⁴² v ktorom arbitrážny orgán konštatoval potrebu konzultovať o spravodlivom využívaní spoločne užívaných vodných prírodných zdrojov Španielskom a Francúzskom.

Ako ďalší príklad riešeného sporu medzi štátmi je možné uviesť prípad *Indus Waters Kishenganga* (2013).⁴³ K arbitráži v tejto veci došlo na základe sporu Pakistanu a Indie v nadväznosti na otázku porušenia *Zmluvy o vodách Indu medzi Pakistanom, Indiou a Medzinárodnou bankou pre obnovu a rozvoj* (1960).⁴⁴ Pakistan začal konanie proti Indii podľa článku IX a prílohy G zmluvy, ods. 4. Pakistan vo svojej žiadosti o arbitráž uviedol, že zmluvné strany nevyriešili „spor“ týkajúci sa hydroelektrického projektu Kishenganga (ďalej len „KHEP“) dohodou

⁴⁰ CASSESE, A. *International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2001, s. 375 – 376. ISBN 978-01-9829-998-1.

⁴¹ *Trail Smelter Case*, United States v. Canada, Arbitral Tribunal 3 U.N. R.I.A 1905 (1941).

⁴² *Lake Lanoux Case*. R.I.A.A. (1957), vol. XII, s. 281 a nasl.

⁴³ *Indus Waters Kishenganga Arbitration* (Pakistan v. India). PCA Case No. 2011-01.

⁴⁴ *Indus Waters Treaty 1960 Between the Government of India, the Government of Pakistan and the International Bank for Reconstruction and Development*, 19 September 1960, 419 U.N.T.S. 126.

podľa článku IX ods. 4 zmluvy. Pakistan identifikoval dve otázky, ktoré boli stredobodom sporu. Prvá otázka skúmala to, či indické presmerovanie rieky Kishenganga (Neelum) do iného prítoku, t. j. Bonar-Madmati Nallah, ktoré je jedným z ústredných prvkov projektu Kishenganga, porušuje právne povinnosti Indie, ktoré jej podľa zmluvy vyplývajú vo vzťahu k Pakistanu, ako je interpretovaná a uplatňovaná v súlade s medzinárodným právom vrátane záväzkov Indie podľa článku III ods. 2 (nechať tiecť všetky vody západných riek a nedovoliť akýkoľvek zásah do týchto vôd) a článku IV ods. 6 (údržba prírodných kanálov). Druhá otázka smerovala k zisteniu, či podľa zmluvy môže India vyčerpať alebo znížiť hladinu nádrže regulačného podniku na toku rieky pod určitú úroveň za každých okolností, s výnimkou prípadu nepredvídanej núdze. Arbitrážny orgán vo veci rozhodol, že India má záväzok zabezpečiť minimálny prietok 9 kubických metrov za sekundu do rieky Kishenganga/Neelum pod KHEP vždy, keď priemerný denný prietok v rieke Kishenganga/Neelum bezprostredne pred KHEP dosiahne alebo prekročí 9 kubických metrov za sekundu a kedykoľvek, keď je priemerný denný prietok v rieke Kishenganga/Neelum bezprostredne pred KHEP menší ako 9 kubických metrov za sekundu, India uvoľní 100 percent denného priemerného prietoku bezprostredne pred KHEP do rieky Kishenganga/Neelum pod KHEP.

Ako príklad riešeného sporu medzi zahraničnými investormi a štátom je možné uviesť prípad *Peter A. Allard (Kanada) proti Vláde Barbadosu* č. 2012-06.⁴⁵ Spor medzi stranami sa týkal investícií pána Allarda do akvizície a rozvoja oblasti miesta ekoturizmu na Barbados. Navrhovateľ tvrdil, že Barbados zlyhal pri prijímaní primeraných a potrebných opatrení na ochranu životného prostredia a prostredníctvom svojich orgánov a agentov priamo prispel ku kontaminácii miesta ekoturizmu navrhovateľa zničil hodnotu jeho investície. Podľa navrhovateľa akty a opomenutia Barbadosu porušujú jeho medzinárodné záväzky voči kanadským investorom podľa Dohody medzi vládou Kanady a vládou Barbadosu

⁴⁵ *Peter A. Allard (Canada) v. The Government of Barbados*, PCA Case No. 2012-06.

o vzájomnej podpore a ochrane investícií (1996). Arbitrážny orgán v danej veci nároku žalobcu nevyhovel.

Okrem Stáleho arbitrážneho dvora sa v medzinárodnoprávnej praxi vytvárajú i iné arbitrážne orgány. Dva druhy rozhodcovských orgánov predpokladá, napr. *Dohovor o morskom práve* (1982). Ide o *arbitrážny orgán* pre spory o výklad a aplikáciu morského práva podľa Prílohy VII dohovoru a *osobitné rozhodcovské tribunály* pre špeciálne otázky morského práva podľa Prílohy VIII dohovoru. Osobitné rozhodcovské tribunály je možné podľa prílohy VIII vytvoriť pre *rybolov, ochranu a uchovanie morského prostredia, vedecký výskum mora, plavbu po mori vrátane znečisťovania z lodí*. Pravidlá vytvárania týchto orgánov sú podobné ako pravidlá vytvárania či konania týchto orgánov v prípade Stáleho arbitrážneho dvora.⁴⁶ Práve tieto tribunály sú logicky spôsobilé riešiť i spory z oblasti ochrany morského životného prostredia.

V praxi sa už i vytvoril tribunál podľa Prílohy VII, ktorý vyriešil spor medzi Mauríciom a Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska. Išlo arbitráž vo veci *Čagorskéorské chránené územie* (2015).⁴⁷ Zaujímavé je, že prípad administratívne registroval a spravoval Stály arbitrážny dvor. Maurícius v tomto prípade namietal porušenie Dohovoru OSN o morskom práve (1982) v súvislosti s vytvorením morského chráneného územia okolo Čagorských ostrovov – zámorského územia Veľkej Británie, Veľkou Britániou vo vzdialenosti 200 morských míľ od čiar najvyššieho odlivu pobrežia Čagorských ostrovov. Maurícius v spore tvrdil, že Veľká Británia nie je pobrežným štátom podľa Dohovoru OSN o morskom práve a nemá právo vytvárať si akékoľvek režimy podľa tohto dohovoru, že vytvorenie uvedeného chráneného územia porušuje jeho právo rybolovu v okolí Čagorských ostrovov podľa Dohovoru OSN o morskom práve, a že Veľká Británia porušila svoj záväzok konzultovať a spolupracovať podľa Dohovoru OSN o morskom práve. Maurícius

⁴⁶ Blížšie k tejto problematike pozri MERILLS, J. G. *International Dispute Settlement*. Fourth Edition. New York: Cambridge University Press, 2005, s. 193 – 197. ISBN 0-521-61782-0.

⁴⁷ *Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom)*. Case No. 2011-03.

taktiež tvrdil, že mal právo podať informáciu *Komisii OSN pre hranice kontinentálneho šelfu* zriadenej podľa dohovoru OSN o morskom práve a Veľká Británia nemôže brániť tomuto orgánu vydať odporúčanie, akým spôsobom rozdeliť relevantnú pevninskú plytčinu (kontinentálny šelf). Veľká Británie odmietala akékoľvek nároky Maurícia a tvrdila, že je pobrežným štátom podľa Dohovoru OSN o morskom práve od roku 1814 a že splnila záväzok konzultovať a spolupracovať podľa tohto dohovoru. Arbitrážny orgán prijal ako akceptovateľný iba nárok Maurícia týkajúci sa legality vytvorenia Čagoského morského chráneného územia Veľkou Britániou, ako aj nárok týkajúci sa splnenia záväzku konzultovať a spolupracovať pri vyriešení danej veci podľa tohto dohovoru. Rozhodol, že Veľká Británia vytvorila Čagoské morské chránené územie v rozpore s Dohovorom OSN o morskom práve vzhľadom na to, že zasahovalo do pobrežných vôd Maurícia, že Veľká Británia porušila svoj záväzok konzultovať a spolupracovať podľa Dohovoru OSN o morskom práve.

Možnosť využiť arbitrážne konanie na riešenie sporu je zakotvená vo viacerých medzinárodných zmluvách z oblasti medzinárodného práva životného prostredia. *Rámcový dohovor o zmene klímy* (1992) predpokladá túto možnosť v článku 14 ods. 2, 3 a 4. V duchu článku 14 ods. 2 pís. zmluvné strany dohovoru pri jeho ratifikácii, prijatí, schválení alebo pristúpení k tomuto dohovoru alebo kedykoľvek potom, zmluvná strana, môžu vyhlásiť v písomnom dokumente predloženom depozitárovi, že v súvislosti s akýmkoľvek sporom o interpretácii alebo aplikácii tohto dohovoru, uznáva za záväzný *ipso facto* ako prostriedok riešenia sporu a bez dohody vo vzťahu k akejkoľvek inej zmluvnej strane, ktorá prijme ten istý záväzok, arbitráž v súlade s postupom, ktorý prijme Konferencia zmluvných strán čo v najkratšom čase vo forme dodatku o arbitráži. Zmluvná strana, ktorá je regionálnou ekonomickou integračnou organizáciou, môže vydať vyhlásenie s podobným účinkom. Podľa článku 14 ods. 3 vyhlásenie vydané v súlade s ods. 2 ostane v platnosti až do doby jeho ukončenia podľa jeho podmienok alebo po uplynutí doby troch mesiacov po tom, čo bolo u depozitára uložené písomné oznámenie o jeho odvolaní. V nadväznosti na článok 14 ods.4 nové vyhlásenie, oznámenie

o odvolaní alebo ukončení doby platnosti vyhlásenia v žiadnom smere neovplyvní konanie prebiehajúce pred arbitrážnym tribunálom, ak sa sporné strany nedohodnú inak.

Dohovor o medzinárodnom obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a rastlín (1973) rovnako predpokladá možnosť zmluvných strán využiť arbitrážne konanie na riešenie sporov v súvislosti s aplikáciou a výkladom dohovoru ustanovenie v duchu článku XVIII ods. 2, ktorý pre prípad, že spor nie je možné vyriešiť diplomatickým rokovaním zakotvuje možnosť predložiť spor na arbitráž, najmä Stálemu arbitrážnemu dvoru (Stálej komore Zmierovacieho súdu) v Haagu, a arbitrážne rozhodnutie bude potom pre strany, ktoré spor k arbitráži predložili, záväzné.

Dohovor o biologickej diverzite (1992) predpokladá možnosť použitia arbitráže zmluvnými stranami vo svojom článku 27 ods. 3 a v rámci prvej časti Prílohy II. Podľa článku 27 ods. 3 zmluvné strany (štát alebo organizácia regionálnej ekonomickej integrácie) pri ratifikácii, prijímaní, schvaľovaní alebo pristúpení k tomuto dohovoru alebo kedykoľvek neskôr písomne vyhlásiť depozitárovi, že pri spore nevyriešenom podľa odsekov 1 alebo 2 sa zaväzujú prijať arbitráž v súlade s postupom ustanoveným v prvej časti Prílohy II. Prvá časť Prílohy II následne obsahuje veľmi podrobné ustanovenia o arbitrážnom konaní celkovo v rámci 17 článkov. V duchu článku 1 navrhujúca zmluvná strana upovedomí sekretariát, že strany postupujú spor pred arbitráž podľa článku 27 tohto dohovoru. Ak sa strany nedohodnú na predmete sporu pred ustanovením predsedu tribunálu, arbitrážny orgán určí predmet sporu. Sekretariát oznámi takto získanú informáciu všetkým zmluvným stranám tohto dohovoru alebo jeho príslušného protokolu. Podľa článku 2 sa v sporoch medzi dvoma zmluvnými stranami arbitrážny orgán bude skladať z troch členov. Každá zo zmluvných strán sporu vymenuje jedného arbitra. Takto vymenovaní dvaja arbitri určia na základe vzájomnej dohody tretieho arbitra, ktorý bude predsedom orgánu. Predseda nesmie byť štátnym príslušníkom, ani zamestnancom žiadnej zo strán sporu, nesmie mať trvalé bydlisko na území žiadnej zo strán sporu ani sa nesmie inak podieľať na tomto

prípade. V nadväznosti na článok 3 v situácii, ak predseda arbitrážneho orgánu nie je určený do dvoch mesiacov od vymenovania druhého arbitra, vymenuje ho na žiadosť jednej strany generálny tajomník Organizácie Spojených národov v priebehu ďalšieho dvojmesačného obdobia. Ak jedna zo strán sporu nevymenuje arbitra v priebehu dvoch mesiacov od prijatia žiadosti, druhá strana môže o tom informovať generálneho tajomníka Organizácie Spojených národov, ktorý vykoná vymenovanie v priebehu ďalšieho dvojmesačného obdobia.

Samotné arbitrážne konanie je upravené v článkoch 4 až 17. Podľa uvedených ustanovení arbitrážny orgán vydá svoje rozhodnutie v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru, s ktorýmkoľvek príslušnými protokolmi a s medzinárodným právom. Ak sa strany sporu nedohodnú inak, arbitrážny orgán si určí vlastný rokovací poriadok. Každá zmluvná strana, ktorá má v predmete sporu právny záujem, ktorý môže byť dotknutý rozhodnutím vo veci, môže zasahovať do konania so súhlasom arbitrážneho orgánu. Arbitrážny orgán môže vypočúť a určiť protinávrhy, vyplývajúce priamo z predmetu sporu. Procesné a vecné rozhodnutia arbitrážneho orgánu sa prijímajú väčšinou hlasov jeho členov. Ak sa jedna zo strán sporu nedostaví na konanie arbitrážneho orgánu alebo nedokáže obhájiť svoj prípad, druhá strana môže požiadať, aby orgán pokračoval vo svojom konaní a rozhodol. Neúčast' strany sporu alebo jej neschopnosť obhájiť svoj prípad nie je prekážkou v konaní. Pred vydaním konečného rozhodnutia musí byť arbitrážny orgán presvedčený, že návrh je vecne a právne dobre podložený. Arbitrážny orgán vydá konečné rozhodnutie do piatich mesiacov odo dňa, keď bol zriadený, ak nepokladá za nevyhnutné predĺžiť lehotu o ďalšie obdobie, ktoré nesmie presahovať päť mesiacov. Konečné rozhodnutie arbitrážneho orgánu je obmedzené na predmet sporu a obsahuje odôvodnenie. Výrok je pre strany sporu záväzný. Odvolať sa proti nemu nie je možné okrem prípadu, ak sa strany sporu dohodli vopred na odvolacom postupe. Akýkoľvek spor, ktorý môže vzniknúť medzi stranami sporu a týka sa výkladu alebo výkonu rozhodnutia, môže ktorákoľvek strana sporu predložiť arbitrážnemu orgánu, ktorý vydal rozhodnutie.

Dohovor o diaľkovom znečisťovaní ovzdušia presahujúcim hranice štátov (1979) obsahuje ustanovenia o možnosti využitia arbitráže podobné relevantným ustanoveniam Dohovoru o biologickej diverzite (1992) v článku 20 ods. 2 a 3 a zakotvuje pravidlá na arbitrážne konanie vo svojej Prílohe VI, ktorá je veľmi komplexná a obsahuje celkovo desať článkov.

Protokol o ochrane životného prostredia Antarktídy (1991) k Zmluve o Antarktíde (1959) obsahuje ustanovenia o arbitráži v článku 20 stým že limituje príslušnosť arbitrážneho orgánu na spory o výklad alebo používanie článkov 7, 8, 13 a 15, alebo spory vzniknuté v súvislosti s ustanoveniami akejkoľvek prílohy Protokolu. Zloženie arbitrážneho tribunálu a jeho konanie upravuje Poriadok k Protokolu. Tribunál je trojčlenný. Špecifikom je možnosť vymenovať druhého arbitra a predsedu tribunálu predsedom Medzinárodného súdneho dvora v prípade, ak sa o týchto osobách nevedia dohodnúť sporové strany. Konanie organizačne zastrešuje administratíva Stáleho arbitrážneho dvora. I konanie je v Poriadku upravené podobne ako konanie pred Stálym arbitrážnym dvorom.⁴⁸

Obdobné ustanovenia môžeme nájsť i v ďalších dohovoroch z oblasti medzinárodného práva životného prostredia.

2.2. Medzinárodné súdne konanie

Medzinárodné súdne konanie je podľa vedy medzinárodného práva definované ako rozhodovanie medzinárodných sporov právnej povahy zborom stálych sudcov z povolania, na základe medzinárodného práva a stálych procesných noriem. Medzinárodné súdy sa pokladajú za formálne najprepracovanejší prostriedok mierového riešenia medzinárodných sporov. Vznikali až v 20. storočí. Ako prvý vznikol *Stredoamerický*

⁴⁸ Bližšie pozri ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*. Beroun: IFEC – Eva Rozkotová, 2004, s. 190. ISBN 80-903409-2-X.

súdny dvor (1908) na základe zmluvy medzi piatimi stredoamerickými štátmi. Pôsobil desať rokov. Neskôr na základe Paktu Spoločnosti národov (1919) vznikol *Stály dvor medzinárodnej spravodlivosti*, ktorý pôsobil v rokoch 1921 – 1939 v Haagu a vydal spolu 32 rozsudkov a 27 právnych posudkov. V roku 1945 bol Chartou OSN vytvorený *Medzinárodný súdny dvor* ako jeden z hlavných orgánov OSN. V roku 1996 bol na základe Dohovoru o morském práve (1992) vytvorený stály súdny orgán *Medzinárodný tribunál pre morské právo*, ktorý rieši spory vznikajúce pri výklade a aplikácii Dohovoru OSN o morském práve. Prístup k tribunálu majú okrem štátov i medzinárodné úrady, organizácie, podniky i jednotlivci s pôsobnosťou v oblasti morského práva. Na univerzálnej úrovni sa vytvorili i *medzinárodné trestné tribunály a sudy*, ktoré sa zaoberajú stíhaním jednotlivcov, páchajúcich zločiny podľa medzinárodného práva. Z týchto súdov má najširšiu pôsobnosť *Medzinárodný trestný súd*.

Viacero medzinárodných súdov vzniklo i na regionálnej úrovni. K regionálnym súdnym orgánom možno priradiť i *Súdny dvor Európskej únie*. Prístup k dvom organizačným zložkám tohto súdu, ktorými sú *Súdny dvor* a *Všeobecný súd* majú členské štáty Európskej únie, orgány EÚ i jednotlivci. Regionálnym súdnym orgánom je napr. *Európsky súd pre ľudské práva*, ktorý bol vytvorený v zmysle *Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv* (1950) ako súčasť kontrolného mechanizmu tohto dohovoru. Prístup tomuto súdu majú členské štáty Dohovoru, ako aj nevládne organizácie, fyzické a právnické osoby z týchto štátov. Podobné súdne orgány existujú i v Amerike – *Medziamerický súd pre ľudské práva* a Afrike – *Africký súd pre ľudské práva*.

Z hľadiska medzinárodného súdneho konania ako celku má zrejme najväčší význam Medzinárodný súdny dvor, aj keď postupne narastá význam i ostatných medzinárodných súdnych orgánov. Z hľadiska medzinárodného práva životného prostredia je dôležitá najmä činnosť Medzinárodného súdneho dvora a Medzinárodného tribunálu pre morské právo, ktoré majú celosvetovú pôsobnosť. Environmentálne orientované rozsudky sa však dajú nájsť v rámci judikatúry už zaniknutého Stáleho dvora medzinárodnej spravodlivosti. Napr. v rozsudku Stáleho dvora medziná-

rodnej spravodlivosti vo veci *Územná jurisdikcia Medzinárodnej komisie rieky Odry* (1929),⁴⁹ v rámci ktorého bola potvrdená existencia zásady spravodlivého využívania prírodných zdrojov zdieľaných dvoma a viacerými štátmi. Vzhľadom na skutočnosť, že tento orgán už neexistuje, nebudeme venovať pozornosť jeho štruktúre a spôsobu rozhodovania. Za zmienku stoja i možnosti súdnej ochrany ľudských environmentálnych práv pred *regionálnymi súdmi ľudských práv*. Analýza judikatúry týchto súdov však presahuje rámec tohto príspevku.⁵⁰ Zaujímavá je environmentálna judikatúra *Súdneho dvora Európskej únie*. Environmentálne orientované prípady pre tento súd môžu zahŕňať otázky týkajúce sa interpretácie a aplikácie medzinárodného práva životného prostredia v súvislosti interpretáciou a aplikáciou relevantných noriem práva životného prostredia Európskej únie.⁵¹ Vzhľadom na mimoriadnu komplexnosť judikatúry Súdneho dvora Európskej únie v oblasti ochrany životného prostredia (viac ako 700 rozsudkov), analýza tejto judikatúry, rovnako ako v predchádzajúcom prípade presahuje rámec tohto príspevku.⁵² V nadväznosti na uvedené budeme venovať pozornosť iba štruktúre, pravidlám konania a rozhodovaniu Medzinárodného súdneho dvora a Medzinárodného tribunálu pre morské právo a ich environmentálne orientovanej judikatúre.

⁴⁹ *Case relating to the territorial jurisdiction of the International Commission of the River Oder*. PCIJ, Series A, No. 23 (1929).

⁵⁰ K tejto problematike bližšie pozri JANKUV, J. Ochrana ľudských environmentálnych práv ako jeden z prvkov rule of law medzinárodného práva životného prostredia. In: JANKUV, J. (ed.). *Vývoj, aktuálne výzvy a Rule of Law medzinárodného práva životného prostredia: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Vývoj a aktuálne výzvy medzinárodného práva životného prostredia“ a medzinárodnoprávnej sekcie „Princíp Rule of Law v medzinárodnom a európskom práve životného prostredia“, ako súčasť medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 20. – 21. septembra 2018*. Trnava: Právnická fakulta TU v Trnave. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 169 – 183. ISBN 978-80-8168-991-8.

⁵¹ SANDS, P., PEEL, J., FABRA, A., MACKENZIE, R. *Principles of International Environmental Law. Third edition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 179. ISBN 978-0-521-14093-5.

⁵² K tejto problematike bližšie pozri JACOBS, F. The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment. In: *Journal of Environmental Law*, Vol. 18, Issue 2, 2006, s. 185 – 205. ISSN 0952-8873.

Medzinárodný súdny dvor je zrejme najvýznamnejším medzinárodným súdnym orgánom. Medzinárodný súdny dvor (ďalej aj MSD alebo Dvor) je *šiestym hlavným orgánom OSN*. Právnym základom činnosti MSD je *Charta OSN* (kapitola XIV – čl. 92 až 96 a niektoré ustanovenia kapitoly VI, hlavne čl. 36 ods. 3, *Štatút MSD*, ktorý je nedielnou súčasťou Charty, a tiež *Rokovací poriadok* Súdneho dvora vypracovaný na základe článku 30 Štatútu samotným MSD. Medzinárodný súdny dvor na rozdiel od ostatných orgánov OSN sídli v Haagu. Členmi Štatútu Dvora sú v zmysle článku 93 Charty a článku 35 ods. 1 Štatútu, *ipso facto* členovia OSN. Z ratifikácie Štatútu MSD štátom *nevyplýva, že daný štát prijíma obligatórnu jurisdikciu MSD*. Znamená to iba možnosť prístupu k Dvoru, teda možnosť zveriť mu svoj spor.

Základom *vnútornej organizácie a činnosti Medzinárodného súdneho dvora* je *15 volených sudcov*, ktorí sa volia spomedzi osôb morálne a odborné spôsobilých zastávať funkcie najvyšších sudcov vo svojich krajinách, alebo osôb, ktoré sú uznávané ako znalci medzinárodného práva (čl. 2). Pravidlá voľby sudcov Medzinárodného súdneho dvora sú vo vede už notoricky známe.⁵³ Súd zasadá spravidla v pléne. *Kvórum* – minimálny potrebný počet sudcov v pléne, tvorí deväť sudcov (čl. 25 Štatútu). Dvor však môže na rozhodnutie niektorých druhov sporov ustanoviť i menej početné *senáty*, najmenej trojčlenné.⁵⁴

Medzinárodný súdny dvor je príslušný riešiť právne spory medzi štátmi a podávať posudky o právnych otázkach. Príslušnosť súdu na *riešiť právne spory medzi štátmi t. j. príslušnosť na sporové konanie* sa odvíja od čl. 36 ods. 1 Štatútu MSD. Príslušnosť Súdu sa vzťahuje na všetky spory, ktoré mu strany predložia, ako aj na všetky otázky osobitne predvídané v Charte Organizácie Spojených národov alebo v platných zmluvách

⁵³ Bližšie pozri napr. JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., ŠMID, M., BLAŠKOVIČ, K. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 289 – 290. ISBN 978-80-7380-559-3.

⁵⁴ K štruktúre MSD bližšie pozri SIMMA, B. (ed.). *The Charter of the United Nations. A Commentary*. Volume II. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 1163 – 1166.

a dohovoroch. Dvor je zásadne príslušný iba pre *otázky a spory právnej povahy* v zmysle článku 36 ods. 3 Charty OSN i článku 36 ods. 2 Štatútu MSD. V spore pred MSD môžu byť podľa článku 34 ods. 1 sporovými stranami iba *štáty*. Príslušnosť Súdu je zásadne *fakultatívna*, t. j. MSD jedná iba na základe osobitných právnych aktov oprávnených strán. Členovia Štatútu MSD *zakladajú obligatórnu (povinnú) jurisdikciu (príslušnosť)* Dvora pre právne spory *dohodou o predložení konkrétneho už vzniknutého sporu, zmluvou, ktorou priznajú budúcu príslušnosť súdu pre určitú kategóriu eventuálnych sporov, doložkou o obligatórnej jurisdikcii MSD ku konkrétnej (napr. obchodnej) zmluve pre spory, ktoré v súvislosti s touto zmluvou vzniknú (fakultatívnou doložkou o obligatórnej jurisdikcii MSD)*. Okrem uvedených troch spôsobov možno obligatórnu jurisdikciu MSD založiť i, tzv. *opčným vyhlásením* v zmysle čl. 36 ods. 2 Štatútu. Toto vyhlásenie je účinné za podmienky reciprocity, t. j. vo vzťahu k tým štátom, ktoré urobili alebo urobia v budúcnosti rovnaké vyhlásenie.⁵⁵

Samotné *sporové konanie pred MSD* sa podľa článku 40 Štatútu MSD začína oznámením dohody o predložení sporu, alebo písomnou žalobou v prípade inak založenej obligatórnej jurisdikcie, ktorú podá jedna zo sporových strán. Žalovaná strana môže tiež prijať jurisdikciu Dvora tým, že sa mlčky zúčastní na prerokovaní sporu, hoci sa na to nezaviazala. Podľa článku 38 ods. 1 Štatútu MSD Dvor rozhoduje spory podľa medzinárodného práva, pričom v tomto článku sú vymenované pramene podľa, ktorých rozhoduje. Dvor podľa článku 41 Štatútu môže sporovým stranám určiť dočasné opatrenia, ak to vyžadujú okolnosti na zachovanie príslušných práv každej strany. Strany sporu sú podľa článku 42 Štatútu pred Dvorom zastúpené svojimi splnomocnencami. Môžu však mať v konaní pred Dvorom i poradcov a právnych zástupcov. Splnomocnení, poradcovia a právni zástupcovia strán pred dvorom používajú imunity a výsady potrebné na nezávislé vykonávanie svojich úloh. Konanie pred MSD je podľa článku 43 Štatútu *písomné i ústne*.

⁵⁵ Bližšie k tejto problematike pozri MERILLS, J. G. *International Dispute Settlement*. Fourth Edition. New York: Cambridge University Press, 2005, s. 127 – 144. ISBN 0-521-61782-0.

Otázka *rozhodovania Dvora* je upravená v článkoch 55 až 64 Štatútu. Podľa článku 55 sa všetky otázky rozhodujú jednoduchou väčšinou prítomných sudcov. Pri rovnosti hlasov rozhoduje hlas predsedu alebo tohto sudcu, ktorý ho zastupuje. Záverečné rozhodnutia súdu sa nazývajú *rozsudky*. Podľa článku 56 Štatútu musí byť každý rozsudok odôvodnený a musia v ňom byť uvedené mená hlasujúcich sudcov. Ak rozhodnutie nevyjadruje vcelku alebo sčasti jednomyselnú mienku sudcov, má podľa článku 57 Štatútu každý sudca právo pripojiť k nemu svoj *osobitné stanovisko* (angl. *separate opinion*). V nadväznosti na článok 95 ods. 2, ktorý podrobnejšie vykladá článok 57 Štatútu, ktorý predpokladá možnosť nesúhlasu sudcu z rozsudkom, sudcovia vydávajú i *individuálne nesúhlasné stanovisko* (angl. *dissenting opinion*) alebo *kolektívne nesúhlasné stanoviská* (angl. *joint dissenting opinion*). Záverečné rozhodnutie Dvora (rozsudok) je podľa článku 60 Štatútu konečné, t. j. nie sú proti nemu prípustné riadne opravné prostriedky. Ako mimoriadny opravný prostriedok sa pripúšťa tzv. *revízia rozhodnutia*, ktorá sa vo vede medzinárodného práva označuje aj ako obnova konania. Žiadosť o revíziu rozhodnutia možno podať podľa článku 61 Štatútu iba prípade, ak vyšli najavo nové skutočnosti rozhodujúceho významu, ktoré v čase vydávania rozsudku neboli známe ani Súdu, ani sporovej strane, ktorá sa ich dovoľáva. Žiadosť o revíziu je možné podať do šiestich mesiacov po tom, ako bola objavená nová skutočnosť. Záväznosť rozsudkov MSD je zakotvená v článku 94 Charty OSN a v článku 59 Štatútu. Článok 94 Charty OSN navyše predpokladá osobitný mechanizmus vynútenia rozsudkov vo svojom odseku 2. Podľa tohto ustanovenia platí pre prípad, ak si sporná strana nesplní záväzky vyplývajúce z rozsudku prijatého Súdom, môže sa druhá strana obrátiť na Bezpečnostnú radu, ktorá môže odporúčať alebo rozhodnúť, ak to považuje za potrebné, aké opatrenia sa majú urobiť na vykonanie rozsudku.⁵⁶

⁵⁶ Blížšie pozri ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 563 – 564. ISBN 978-80-7179-728-9.

Posudkové konanie pred Medzinárodným súdnym dvorom sa realizuje osobitným spôsobom podľa Kapitoly IV Štatútu MSD. Súdny dvor je oprávnený podľa článku 65 vydávať posudky (angl. advisory opinions) v právnych otázkach. O posudky môžu požiadať Bezpečnostná rada OSN, Valné Zhromaždenie OSN, iné orgány OSN a medzinárodné odborné organizácie, splnomocnené na to Valným Zhromaždením OSN. Túto možnosť doposiaľ využila Medzinárodná námorná organizácia, Medzinárodná organizácia práce a Svetová zdravotnícka organizácia. O posudky nemôžu žiadať štáty ani jednotlivci.⁵⁷ Posudkové konanie pred MSD sa podľa článku 65 ods. 2 Štatútu začína *písomnou žiadosťou (podaním)* orgánu OSN alebo príslušnej medzinárodnej organizácie. V žiadosti musí byť uvedená právna otázka, na ktorú sa žiada odpoveď. K žiadosti treba pripojiť doklady, ktoré môžu otázku objasniť. O začatí posudkového konania informuje podľa článku 66 Štatútu tajomník Dvora všetky členské štáty OSN, predovšetkým členské štáty príslušnej organizácie, pričom vyzve tie z nich, ktoré by mohli otázku pomôcť objasniť, na poskytnutie informácií buď písomne, alebo v priebehu ústneho konania. Štát sa môže zúčastniť na konaní i na vlastnú žiadosť, ak jeho účasť schváli dvor. V rámci posudkového konania riadi i ustanoveniami Štatútu MSD, ktoré platia v sporových veciach, ak ich uznáva za použiteľné. Výsledné posudky MSD *nie sú právne záväzné* ani pre medzinárodné orgány alebo organizácie, ktoré o nich žiadali. Nevzťahuje sa teda na nich ani už spomínaný článok 94 Charty OSN, zakotvujúci možnosť obrátiť sa na Bezpečnostnú radu v prípade neplnenia rozhodnutia MSD.⁵⁸ Ak sú však odborne spracované, odôvodnené a správne, majú morálny význam a príslušné medzinárodné orgány a organizácie môžu podľa nich postupovať. Dvor vyhlasuje posudky na verejnom zasadaní.

⁵⁷ Bližšie k tejto problematike pozri MERILLS, J. G. *International Dispute Settlement*. Fourth Edition. New York: Cambridge University Press, 2005, s. 145 – 147. ISBN 0-521-61782-0.

⁵⁸ KLUČKA, J. *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. Druhé doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2011, s. 180. ISBN 978-80-8078-414-0.

Možnosť využiť konanie pred Medzinárodným súdnym dvorom na riešenie sporu je zakotvená vo viacerých medzinárodných zmluvách z oblasti medzinárodného práva životného prostredia. *Rámcový dohovor o zmene klímy* (1992) predpokladá túto možnosť v článku 14 ods. 2, 3 a 4. V duchu článku 14 ods. 2 pís. zmluvné strany dohovoru pri jeho ratifikácii, prijatí, schválení alebo pristúpení k tomuto dohovoru alebo kedykoľvek potom, zmluvná strana môže vyhlásiť v písomnom dokumente predloženom depozitárovi, že v súvislosti s akýmkoľvek sporom, týkajúcim sa interpretácie alebo aplikácie tohto dohovoru, uznáva za záväzný ipso facto ako prostriedok riešenia sporu a bez dohody vo vzťahu k akejkoľvek inej zmluvnej strane, ktorá prijme ten istý záväzok, predloženie sporu Medzinárodnému súdnemu dvoru. Podľa článku 14 ods. 3 vyhlásenie vydané v súlade s ods. 2 ostane v platnosti až do doby jeho ukončenia podľa jeho podmienok alebo po uplynutí doby troch mesiacov po tom, čo bolo u depozitára uložené písomné oznámenie o jeho odvolaní. V nadväznosti na článok 14 ods. 4 nové vyhlásenie, oznámenie o odvolaní alebo ukončení doby platnosti vyhlásenia v žiadnom smere neovplyvní konanie prebiehajúce pred Medzinárodným súdnym dvorom, ak sa sporné strany nedohodnú inak. *Dohovor o biologickej diverzite* (1992) predpokladá možnosť použitia konania pred Medzinárodným súdnym dvorom v spore medzi zmluvnými stranami vo svojom článku 27 ods. 3. Podľa článku 27 ods. 3 zmluvné strany (štát alebo organizácia regionálnej ekonomickej integrácie) pri ratifikácii, prijímaní, schvaľovaní alebo pristúpení k tomuto dohovoru alebo kedykoľvek neskôr písomne vyhlásiť depozitárovi, že pri spore nevyriešenom podľa odsekov 1 alebo 2 sa zaväzujú prijať predloženie sporu Medzinárodnému súdnemu dvoru. *Dohovor o diaľkovom znečisťovaní ovzdušia presahujúcim hranice štátov* (1979) obsahuje ustanovenia o možnosti využitia konania pred Medzinárodným súdnym dvorom, podobné relevantným ustanoveniam Dohovoru o biologickej diverzite (1992) v článku 20 ods. 2 a 3. Obdobné ustanovenia môžeme nájsť i v ďalších dohovoroch z oblasti medzinárodného práva životného prostredia.

Judikatúra Medzinárodného súdneho dvora v oblasti ochrany životného prostredia sa nie je veľmi početná, ale má veľký význam z hľadiska vývoja medzinárodného práva životného prostredia ako takého. Medzinárodný súdny dvor (ďalej aj MSD) dokonca v júli 1993 vytvoril *Stály senát pre záležitosti životného prostredia* a opakovane ho vytváral do roku 2006. Vzhľadom na to, že žiaden štát nepožiadaval o to, aby daný senát riešil jeho prípad, MSD od roku 2006 prestal realizovať voľby do tohto senátu. Prípady s ekologickým rozmerom sa však v praxi MSD naďalej vyskytovali a vyskytujú a rieši ich plénum súdu. Z chronologického hľadiska prvým prípadom s ekologickým podtextom bol prípad *Kanál Korfu* (1949),⁵⁹ v ktorom MSD potvrdil obyčajovú zásadu *nepoškodzovania životného prostredia za hranicami jurisdikcie štátov*, ktorá obsahuje záväzok štátov nepoužiť svoje územie tak, aby to spôsobilo závažnú škodu na území iných štátov alebo v oblastiach, ktoré nepatria pod jurisdikciu žiadneho štátu. Táto zásada vychádza z tradičnej rímsko-právnej zásady *sic utere tuo ut alienum non laedas*. V prípade *Jadrové testy v Tichomori* (1974)⁶⁰ MSD vo veci sporu Austrálie, Nového Zélandu na jednej strane a Francúzska na druhej strane, o jadrových skúškach Francúzska, ukončil konanie rozsudkom, v ktorom konštatoval, že spor neexistuje vzhľadom na skutočnosť, že Francúzsko na základe jednostranných vyhlásení ukončilo atmosférické jadrové pokusy. V rámci konania vo veci je však zaujímavé rozhodnutie o predbežných opatreniach, kde MSD potvrdil princíp známy už v rímskom práve *sic utere tuo ut alienum non laedas*, t. j. každý má vykonávať svoje práva takým spôsobom, aby nepoškodil práva iného.⁶¹ MSD tu tiež dospel k záveru, že protiprávnym je konanie štátu, ktoré následkom jadrového

⁵⁹ *Korfu Channel Case*, I.C.J. Reports 1949, s. 4 a nasl.

⁶⁰ *Nuclear Tests Case*, I.C.J. Reports 1994, s. 389 a nasl.

⁶¹ ŠMIGOVÁ, K. Judikatúra Medzinárodného súdneho dvora vo vzťahu k medzinárodnému právu životného prostredia. In: *Medzinárodný súdny dvor: slovenská a česká prax*. Zborník príspevkov z V. slovensko-českého medzinárodnoprávneho sympózia, Kúpele Nimnica 28. – 29. septembra 2012. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri SAV, 2012, s. 102. ISBN 978-80-89640-00-3.

výbuchu spôsobuje zmeny v podmienkach územia a životného prostredia iného štátu a znečisťuje atmosféru.

Významným judikátom MSD s ekologickým rozmerom je rozsudok MSD vo veci *Projekt Gabčíkovo – Nagymaros* (1997)⁶² v spore medzi Maďarskom a Slovenskou republikou. Zdrojom vzniku tohto sporu vypovedanie *Zmluvy o výstavbe a prevádzke sústavy vodných diel Gabčíkovo – Nagymaros* [1977, ďalej aj *Zmluva* (1977)] zo strany Maďarska a skutočnosť, že Maďarsko nepostavilo stavby v zmysle tejto zmluvy. Maďarsko svoje správanie o. i. vysvetľovalo stavom tzv. ekologickej núdze v dôsledku výstavby vodného diela Gabčíkovo – Nagymaros, ako aj vznikom nových noriem medzinárodného práva, ktoré ho oprávňovali na zastavenie prác i vypovedanie zmluvy. MSD v spore primárne potvrdil existenciu zásady spravodlivého využívania prírodných zdrojov zdieľaných dvoma a viacerými štátmi, ako aj povinnosti zabrániť ujme iným susediacim štátom v obyčajovej podobe.⁶³ Argument tzv. ekologickej núdze maďarskej strany v dôsledku výstavby vodného diela Gabčíkovo – Nagymaros MSD vylúčil⁶⁴ s tým, že ohrozenie životného prostredia v skúmanom spore nie je bezprostredné. Otázku vzťahu *Zmluvy* (1977) s novými normami medzinárodného práva životného prostredia MSD vyriešil konštatáciou, že tieto nové normy je možné pri aplikácii *Zmluvy* (1977) rešpektovať a implementovať. V rámci tohto prípadu sa MSD dotkol i povinnosti posudzovať plánované činnosti z hľadiska ich vplyvu na životné prostredie ako súčasti zásady prevencie, kde indikoval mož-

⁶² *Gabčíkovo – Nagymaros Project*, Hungary v Slovakia, Judgment, I. C. J. Reports 1997, s. 7 a nasl.

⁶³ Bližšie pozri DUDIČ, P. Prípád Gabčíkovo – Nagymaros, spravodlivé využitie a povinnosť zabrániť ujme iným susediacim štátom. In: *Medzinárodný súdny dvor: slovenská a česká prax*. Zborník príspevkov z V. slovensko-českého medzinárodnoprávneho sympózia, Kúpele Nimnica 28. – 29. septembra 2012. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri SAV, 2012, s. 52. ISBN 978-80-89640-00-3.

⁶⁴ MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. S., podstatně upravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a Nakladatelství Doplněk, 2008, 551 s. ISBN 978-80-210-4474-6 (Masarykova univerzita), ISBN 978-80-7239-218-6 (Doplněk Brno).

ný vývoj tohto pravidla v obyčajovej podobe.⁶⁵ MSD sa v rámci tohto prípadu dotkol i zásady predbežnej opatrnosti, pričom načrtol príklon k jej užšiemu výkladu, ktorý vychádza z prístupu, že nedostatok vedeckej istoty nesmie viesť k odkladu účinných opatrení na ochranu životného prostredia, avšak dôkazné bremeno vzniku škôd na životnom prostredí ponecháva na poškodený štát.⁶⁶

Zaujímavým z hľadiska vývoja medzinárodného práva životného prostredia je i prípad *Celulóžky na rieke Uruguay* (2010).⁶⁷ Tento prípad iniciovala Argentína 4. mája 2006, keď sa obrátila na MSD so žalobou proti Uruguaju pre spor týkajúci sa nedodržania povinností podľa *Štatútu rieky Uruguay* (ďalej Štatút (1975)).⁶⁸ Štatút (1975) je dvojstrannou medzinárodnou zmluvu medzi Argentínou a Uruguajom ktorá vstúpila do platnosti v roku 1976. K sporu medzi oboma štátmi došlo v súvislosti s výstavbou dvoch tovární na celulózu označovaných skratkami CBM (ENCE) a Botnia (nazývaná aj Orion), vystavaných Uruguajom na svojej strane brehu rieky Uruguay. Argentína v žalobe tvrdila, že Uruguaj porušil Štatút (1975) s tým, že porušenie zmluvy spôsobila autorizácia, výstavba a budúce uvedenie do prevádzky celulóziek na rieke Uruguay s odkazom najmä na vplyv týchto aktivít na kvalitu vody rieky Uruguay a ostatné prostredie ovplyvňované riekou, čím mu vznikla medzinárodnoprávna zodpovednosť. Argentína pritom tvrdila, že Uruguaj porušil ako hmotnoprávne, tak i procesnoprávne ustanovenia Štatútu (1975). MSD vo veci konštatoval porušenie niektorých hmotnoprávných i pro-

⁶⁵ ŠMIGOVÁ, K. Judikatúra Medzinárodného súdneho dvora vo vzťahu k medzinárodnému právu životného prostredia. In: *Medzinárodný súdny dvor: slovenská a česká prax*. Zborník príspevkov z V. slovensko-českého medzinárodnoprávného sympózia, Kúpele Nimnica 28. – 29. septembra 2012. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri SAV, 2012, s. 108. ISBN 978-80-89640-00-3.

⁶⁶ KAZHDAN, D. Precautionary Pulp: Pulp Mills and the Evolving Dispute Between International Tribunals over the Reach of the Precautionary Principle. In: *Ecology Law Quarterly*, Vol. 38, 2011, s. 541.

⁶⁷ *Pulp Mills on the River Uruguay*, Argentina v. Uruguay, Judgement, I.C.J Reports, 2010, s. 14 a nasl.

⁶⁸ *Statute of the River Uruguay* (1975). UNTS, Vol. 1295, No. I-21425, s. 340.

cesnoprávných ustanovení Štatútu zo strany Uruguaja. Okrem toho sa významne a viacerých súvislostiach dotkol otázky *zásady prevencie*, ktorá v sebe zahŕňa povinnosť posudzovať plánované činnosti z hľadiska ich vplyvu na životné prostredie a povinnosť štátov monitorovať stav životného prostredia. Z hľadiska medzinárodného práva životného prostredia ako celku má veľký význam konštatácia MSD, že spomenutá zásada prevencie už existuje v obyčajovej podobe.⁶⁹ MSD sa v rámci uvedeného prípadu dotkol i otázky aplikácie už spomenutej zásady *predbežnej opatrnosti* (angl. precautionary principle), pričom aplikoval užšie chápanie tejto zásady podobne ako v rámci prípadu Projekt Gabčíkovo – Nagymaros.⁷⁰

Iným rozhodnutým prípadom z praxe MSD s ekologickým podtextom je prípad *Veľrybárstvo v Antarktíde* (2014).⁷¹ Tento prípad iniciovala 31. mája 2010 Austrália (s intervenciou zo strany Nového Zélandu od roku 2013), ktorá podala v kancelárii Medzinárodného súdneho dvora žalobu proti Japonsku v súvislosti japonskými snahami o program lovu veľrýb v rámci japonského veľrybárskeho programu výskumu na zvláštne povolenie v Antarktída (názov programu bol „JARPA II“). Austrália v návrhu tvrdila, že Japonsko v rámci tohto programu lovalo veľryby „v rozpore so záväzkami v Japonsku v rámci *Medzinárodného dohovoru o regulácii lovu veľrýb* (1946, ďalej aj anglická skratka ICRW)“. V prevažnej väčšine argumentov dal MSD v danej veci za pravdu Austrálii a zastavil plánovaný vedecký lov veľrýb Japonska na základe toho, že japonský program JARPA II bol v podstate „zásterkou“ pre komerčný lov veľrýb. V tomto spore si MSD zachoval reputáciu súdneho orgánu OSN so

⁶⁹ *Pulp Mills on the River Uruguay*, Argentina v Uruguay), Summary of the Judgment, I.C.J. Reports, 2010, s. 8.

⁷⁰ KAZHDAN, D. Precautionary Pulp: Pulp Mills and the Evolving Dispute Between International Tribunals over the Reach of the Precautionary Principle. In: *Ecology Law Quarterly*, Vol. 38, 2011, s. 541.

⁷¹ *Whaling in the Antarctic* (Australia v Japan: New Zealand intervening), Judgement. I.C.J. Reports, 2014. Text rozsudku dostupný k 11.9.2014 na webstránke: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=64&case=148&code=aj&p3=4>.

schopnosťou prijať zásadné rozhodnutie s potenciálom pretvoriť globálne snahy v oblasti zachovania morských cicavcov, ako sú veľryby. Tento rozsudok je považovaný za veľmi zásadné rozhodnutie, ktoré bude mať vplyv na imidž Japonska v zahraničí. Uvedený rozsudok má, podľa rôznych ekologických skupín, potenciál znížiť náklady na ochranu a zachovanie morských zdrojov.⁷²

O rok neskôr Medzinárodný súdny dvor prijal zatiaľ ostatný rozsudok so silným ekologickým rozmerom. Išlo o rozsudok vo veci *Rieka San Juan* (2015)⁷³ v spore medzi Nikaragou a Kostarikou ohľadom ich aktivít na rieke San Juan. Medzinárodný súdny dvor v rámci tohto prípadu konštatoval porušenie obvyčajovo normovaného záväzku vykonať odhad dopadov plánovaných aktivít na životné prostredie zo strany Kostariky a zároveň konštatoval porušenie *Dohovoru o mokradiach majúcich medzinárodný význam predovšetkým ako biotopy vodného vtáctva* (1971, skratkou označovaný ako Dohovor o mokradiach alebo Ramsarský dohovor),⁷⁴ zo strany Nikaraguy.

Medzinárodný tribunál pre morské právo bol vytvorený v roku 1996 na základe *Dohovoru OSN o morskom práve* (1982, angl. skratka UNCLOS).⁷⁵ Existenciu tohto orgánu predpokladá článok 287 ods. 1 pís. a) UNCLOS, a niektoré pravidlá týkajúce sa konania tohto orgánu sú obsiahnuté v jeho časti XV. Podrobné ustanovenia o zložení a konaní tohto súdneho orgánu sú obsiahnuté v jeho štatúte, ktorý je uvedený v prílohe VI tohto dohovo-

⁷² Bližšie pozri článok *The ICJ's Decision on Whaling in the Antarctic: Background and Implications*. Posted on 02 April 2014. Dostupné k 11.9.2014 na webstránke: <http://cijcl.org.uk/2014/04/02/whaling-in-the-antarctic/>.

⁷³ *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)*, Judgment, I. C. J. Reports 2015, p. 665.

⁷⁴ *Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat* (1971). 996 UNTS 245.

⁷⁵ Bližšie k tejto problematike pozri ROTHWELL, D. R., STEPHENS, T. *The International Law of the Sea*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2011, s. 456 – 459 a MERILLS, J. G. *International Dispute Settlement*. Fourth Edition. New York: Cambridge University Press, 2005, s. 198 – 205. ISBN 0-521-61782-0.

ru. Tribunál si vypracoval i vlastný rokovací poriadok, ktorý je nazvaný *Pravidlá tribunálu (angl. Rules of Tribunal)*.⁷⁶ Tento dokument bol prijatý v roku 1997, avšak bol trikrát menený, z tohto dvakrát v roku 2001 a raz v roku 2009. Tribunál má v duchu uvedených dokumentov *právomoc riešiť spory vznikajúce pri výklade a aplikácii UNCLOS*. Tribunál samotný môže vydávať nezáväzné *poradné posudky (angl. advisory opinions)*, ak to predpokladá osobitná dohoda zmluvných strán týkajúca sa účelu UNCLOS. Komora pre spory týkajúce sa *morského dna* tribunálu môže vydávať i nezáväzné *poradné posudky (angl. advisory opinions)* v právnych otázkach o činnosti orgánov Medzinárodnej organizácie pre morské dno. Pri rozhodovaní tribunál *aplikuje i iné pravidlá morského práva*, ak nie sú nezlučiteľné s dohovorom. Tribunál sídli v Hamburgu. Prístup k tribunálu majú okrem štátov i „iné jednotky“, ktorými sa rozumejú medzinárodné úrady, organizácie, štátne podniky s súkromné právnické osoby, vykonávajúce činnosť v oblasti morského práva.

Tribunál sa skladá z 21 *nezávislých* členov zvolených z osôb, ktoré sa tešia najlepšej povesti pre nestrannosť a bezúhonnosť a sú uznávanými znalcami v odbore morského práva. V tribunáli ako celku je zabezpečené zastúpenie hlavných právnych systémov sveta a spravodlivé zemepisné rozdelenie. V rámci tribunálu nemôže byť viac ako jeden príslušník z toho istého štátu. Osoba, ktorá v rámci členstva v tribunáli by sa mohla považovať za príslušníka viac ako jedného štátu, sa považuje za príslušníka toho štátu, kde obvykle vykonáva občianske a politické práva. Najmenej traja členovia sú z každej zemepisnej skupiny, ako sú tieto skupiny stanovené Valným zhromaždením OSN. V rámci *vymenovania sudcov* každý zmluvný štát môže vymenovať nie viac ako dve osoby, ktoré majú kvalifikáciu požadovanú v článku 2 prílohy VI UNCLOS. Členovia Tribunálu sa volia zo zoznamu takto vymenovaných osôb tajným hlasovaním. Voľby sa konajú na schôdzke zmluvných štátov zvolanej generálnym tajomníkom OSN pri prvej voľbe a postupom dohodnutým zmluv-

⁷⁶ Tento dokument je dostupný na oficiálnej webstránke Medzinárodného tribunálu pre morské právo: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/basic_texts/Itlos_8_E_17_03_09.pdf

nými štátmi pri ďalších voľbách. Dve tretiny zmluvných štátov tvoria na tejto schôdzke kvórum. Do tribunálu sa zvolia tí kandidáti, ktorí dosiahli najvyšší počet hlasov 2/3 väčšiny hlasov prítomných a hlasujúcich štátov za predpokladu, že táto väčšina zahŕňa väčšinu zmluvných štátov. *Funkčné obdobie sudcov je 9 rokov.*⁷⁷

Tribunál zriaďuje i osobitné komory. V prvom rade ide o osobitnú *Komoru pre spory týkajúce sa morského dna* zloženú z 11 sudcov. Pri výbere členov komory sa zabezpečí zastúpenie hlavných právnych systémov sveta a spravodlivé zemepisné rozdelenie. Zhromaždenie organizácie môže prijímať odporúčania všeobecnej povahy týkajúce sa tohto zastúpenia a rozdelenia. Členovia komory sa vyberajú každé *tri roky* a môžu byť vybraní pre druhé funkčné obdobie. Komora volí zo svojich členov svojho *predsedu*, ktorý pôsobí po celé funkčné obdobie, na ktoré bola komora ustanovená. Ak sa na konci trojročného obdobia, na ktoré bola komora ustanovená, ešte vykonávajú konania, dokončí komora konania vo svojom pôvodnom zložení. Ak sa v komore uvoľní miesto, vyberie Tribunál nástupcu zo svojich zvolených členov, ktorý bude túto funkciu zastávať vo zvyšku funkčného obdobia svojho predchodcu. K ustanoveniu Komory sa požaduje minimálne kvórum *siedmich členov*, ktorých vybral Tribunál. Tribunál si môže taktiež vytvoriť *Zvláštne komory* pre špecializované otázky v počte 3 a viac osôb. Tribunál vytvorí komoru, aby sa zaoberala určitým sporom, ktorý mu bol predložený, ak o to strany požiadajú.⁷⁸

Príslušnosť tribunálu sa zakladá *oznámením zvláštnej dohody o predložení sporu, alebo písomnou žalobou zaslanou tajomníkovi tribunálu*. Tribunál rozhoduje spory väčšinou hlasov prítomných členov. Konanie pred tribunálom je *písomné a ústne*. Tribunál alebo jeho komory môžu nariadiť aj *predbežné opatrenia* podľa článku 290 UNCLOS. Ide o také opatrenia, ktoré za daných okolností považujú za vhodné na zachovanie príslušných

⁷⁷ K ďalším pravidlám o voľbe sudcov tribunálu bližšie pozri napr. JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., ŠMID, M., BLAŠKOVIČ, K. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 293. ISBN 978-80-7380-559-3.

⁷⁸ Bližšie pozri JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., ŠMID, M., BLAŠKOVIČ, K. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 294. ISBN 978-80-7380-559-3.

práv strán sporu alebo na zabránenie poškodenia morského prostredia, kým bude vynesené konečné rozhodnutie alebo predbežné rozhodnutia vo veciach, v ktorých má rozhodnúť arbitrážny tribunál do času, kým sa vytvorí. *Rozhodnutie tribunálu je konečné.* Ak vznikne spor o zmysle alebo rozsahu rozhodnutia, *tribunál môže na žiadosť sporových strán podať jeho výklad.* Možný je i mimoriadny opravný prostriedok *revízia* pre prípad, ak vyšli najavo nové skutočnosti rozhodujúceho významu, ktoré v čase vydávania rozsudku neboli známe ani tribunálu, ani sporovej strane, ktorá sa ich dovoľáva s tým, že táto neznalosť nebola spôsobená nebalosťou. Žiadosť o revíziu je možné podať do šiestich mesiacov po tom, ako bola objavená nová skutočnosť v rámci dvojročnej lehoty od vydania rozsudku.⁷⁹

Judikatúra tribunálu sa relatívne slubne rozvíja⁸⁰ a zahŕňa i prípady s environmentálnym rozmerom. V spojených prípadoch *Južný tuniak obyčajný* (1999)⁸¹ Medzinárodný tribunál pre morské právo (ďalej aj MTMP) riešil spor medzi Austráliou a Novým Zélandom na jednej strane a Japonskom na druhej strane, ktorý sa týkal aplikácie *Dohovoru o zachovaní južného tuniaka obyčajného* (1993),⁸² ktorý bol uzatvorený medzi uvedenými štátmi. Tento dohovor zakotvil maximálne možné limity lovu pre zmluvné štáty. Japonsko tento limit navýšilo s odôvodnením, že lov nad limit má experimentálny charakter. Austrália a Nový Zéland s týmto prístupom nesúhlasili s odvolaním sa na princíp predbežnej opatrnosti. MTMP žalujúcim štátom vyhovel a aplikoval širšie poňatie zásady predbežnej opatrnosti, v duchu ktorého presunul dôkazné bremeno prijatia všetkých mysliteľných preventívnych opatrení bez ohľadu na ich

⁷⁹ JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., ŠMID, M., BLÁŠKOVIČ, K. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 294. ISBN 978-80-7380-559-3.

⁸⁰ Bližšie pozri ONDŘEJ, J. *Právní režimy mezinárodních prostorů.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 184 – 200.

⁸¹ *Bluefin Tuna Cases*, New Zealand v Japan, Australia v Japan, Order, Request for Provisional Measures, ITLOS Cases No 3 and 4, (ITLOS 1999), 27th August 1999, International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS). Dostupné k 10.9.2014 na stránke <http://www.itlos.org>.

⁸² *Convention for the Conservation of the Southern Bluefish Tuna* (1993). UNTS 1994, Vol. 1819, 1-31155

nevyhnutnosť zdôvodnenou súčasným vedeckým poznáním na Japonsko a prijal vo veci aj predbežné opatrenie, ktoré ho cieľom bolo zastaviť nadmerný lov zo strany Japonska. MTMP pritom zásadu predbežnej opatrnosti pokladal za súčasť všeobecného obyčajového práva.⁸³

Ďalší prípad z praxe MTMP s environmentálnym rozmerom bol prípad *Továreň MOX* (2010),⁸⁴ iniciovaný Írskom proti Veľkej Británii v roku 2001. Tento prípad bol rozhodnutý predbežným opatrením pred MTMP. Podstatou sporu bolo postavenie továrne MOX, ktorá spracovávala jadrový odpad a vyrábala z neho nový druh paliva pre jadrové elektrárne zvaný MOX. Írska strana sa dovoľávala viacerých ustanovení *Dohovoru OSN o morskom práve* (1982)⁸⁵ a trvala na porušení povinností Veľkej Británie spolupracovať s Írskom pri prijímaní opatrení na ochranu a zachovávanie Írskeho mora, vykonať predbežné posúdenie vplyvu na životné prostredie, vyplývajúce z činnosti továrne MOX a medzinárodného pohybu rádioaktívneho materiálu súvisiace s činnosťou továrne, chrániť morské životné prostredie Írskeho mora a prijať všetky potrebné opatrenia na ochranu, redukciu a kontrolu neskoršieho rádioaktívneho znečistenia Írskeho mora. MTMP vo veci rozhodol predbežným opatrením, v ktorom uviedol, že Írsko a Veľká Británia by mali spolupracovať a s tým cieľom vstúpiť do okamžitých konzultácií kvôli výmene ďalších informácií vzhľadom na možné dôsledky pre Írske more, vyplývajúce z prevádzky továrne MOX, monitorovanie rizík a dôsledkov z činností továrne MOX na Írske more, navrhnúť opatrenia na prevenciu pred znečistením morského životného prostredia, ktoré by mohli byť výsledkom činností továrne MOX.

⁸³ KAZHDAN, D. Precautionary Pulp: Pulp Mills and the Evolving Dispute Between International Tribunals over the Reach of the Precautionary Principle. In: *Ecology Law Quarterly*, Vol. 38, 2011, s. 533. ISSN 0046-1121.

⁸⁴ *MOX Plant Case*, Ireland v United Kingdom, Order, Request for Provisional Measures, ITLOS Case No 10, (ITLOS 2001), 3rd December 2001, International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS). Dostupné k 10.9.2014 na webstránke <http://www.itlos.org>.

⁸⁵ *United Nations Convention on the Law of the Sea* (1982). Montego Bay 10 December 1982, 21 ILM 1261.

3. Prostriedky riešenia sporov pred orgánmi medzinárodných organizácií a ich aplikácia v medzinárodnom práve životného prostredia

Medzinárodné organizácie, ktorých cieľom je najmä politická spolupráca medzi štátmi, obvykle majú aj prostriedky potrebné na mierové urovnávanie sporov medzi svojimi členmi. Takéto prostriedky riešenia sporov ustanovujú *Organizácia Spojených národov*, *viaceré medzinárodné odborné organizácie*, ale i *partikulárne a regionálne medzinárodné organizácie*. Štatúty týchto organizácií ukladajú členským štátom, aby svoje spory riešili priamym rokovaním, alebo prostredníctvom niektorého orgánu organizácie. Orgány organizácie pritom môžu poskytovať dobré služby, vystupovať ako sprostredkovateľ, vyšetrovací či zmierovací orgán alebo výnimočne i ako rozhodca. Aplikácia uvedených prostriedkov v rámci medzinárodného práva životného prostredia je možná.

V rámci *Organizácie Spojených národov* v podstate vznikol vlastný „kolektívny“ systém riešenia sporov. Podľa článkov 34 – 35 Charty OSN majú v tejto oblasti právomoc Valné zhromaždenie OSN a Bezpečnostná rada OSN, ktoré kombinujú uvedené spôsoby pokojného riešenia medzinárodných sporov. Podľa článku 34 Charty OSN Bezpečnostná rada môže robiť vyšetrovanie o každom spore a každej situácii, ktorá by mohla viesť k medzinárodným treniciam alebo vyvolať spor, aby rozhodla, či trvanie sporu alebo situácie môže ohroziť udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti. Podľa článku 35 ods. 1. môže každý člen OSN upozorniť Bezpečnostnú radu alebo Valné zhromaždenie na každý spor alebo na každú situáciu, ktorá má povahy spomenutej v článku 34. Podľa článku 35 ods. 2. môže upozorniť Bezpečnostnú radu alebo Valné zhromaždenie na každý spor, v ktorom je stranou, aj štát, ktorý nie je členom OSN, ak vopred prijme, ak ide o tento spor, záväzky mierového riešenia stanovené Chartou OSN. Valné zhromaždenie OSN a Bezpečnostná rada OSN pri riešení takto zverených sporov kombinujú hore uvedené spôsoby pokojného riešenia medzinárodných sporov. Uznesenia Bezpečnostnej rady OSN či Valného zhromaždenia OSN sú síce v týchto

prípadoch nezáväznú, avšak môžu významne napomôcť k riešeniu sporu.⁸⁶ Z hľadiska aplikácie medzinárodného práva životného prostredia je možné spomenúť aktivity Rady bezpečnosti OSN, ktorá napr. v *Rezolúcii 687* (1991) na základe Kapitoly VII. konštatovala, že Irak nesie zodpovednosť podľa medzinárodného práva za všetky škody, vrátane škôd na životnom prostredí a ničenie prírodných zdrojov, v dôsledku agresie a okupácie Kuvajtu, a to hlavne zapálením kuvajtských ropných polí a vytvorila i mechanizmus na odškodnenie týchto škôd z fondu vytvoreného z irackých ziskov za predaj ropy spravovaného *Kompenzačnou komisiou OSN* (angl. *United Nations Compensation Commission*).⁸⁷

Z medzinárodných odborných organizácií je zaujímavý systém mierového riešenia sporov *Svetovej obchodnej organizácie* (angl. *skratka. WTO*). Tento systém v sebe obsahuje prvky konzultácií, zmierovacieho konania a rozhodcovského konania. V rámci WTO bolo v tejto súvislosti prijaté osobitné *Dojedenie o pravidlách a konaní pri riešení sporov*, ktoré sú súčasťou *Dohody o založení Svetovej obchodnej organizácie* (1994).⁸⁸ Na základe tohto dojednania bol vytvorený osobitný *Orgán pre riešenie sporov* (angl. *Dispute Settlement Body, DSB*), ktorý má zmierovacie i súdne funkcie i tzv. *Odvolací orgán*. DSB má oprávnenie vytvoriť *skupiny odborníkov* (tzv. *Panel*), prijímať ich správy a správy Odvolacieho orgánu. V prípade predloženia sporu členským štátom najprv realizuje konzultácie so sporovými stranami. Ak tieto konzultácie nevedú k riešeniu môže žalujúca strana požiadať o vytvorenie skupiny odborníkov (Panelu), ktorá spracuje správu a poskytne ju DSB, ktorý ju buď schváli, alebo neschváli.⁸⁹ V prípade, ak ju schváli, postúpi ju sporovým stra-

⁸⁶ Bližšie pozri KLUČKA, J. *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. Druhé doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2011, s. 180 – 183. ISBN 978-80-8078-414-0.

⁸⁷ Pozri UN Doc. S/RES/687 z 3. apríla 1991, § 16, 18, 19.

⁸⁸ *General Agreement on Tariffs and Trade* (1994). 1867 UNTS 187. V zbierke zákonov Slovenskej republiky vyšla táto dohoda v rámci Oznámenia č. 152/2000 Z. z.

⁸⁹ POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část*. 6. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 389.

nám. Voči tejto správe sa sporové strany môžu odvolať k Odvolaciemu orgánu. Uvedený spôsob riešenia sporov je štátmi WTO využívaný.⁹⁰ Okrem otázok medzinárodného obchodu je spôsobilý riešiť napr. i niektoré otázky ochrany životného prostredia, ak súvisia s medzinárodným obchodom. V tejto súvislosti je osobitne zaujímavý prípad *Spojené štáty – opatrenia týkajúce sa dovozu, marketingu a predaja tuniakov a výrobkov z tuniakov* (2011).⁹¹ Tento prípad sa týkal otázky či požiadavky na označovanie výrobkov označením „*Delfínom bezpečné*“ (angl. *Dolphin Safe*)“ zo strany Spojených štátov amerických (USA) sú v súlade s *Dohodou o technických prekážkach obchodu* (angl. skratka *TBT Agreement* alebo *TBT*) Svetovej obchodnej organizácie (WTO). Prípad iniciovalo Mexiko, ktoré v rámci WTO vznieslo celý rad nárokov voči USA v rámci kritérií na označovanie „*Delfínom bezpečné*“, ktoré mexické rybolovné postupy pri love tuniakov podľa praxe orgánov USA nespĺňali (používanie delfínov ako indikátorov výskytu tuniakov a odchyt delfínov do sietí spolu s tuniakmi), a preto mexické výrobky z tuniakov dané označenie nezískali. Mexiko tvrdilo, že opatrenia o označovaní zo strany USA vytvárajú „menej priaznivé zaobchádzanie“ vo vzťahu k mexickým tuniakom podľa článku 2 ods.1 TBT, predstavujú „zbytočné prekážky v medzinárodnom obchode“ podľa článku 2 ods.2 TBT a nie sú v súlade s aplikovateľnými medzinárodnými štandardmi podľa článku 2 ods. 4 TBT. Ako samotný Panel tak aj Odvolací orgán (angl. *Appellate Body* – AB) rozhodol proti USA, ale z rôznych dôvodov. Panel rozhodol, že hoci americké opatrenia boli nediskriminačné podľa článku 2 ods. 1, obmedzovali obchod viac ako je potrebné v súlade s článkom 2 ods. 2, pretože existovali alternatívy menej obmedzujúce obchod, ktoré by zabezpečili ciele USA v oblasti ich

⁹⁰ Bližšie k tejto problematike pozri MERILLS, J. G. *International Dispute Settlement*. Fourth Edition. New York: Cambridge University Press, 2005, s. 211 – 236. ISBN 0-521-61782-0.

⁹¹ Panel Report, *United States--Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products*, WT/DS381/R (Sept. 15, 2011) (Panel Report) and Appellate Body Report, *United States--Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products*, WT/DS381/AB/R (May 16, 2012) (AB Report).

ochrany delfínov a ochrany spotrebiteľa. USA i Mexiko sa odvolali. Odvolací orgán zrušil obe zistenia Panelu. Primárne konštatoval, že právna úprava USA neobmedzovala obchod viac ako je potrebné v súvislosti s dosiahnutím cieľov v USA v súlade s článkom 2 ods. 2. TBT. Na druhej strane konštatoval, že americké opatrenia boli diskriminačné podľa článku 2 ods. 1 TBT.⁹²

Podobné osobitné mechanizmy riešenia sporov boli vytvorené i v rámci regionálnych medzinárodných organizácií, ako je *Africká únia*, *Liga arabských štátov*, *Organizácia amerických štátov* či *Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe*.⁹³ Vzhľadom na to, že vo vede nie je dostatok informácií, či sa dané mechanizmy využívajú aj v oblasti environmentálnych sporov, nebudeme im v tomto príspevku venovať detailnejšiu pozornosť.

Záver

Medzinárodné právo mierového riešenia medzinárodných sporov má v medzinárodnom práve verejnom nezastupiteľné miesto z hľadiska dodržiavania a vynútenia medzinárodného práva životného prostredia. V zmysle existujúcich medzinárodnoprávných dokumentov v tejto oblasti je možné špecifikovať viacero druhov prostriedkov pokojného riešenia medzinárodných sporov. Prvú skupinu tvoria tzv. diplomatic-

⁹² Bližšie pozri SHAFFER, G. The WTO Tuna-Dolphin II Case: United States — Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products (November 16, 2012). In: *American Journal of International Law*, Issue 1, 2013. Minnesota Legal Studies Research Paper No. 12 – 62. Available at SSRN:<http://ssrn.com/abstract=2176863>.

⁹³ K týmto mechanizmom bližšie pozri napr. MERILLS, J. G. *International Dispute Settlement*. Fourth Edition. New York: Cambridge University Press, 2005, s. 27 – 307. ISBN 0-521-61782-0; JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., ŠMID, M., BLÁŠKOVIČ, K. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 296 – 297. ISBN 978-80-7380-559-3 alebo POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část*. 6. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 387. ISBN 978-80-7400-398-1.

ké prostriedky, kde patria priame diplomatické rokovanie, dobré služby, sprostredkovanie, vyšetrovacie konanie a zmierovacie konanie. Celá táto skupina prostriedkov má pre sporiace sa štáty poradný charakter, a preto sa nazýva i poradnými prostriedkami riešenia sporov. Druhú skupinu tvoria tzv. súdne prostriedky, kde patrí medzinárodné rozhodcovské konanie (arbitráž) a medzinárodné súdne konanie. Táto skupina prostriedkov má pre štáty záväzný charakter, a preto sa nazýva i záväznými prostriedkami riešenia sporov. Tretiu, osobitnú skupinu prostriedkov predstavuje riešenie sporov pred orgánmi medzinárodných organizácií univerzálneho alebo regionálneho charakteru v kombinácii viacerých z uvedených prostriedkov.

Mnohé z uvedených prostriedkov riešenia sporov predvídajú i významné kodifikačné dohovory mimo rámca medzinárodného práva životného prostredia, ako napr. Viedenský dohovor o zmluvnom práve (1969), dohovory obsahujúce interdisciplinárne kodifikačné dohovory obsahujúce i otázky ochrany životného prostredia ako Dohovor OSN o morskom práve (1982) či Zmluva o Antarktíde (1959), ale i celý rad medzinárodných zmlúv z oblasti medzinárodného práva životného prostredia, ako napr. Dohovor o medzinárodnej zodpovednosti za škody spôsobené kozmickými objektmi (1972), Dohovor o medzinárodnom obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a rastlín (1973), Medzinárodný dohovor o zabránení znečisťovaniu z lodí (1973), Viedenský dohovor o ochrane ozónovej vrstvy (1985), Rámcový dohovor o zmene klímy (1992), Dohovor o biologickej diverzite (1992), a iné.

V medzinárodnoprávnej praxi v oblasti ochrany životného prostredia evidujeme najmä využívanie súdnych prostriedkov riešenia sporov, ako aj prostriedkov riešenia sporov pred orgánmi medzinárodných organizácií. Medzinárodné arbitrážne a súdne orgány vyvinuli v oblasti aplikácie medzinárodného práva životného prostredia relatívne rozsiahlu judikatúru, ktorá významne prispela i k výkladu medzinárodného práva životného prostredia ako takého.

LITERATÚRA

- BROWNLIE, I. *Principles of Public International Law*. Fifth Edition. Oxford: Clarendon Press, 1998. 743 s. ISBN 9780198762997.
- CASSESE, A. *International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2001, s. 375 – 376. ISBN 978-01-9829-998-1.
- ČEPELKA, Č. The Legal Consequences of Non-Compliance with International Legal Rules, In: ŠTURMA, P. (ed.) et al. *Implementation and Enforcement of International Environmental Law*. Praha, Právnická fakulta, 2002. s. 13 – 20. ISBN 80-85889-45-5.
- ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2008. 840 s. ISBN 978-80-7179-728-9.
- ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 761s. ISBN 80-86432-57-2.
- DAMOHORSKÝ, M., ŠTURMA, P., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M., SOBOTKA, M., STEJSKAL, V., ŽÁKOVSKÁ, K. *Mezinárodní právo životního prostředí, II. část (zvláštní)*. Beroun: IFEC – Eva Rozkotová, 2008. 318 s. ISBN 978-80-903409-8-9.
- DAVID, V., BUREŠ, P., FAIX, M., SLADKÝ, P., SVAČEK, O. *Mezinárodní právo veřejné s ka-
zuistikou. 2. aktualizované a přepracované vydání*. Příbram: Leges, 2011. 448 s. ISBN 978-80-87212-86-8.
- DUDIČ, P. Prípád Gabčíkovo – Nagymaros, spravodlivé využitie a povinnosť zabrániť ujme iným susediacim štátom. In: *Medzinárodný súdny dvor: slovenská a česká prax*. Zborník príspevkov z V. slovensko-českého medzinárodnoprávného sympózia, Kúpele Nimnica 28. – 29. septembra 2012. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri SAV, 2012, s. 104 – 107. ISBN 978-80-89640-00-3.
- GURUSWAMY, L. D., ZEBROWSKI LEACH, M. *International Environmental Law. 5th Edition*. St. Paul: West Academic Publishing, 2017, s. 120 – 121. ISBN 978-1-68328-096-5.
- JACOBS, F. The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment. In: *Journal of Environmental Law*, Vol. 18, Issue 2, 2006, s. 185 – 205. ISSN 0952-8873.
- JANKUV, J. *Medzinárodnoprávna ochrana práv príslušníkov menšín*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 316 s. ISBN 978-80-7380-210-3.
- JANKUV, J. Ochrana ľudských environmentálnych práv ako jeden z prvkov rule of law medzinárodného práva životného prostredia. In: JANKUV, J. (ed.). *Vývoj, aktuálne výzvy a Rule of Law medzinárodného práva životného prostredia: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Vývoj a aktuálne výzvy medzinárodného práva životného prostredia“ a medzinárodnoprávnej sekcie „Princíp Rule of Law v medzinárodnom a európskom práve životného prostredia“, ako súčasť medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 20. – 21. septembra 2018*. Trnava: Právnická fakulta TU v Trnave. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 169 – 183. ISBN 978-80-8168-991-8.
- JANKUV, J. Ľudské právo na životné prostredie a mechanizmy jeho ochrany v medzinárodnom práve. In *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, č. 4, 2006, s. 63 – 83. ISSN 0323-0619.

- JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., ŠMID, M., BLAŠKOVIČ, K. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 319 s. ISBN 978-80-7380-559-3.
- KLUČKA, J. *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. Druhé, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2011, s. 205 – 207. ISBN 978-80-8078-414-0.
- MALENOVSKÝ, J. *Medzinárodné právo verejné, obecná časť a poměr k jiným právním systémům*. 6. upravené a doplněné vydání. Brno a Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2014. 551 s. ISBN 978-80-210-4474-6 (Masarykova univerzita), ISBN 978-80-7239-218-6 (Doplněk Brno).
- MALENOVSKÝ, J. *Medzinárodné právo verejné – obecná časť – a poměr k jiným právním systémům*. 7. upravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2020. 395 s. ISBN 978-80-210-9510-6.
- MERILLS, J. G. *International Dispute Settlement*. Fourth Edition. New York: Cambridge University Press, 2005. 387 s. ISBN 0-521-61782-0.
- ONDŘEJ, J. *Právní režimy mezinárodních prostorů*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. 263 s. ISBN 80-86473-69-7.
- POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. 6. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 533 s. ISBN 978-80-7400-398-1.
- SANDS, P., PEEL, J., FABRA, A., MACKENZIE, R. *Principles of International Environmental Law. Third edition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. 926 s. ISBN 978-0-521-14093-5.
- SHAFFER, G. The WTO Tuna-Dolphin II Case: United States — Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products (November 16, 2012). In: *American Journal of International Law*, Issue 1, 2013. Minnesota Legal Studies Research Paper No. 12 – 62. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2176863>.
- ŠMIGOVÁ, K. Judikatura Medzinárodného súdneho dvora vo vzťahu k medzinárodnému právu životného prostredia. In: *Medzinárodný súdny dvor: slovenská a česká prax*. Zborník príspevkov z V. slovensko-českého medzinárodnoprávného sympózia, Kúpele Nimnica 28. – 29. septembra 2012. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri SAV, 2012, s. 104 – 107. ISBN 978-80-89640-00-3
- ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*. Beroun: IFEC – Eva Rozkotová, 2004. 193 s. ISBN 80-903409-2-X.

UPLATNENIE VÝHRAD K MEDZINÁRODNÝM ZMLUVÁM O ŽIVOTNOM PROSTREDÍ AKO PREKÁŽKA ICH VYNÚTITEĽNOSTI¹

APPLICATION OF RESERVATIONS TO INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL TREATIES AS AN OBSTACLE TO THEIR ENFORCEMENT

doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.

Katedra medzinárodného práva a európskeho práva,
Právnická fakulta Trnavej univerzity v Trnave

Abstrakt: Štát využije inštitút výhrady v prípade, ak chce vo vzťahu k sebe pozmeniť alebo vylúčiť právne účinky konkrétnych ustanovení zmluvy. Príspevok sa zaoberá výhradami a sekundárne aj výkladovými vyhláseniami k medzinárodným zmluvám o životnom prostredí. Cieľom príspevku je preskúmať, či výhrady tvoria prekážku vynútiteľnosti týchto zmlúv.

Kľúčové slová: Výhrada, medzinárodná zmluva, vynútiteľnosť, životné prostredie, medzinárodné právo.

Abstract: The state will apply the institute of reservation in case the state in relation to itself wishes to amend or exclude the legal impacts of specific provisions of the treaty. The paper focuses on reservations and, secondarily, with interpretative declarations to international environmental agreements. The aim of the paper is to examine whether the reservations constitute an obstacle to the enforceability of these treaties.

Key words: Reservation, international treaty, enforcement, environment, international law.

¹ Predložený príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0193/18 „Environmentalizácia medzinárodného verejného práva“, zodpovedný riešiteľ prof. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.

Úvod

Cieľom príspevku je poukázať na inštitút výhrady k medzinárodnej zmluve, analyzovať medzinárodné zmluvy v oblasti životného prostredia, ktorých depozitárom je generálny tajomník Organizácie Spojených národov z hľadiska uplatnenia výhrad zo strany zmluvných strán a zároveň potvrdiť či vyvrátiť tvrdenie, že výhrada k medzinárodným zmluvám o životnom prostredí môže tvoriť prekážku ich vynútiteľnosti vzhľadom na jej úmysel vylúčiť alebo pozmeniť právne účinky určitých ustanovení zmluvy pri jej aplikácii vo vzťahu k štátu, ktorý výhradu urobil.

1. Medzinárodné zmluvné právo

Obyčajová norma „*pacta sunt servanda*“, ktorá je považovaná aj za prameň medzinárodného práva a zároveň patrí aj k najstarším normám, dokazuje, že už v minulosti subjekty nielen medzinárodného práva pripisovali veľký význam dohodám, zmluvám, ktoré medzi sebou uzavreli. Medzinárodná zmluva ako prameň medzinárodného práva sa dostáva do popredia na prelome 19. a 20. storočia, na význame však nadobúda najmä od polovice 20. storočia, keď sa stáva významným prvkom pri vývoji medzinárodných vzťahov suverénnych štátov. Vývoj medzinárodných vzťahov v polovici minulého storočia vyústil do vzniku medzinárodnej organizácie univerzálneho charakteru Organizácie Spojených národov (1945) a na pôde nielen tejto medzinárodnej medzivládnej organizácie boli a sú prijímané mnohostranné medzinárodné zmluvy, ktoré si vyžiadali nielen zmenu prístupu jednotlivých subjektov medzinárodného práva k procesu prijímania týchto zmlúv, ale aj zmenu formy a inštitútov predmetných zmlúv a ich postupný vývoj.

Zmluvné právo je odvetvie medzinárodného práva, ktoré bolo až do roku 1969 právom obyčajovým. Až v tom roku bolo kodifikované. Komisia OSN pre medzinárodné právo ako kodifikačný orgán tejto organizácie mala od svojho vzniku viackrát na programe otázky týkajúce

sa medzinárodných zmlúv. Výsledkom jej práce v tejto oblasti bolo vypracovanie návrhov Viedenského dohovoru o zmluvnom práve (prijatý na medzinárodnej konferencii v roku 1969²) a Viedenského dohovoru o zmluvnom práve medzi štátmi a medzinárodnými organizáciami alebo medzi medzinárodnými organizáciami (prijatý v roku 1986³), ktoré predstavujú kodifikáciu základných pravidiel týkajúcich sa medzinárodného zmluvného práva. Oba dohovory obsahujú okrem iného aj základnú úpravu inštitútu výhrad k medzinárodným zmluvám, ktorému sa Komisia pre medzinárodné právo podrobnejšie venovala v roku 1951,⁴ ale hlavne počas rokov 1993 až 2011, keď bola v rámci mimozmluvnej kodifikácie prijatá Praktická príručka v oblasti výhrad k zmluvám.

Výhrada k medzinárodnej zmluve je viedenskými dohovormi z roku 1969 a 1986 definovaná ako jednostranné vyhlásenie akokoľvek formulované alebo označené, ktoré bolo urobené štátom pri podpise, ratifikácii, prijatí, schválení zmluvy alebo pri prístupe k nej, ktorého úmyslom je vylúčiť alebo pozmeniť právne účinky určitých ustanovení zmluvy pri jej aplikácii voči tomuto štátu. Štát výhradou mení pôvodný text zmluvy tak, že ustanovenie, voči ktorému tento inštitút medzinárodného práva uplatnil, bude platiť a aplikovať v pozmenenej forme, alebo dané ustanovenie nebude vôbec platiť, a teda sa ani vykonávať, a to vo vzťahu medzi štátom, ktorý výhradu urobil a štátom alebo štátmi (zmluvné strany predmetnej zmluvy), ktoré danú výhradu akceptovali, t. j. nevzniesli voči nej námietku. Výhrada je teda dôvod, prečo nie je možné predmetnú zmluvu plniť v pôvodne prijatom znení medzi konkrétnymi zmluvnými stranami. Výhradu preto možno chápať ako prekážku vynútiteľnosti konkrétneho ustanovenia predmetnej zmluvy, keďže vzniká odchýlka medzi pôvodnými a výhradou zmenenými alebo zrušenými právami a povinnosťami zmluvných strán.

² Publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 15/1988 Zb.

³ Doteraz nenadobudol platnosť.

⁴ Reservations to Multilateral Conventions, Report of the ILC, 1951, Yearbook of the ILC, 1951, vol. II.

„Predmet výhrad k mnohostranným zmluvám je jeden, a to neobvyklý – v podstate marenie – zložitost.“ Tento názor vo vzťahu k výhradám k medzinárodným zmluvám vyjadril internacionalista Hersch Lauterpacht a jeho pravdivosť možno vnímať dodnes.⁵ Možno teda o výhradách k medzinárodným zmluvám hovoriť ako o inštitúte medzinárodného zmluvného práva, ktorý môže mariť predmet medzinárodnej zmluvy, a teda znemožniť jej aplikáciu, resp. vytvoriť prekážku vynútiteľnosti danej zmluvy ako celku? Táto otázka bude premetom nášho skúmania.

1.1 Výhrady k medzinárodným zmluvám na pôde OSN

Otázka výhrad k medzinárodným zmluvám, ich prípustnosti k zmluvám a následne ich účinkov bola až do prijatia Viedenského dohovoru z roku 1969 otázkou spornou a zložitou. Dôvodom bola neurčitost' obvyčaje a nedostatok jednotnej praxe, ako aj zmluvnej úpravy.

Organizácia Spojených národov po svojom vzniku v roku 1945 prebrala prax Spoločnosti národov v oblasti výhrad. Pre štát robiaci výhradu nadobudla zmluva platnosť iba v prípade jednomyselného súhlasu ostatných zmluvných strán zmluvy s urobenou výhradou.

Prvá zmena nastala po prijatí Dohovoru o zabránení a trestaní zločinu genocídy v roku 1948. Viaceré štáty sa snažili urobiť výhrady k danému dohovoru, ktorý však neobsahuje žiadne ustanovenie o možnosti uplatnenia výhrad k nemu. Táto situácia prinútila Valné zhromaždenie OSN požiadať Medzinárodný súdny dvor (ďalej len „MSD“, „súdny dvor“ alebo „súd“) o posudok vo vzťahu k týmto výhradám. MSD sa vo svojom posudku zameral najmä na skutočnosť, či daná výhrada je, alebo nie je kompatibilná s predmetom a účelom dohovoru, pričom v posudku je uvedené nasledujúce:

„Štát, ktorý urobil a potvrdil výhradu, voči ktorej jeden alebo niekoľko

⁵ ILC Yearbook 1953, vol. II (A/CN.4/63), Lauterpacht s. 124.

účastníkov dohovoru vznieslo námietku, ale ostatní nie, možno pokladať za účastníka dohovoru vtedy, ak je výhrada zlučiteľná s predmetom a účelom dohovoru; v opačnom prípade nemožno tento štát pokladať za účastníka dohovoru.“ (– odpoveď na otázku, či možno štát, ktorý urobil výhradu, pokladať za stranu Dohovoru a pritom mu umožniť trvať na jeho výhrade, ak proti nej vzniesla námietku jedna alebo viacero zmluvných strán dohovoru, ale nie všetky zmluvné strany);

„Ak účastník dohovoru namieta proti výhrade, ktorú pokladá za nekompatibilnú s predmetom a účelom dohovoru, môže postupovať, ako keby štát, ktorý urobil výhradu, nebol účastníkom dohovoru.“ (– odpoveď na otázku, aký účinok má výhrada medzi štátom, ktorý ju urobil a zmluvnými stranami, ktoré vzniesli námietku voči výhrade, za predpokladu, že štát, ktorý urobil výhradu, je účastníkom dohovoru);

„Ak na druhej strane štát prijme výhradu ako kompatibilnú s predmetom a účelom dohovoru, môže pokladať štát, ktorý urobil výhradu, za zmluvnú stranu dohovoru.“ (– odpoveď na otázku, aký účinok má výhrada medzi štátom, ktorý ju urobil, a zmluvnými stranami, ktoré ju prijímajú, za predpokladu, že štát, ktorý urobil výhradu, je účastníkom dohovoru);⁶

Stanovisko súdu nebolo prijaté s plným pochopením. Kritici namietali najmä subjektívnosť posudzovania kompatibility výhrady s predmetom a účelom dohovoru.⁷ Zároveň však možno povedať, že to bola aj najvýraznejšia črta tohto posudku, deklarovanie výhrady za platnú alebo neplatnú na základe jej kompatibility s predmetom a účelom zmluvy, čím sa slovo účel stalo v súvislosti s výhradami dominantné a nahradilo tak dovtedajšiu dominantu, a to slovo súhlas. Súd ale vo svojom stanovisku nevyriešil tri základné problémy týkajúce sa dôkazu existencie predmetu a účelu zmluvy (súdny dvor jednoducho predpokladal, že každá zmluva má svoj predmet a účel); totožnosti účastníka alebo arbitra, ktorý determinuje predmet

⁶ ICJ Reports, 1951, s. 29-30

⁷ Pozri FITZMAURICE, G. Reservations to Multilateral Conventions. In: *International and Comparative Law Quarterly*. Vol 2(1), 1953, s. 1 – 26. ISSN 1471-6895. dostupné na: <http://www.jstor.org/stable/755719>.

a účel zmluvy (súdny dvor ponechal individuálne hodnotenie predmetu a účelu zmluvy na jednotlivé štáty namietajúce výhradu) a otázky kompatibility všetkých výhrad s predmetom a účelom zmluvy. Poradný posudok k Dohovoru o genocíde zmiešal subjektívny a účelový názor na výhrady. Zároveň umožnil obmedzenie zásahu do uplatňovania zvrchovanosti štátu, no nedostatočne vo vzťahu k všeobecnej aplikácii predmetu a účelu zmluvy. Súdny dvor obetoval integritu dohovoru v prospech univerzálnosti jeho prijatia, čo mohlo v krajnom prípade znamenať, že dohovor sa tak mohol stať len obyčajným súhrnom bilaterálnych dohôd a tvorcami zamýšľaný predmet a účel dohovoru by zostal nenaplnený.

Napriek negatívnym a kritickým ohlasom priniesol Poradný posudok k Dohovoru o genocíde novú formu uvažovania a nový pohľad na problematiku mnohostranných zmlúv. Zároveň s MSD požiadalo Valné zhromaždenie OSN i Komisiu pre medzinárodné právo, aby urýchlene začala skúmať otázku výhrad k mnohostranným medzinárodným zmluvám. Komisia v roku 1951 (už po vypracovaní posudku súdnym dvorom) po preskúmaní danej otázky vydala správu,⁸ v ktorej skonštatovala, že test kompatibility, ako ju sformuloval súdny dvor, je príliš subjektívny, a preto nie je vhodný na použitie na mnohostranné dohovory všeobecne. A preto komisia odporučila návrat k pravidlu jednomyselnosti (na základe ktorého sa štát, ktorý urobil výhradu, mohol stať zmluvnou stranou zmluvy len na základe jednomyselného súhlasu ostatných zmluvných strán) spolu s menšími modifikáciami daného pravidla.

Komisia pre medzinárodné právo pokračovala v skúmaní otázky výhrad v rámci jej práce na zmluvnom práve. V roku 1961 sa stal novým osobitným spravodajcom Sir H. M. Waldock, ktorý navrhol tzv. flexibilný systém spočívajúci v tom, že ak štát do primeranej lehoty vznesie námietku vo vzťahu k výhrade, má právo pokladať zmluvu za neplatnú vo vzťahu medzi ním a štátom, ktorý urobil výhradu, a zároveň, že štát, ktorý vyslovil súhlas s výhradou iného štátu, má právo aj napriek tomu vzniesť námietku pri každej snahe tohto štátu použiť proti štátu, ktorý

⁸ Pozri Yearbook of the International Law Commission, 1951, vol. II, s. 130-131.

výhradu uznal, tie ustanovenia zmluvy, z vykonávania ktorých sa urobením výhrady vylúčil. Komisia poskytla Waldockovým návrhom podporu, hoci nebola jednotná v otázke kompatibility a dospela k záveru, že uplatňovanie flexibilného systému (v ktorom každý štát jednotlivito rozhodne o prijatí výhrady a v ktorom štát, ktorý urobil výhradu, sa pokladá za účastníka zmluvy) je rozumnejšie, ako uplatňovanie kolegiálneho systému (v ktorom štát, ktorý urobil výhradu, sa stane účastníkom zmluvy len v prípade, ak výhradu prijme potrebný počet ostatných účastníkov zmluvy). Flexibilný systém do praxe uvedený nebol, no výrazne ovplyvnil myslenie odborníkov pri tvorbe Viedenského dohovoru o zmluvnom práve.

1.2. Výhrady k medzinárodným zmluvám – Viedenský dohovor o zmluvnom práve z roku 1969

Viedenský dohovor z roku 1969 hovorí o výhradách vo svojom článku 2 ods. 1 písm. d) a v článkoch 19 až 23. Článok 2 ods. 1 písm. d) obsahuje už vyššie uvedenú definíciu výhrad a články 19 až 23 sa zaoberajú konaním o výhradách.

Potreba urobenia výhrady pramení z povahy negociačného procesu. Pri tvorbe mnohostrannej zmluvy sa stretáva veľký počet štátov s odlišným vnútroštátnym právnym poriadkom, rozdielnou národnou politikou ako aj odlišným jazykom. Na pôde OSN je viac ako 190 štátov⁹ a aj niekoľko pozorovateľov. Dosiahnuť zhodu na texte zmluvy je možné len vďaka kompromisom vyhovujúcim všetkým rozdielnym záujmom. Takže už pri dojednávaní medzinárodnej zmluvy počas medzinárodnej konferencie môže nastať situácia, že napriek nesúhlasu určitého štátu s nejakým ustanovením zmluvy, ktoré je pre daný štát neprijateľné, bude toto ustanovenie prijaté väčšinou hlasov. Napriek tomu, že väčšina štátov je na týchto konferenciách pripravená akceptovať kompromisy vyplýva-

⁹ Počet členských štátov OSN k 1. januáru 2021 – 193.

júce z rokovaní, je možné, že určité ustanovenie vychádzajúce z kompromisu nebude i vďaka vnútroštátnemu právnemu poriadku prijateľné pre daný štát. V takom prípade má daný štát možnosť odmietnuť zmluvu ako celok, alebo ju ako celok prijať avšak s výnimkou neprijateľného ustanovenia. Výhrady vo všeobecnosti nie sú zakázané, no nie sú ani prípustné za každých okolností a pri každej zmluve, resp. vo vzťahu ku každému jej ustanoveniu.

Výhradu je možné urobiť, až keď je text zmluvy nemenný, t. j. pri akte, ktorým štát dáva svoj definitívny súhlas byť viazaný zmluvou. Výhrady, resp. námietky počas tvorby textu zmluvy sa nepokladajú za výhrady v zmysle Viedenského dohovoru o zmluvnom práve. Výhradu nemožno uplatniť pri dvojstranných zmluvách. Nemožno urobiť ani výhradu, ktorá by bola nezlučiteľná s predmetom a účelom zmluvy. Zmluva môže určiť, či sú výhrady prípustné, môže akékoľvek výhrady zakázať, alebo taxatívne vymedziť prípustné výhrady. Ak je výhrada zlučiteľná s predmetom a účelom zmluvy a je prípustná, je možné proti nej vzniesť námietku. Právo urobiť výhradu i vzniesť námietku proti nej má každá zmluvná strana a toto právo vychádza zo zásady suverenity.

Definícia výhrad predovšetkým vyjadruje, čo je predmetom a účelom režimu výhrad. Výhrada v čase svojej formulácie je jednostranné vyhlásenie, ktoré nie je súčasťou zmluvy. Ak výhradu žiaden zo štátov, zmluvných strán mnohostrannej zmluvy neprijme, nemá ani žiaden právny účinok. „Jednostrannosť“ výhrady spočíva v tom, že výhradu štát urobil individuálne s úmyslom chrániť svoje záujmy, ktoré nie sú v súlade s niektorými ustanoveniami zmlúv. „Jednostrannosť“ nemožno chápať ani ako vyhlásenie, ktoré by urobil len jeden štát, pretože v praxi je možné, aby výhradu rovnakého znenia urobilo viacero štátov.

Výhrada môže byť „akokoľvek formulovaná alebo označená“ a aj tak sa štát nemôže vyhnúť účinkom jednostranného vyhlásenia tvoriaceho výhradu tým, že ho nazve inak. Dôležitá je podstata samotného vyhlásenia, nie jeho forma. Analýza praxe štátov v oblasti výhrad ukazuje, že vyhlásenie štátu vo vzťahu k medzinárodnej zmluve môže byť buď len objasnením pozície štátu (výkladové vyhlásenie), alebo môže predsta-

vovať výhradu, ak mení alebo vylučuje aplikáciu textu zmluvy tak, ako bol prijatý.¹⁰ Preto treba dôsledne analyzovať každé vyhlásenie, ktoré štát urobí v rozhodnom čase. Pri skúmaní jednotlivých vyhlásení nie je vždy jednoduché určiť, či dané vyhlásenie predstavuje výhradu *stricto sensu*, alebo nie. Takéto vyhlásenie znamená, že štát, ktorý vyhlásenie urobil, podmieňuje nadobudnutie platnosti zmluvy pre seba podriadením sa ostatných štátov, zmluvných strán, jeho výkladu ustanovení zmluvy, čím chce vylúčiť alebo pozmeniť text zmluvy.¹¹ Tu nastáva niekedy neriešiteľná situácia, keď štát robiaci výhradu, môže svoje vyhlásenie označiť ako výkladové vyhlásenie a nie ako výhradu, lebo text dohovoru výhrady zakazuje. Pretože pri tzv. „čisto výkladovom vyhlásení“ môžu ostatné štáty, zmluvné strany, nepriať dané vyhlásenie, t. j. nepriať výklad daného štátu, a tým zabrániť riziku, že budú musieť prijať výklad ustanovení daného štátu. Výkladové vyhlásenie sa stáva prvkom interpretácie zmluvy za predpokladu, že nemá charakter skrytej výhrady. Na jeho aplikáciu sa vzťahujú ustanovenia článku 31 a 32 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve. Ak ostatné zmluvné strany neuplatnia kolidujúce vyhlásenie alebo neprejavia svoj nesúhlas s ním, možno toto vyhlásenie, v závislosti od okolností, považovať za tacitne prijaté. Vyhlásenie štátu je výhradou, ak je jeho cieľom „vylúčiť, alebo zmeniť právny účinok určitých ustanovení zmluvy“. Dohovor i samotná prax štátov potvrdzuje, že výhrada v pravom slova zmysle je taká výhrada, ktorej cieľom je vylúčiť platnosť určitého ustanovenia zmluvy. A len také vyhlásenie je možné považovať za výhradu, ktoré má obmedzujúci charakter a nie charakter rozširujúci povinnosti štátu, robiaceho výhradu.

V praxi poznáme zmluvy, ktoré výhrady vôbec nepripúšťajú, resp. ich zakazujú. Takou zmluvou je spomedzi skúmaných medzinárodných zmlúv v oblasti životného prostredia napr. najnovšia Regionálna doho-

¹⁰ Yearbook of the International Law Commission, 1966, vol. II, s. 190

¹¹ MC RAE, D. M. The Legal Effect of Interpretative Declarations. In: *British Yearbook of International Law, Volume 49, Issue 1*, 1978, s. 160 – 161. ISSN 0068-2691. dostupné na: <https://doi.org/10.1093/bybil/49.1.155>.

da o prístupe k informáciám, účasti verejnosti a spravodlivosti na záležitostiach životného prostredia v Latinskej Amerike a Karibiku. (Escazú 4. marca 2018). Táto zmluva nadobudla platnosť v ostatnom čase (22. apríla 2021) a žiadna z dvanástich zmluvných strán toto ustanovenie neporušila a nepriložila ani žiadne výkladové vyhlásenie.¹² K zmluvám výslovne zakazujúcim výhrady patrí napr. aj Dohovor o morskom práve.¹³

Niektoré zmluvy zase zakazujú určité výhrady, resp. výhrady k určitým článkom, alebo umožňujú urobiť len určitý limitovaný počet výhrad, resp. len výhrady ku konkrétnemu článku zmluvy. Takéto zmluvy spo medzi skúmaných zmlúv sme však nenašli.

Ďalším druhom zmlúv sú tie, ktoré sa možnosťou uplatnenia výhrady nezaoberajú vôbec, ani pozitívnym, ani negatívnym vymedzením. K takýmto dohovorom môžeme zaradiť napr. Dohovor o diaľkovom znečisťovaní ovzdušia prechádzajúcim hranice štátov (Ženeva 13. novembra 1979).¹⁴ Z 51 zmluvných strán dohovoru si žiadna z nich neuplatnila výhradu, Rumunsko však pri podpise pripojilo vyhlásenie, aká je jeho interpretácia čl. 14 daného dohovoru. Všeobecne však platí, že štáty, ktoré pri svojom podpise, resp. pri uložení ratifikačnej listiny či listiny o prijatí, schválení alebo o prístupe výhradu či výhrady urobili, konali v súlade s článkom 19 Viedenského dohovoru z roku 1969, ktorý je súčasťou jeho oddielu 2 (tento oddiel sa venuje výlučne výhradám, procesu ich vzniku a konaniu o nich).

1.3. Konanie o výhradách – čl. 19 až 23 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve

Článok 19 obsahuje kritérium prípustnosti výhrad. Z daného článku vyplýva, že výhrada v pravom zmysle slova môže byť urobená len

¹² Pozri webstránku: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=XXVII-18&chapter=27&clang=_en, citované 29.4.2021

¹³ Dohovor OSN o morskom práve (Montego Bay 10. decembra 1982), publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 242/1996 Z. z.

¹⁴ Publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 5/1985 Zb.

k zmluve mnohostrannej, nie k zmluve dvojstrannej. Vyhlásenie jedného zo štátov zmluvných strán bilaterálnej zmluvy, že nechce, aby určité ustanovenie danej zmluvy bolo účinné voči nemu, sa rovná novej offerte, ktorá medzi oboma štátmi znovu otvorí rokovanie o obsahu dojednávanej zmluvy.¹⁵ Uplatnenie výhrad prichádza do úvahy pri zmluvách s minimálne tromi zmluvnými stranami, lebo iba vtedy je možné, aby aspoň jeden štát výhradu urobil, iný ju prijal a ďalší ju odmietol. Dohovor dáva prednosť flexibilnosti pred rigoróznosťou pravidla jednomyselného súhlasu s výhradou. Dohovor sa snaží preklenúť dovtedajšiu roztrieštenosť praxe vo vznesení námietok k výhradám a ustanovuje nové pravidlá v oblasti výhrad. Tvorcov dohovoru viedla snaha zachovať a podporiť obsahovú celistvosť mnohostranných zmlúv a zároveň čo najširšiu pôsobnosť ich ustanovení, čo umožní čo najväčšiemu počtu štátov stať sa zmluvnými stranami týchto zmlúv a byť viazaní čo najväčším počtom ich ustanovení.

Článok 19 ustanovuje všeobecnú prípustnosť výhrad k mnohostranným zmluvám okrem troch prípadov, keď výhradu nemožno urobiť. Po prvé, ak výhrada je výslovne zakázaná v zmluve [písm. a)], po druhé, ak zmluva umožňuje urobenie iba určitých výhrad, t. j. výhrada nie je dovolená implicitne [písm. b)] a po tretie, ak zmluva neobsahuje žiadne ustanovenie o neprípustnosti výhrad, avšak konkrétna výhrada je nezlučiteľná s predmetom a účelom zmluvy [písm. c)]. Prvé dve možnosti neprípustnosti výhrad sú evidentné, jasné. Tretia možnosť neprípustnosti výhrady závisí od jej kvalifikácie vykonanej inými zmluvnými stranami, štátmi, a treba to posudzovať spolu s ustanovením článku 20 Dohovoru,¹⁶ ktorý stanovuje, že ak je zmluvou výhrada výslovne dovolená, je jej jednomyselné prijatie vyjadrené už samotným ustanovením zmluvy,

¹⁵ ČEPELKA, Č. *Právo mezinárodních smluv Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem*. Praha: UK v Praze – Nakladatelství Karolinum, 1999, s. 34. ISBN 80-7184-970-7.

¹⁶ ČEPELKA, Č. *Právo mezinárodních smluv Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem*. Praha: UK v Praze – Nakladatelství Karolinum, 1999, s. 34 – 35. ISBN 80-7184-970-7.

a preto nie je potrebná jej ďalšia konfirmácia (ods. 1.). Ten istý princíp jednomyselnosti je upravený i v ods. 2 tohto článku pre prípad uzavretia zmluvy medzi obmedzeným okruhom zmluvných strán a je tu záujem všetkých zúčastnených, aby zmluva (ako celok) bola dodržiavaná medzi jej zmluvnými stranami v tom istom rozsahu a za tých istých podmienok. Princíp jednomyselnosti sa uplatňuje *mutatis mutandis* aj na zmluvu ustanovujúcu medzinárodnú organizáciu (ods. 3.). Záujem členov organizácie, aby jej štatút bol kompaktný a operatívny, je natoľko vysoký, že títo členovia konajúci prostredníctvom orgánu ustanoveného v súlade so zakladajúcou zmluvou, musia mať možnosť posúdiť a vyjadriť sa k danej výhrade vzhľadom na možnosť ohrozenia fungovania tejto organizácie v prípade akceptovania výhrady. Ustanovenia zmluvy, ktorá je zároveň ustanovujúcim štatútom medzinárodnej organizácie, majú prednosť pred ustanoveniami tohto dohovoru, no možnosť posúdenia prípustnosti výhrady orgánom organizácie je zakotvená v tomto dohovore pre prípad, že štatút takúto možnosť neupravuje.

Na rozdiel od princípu jednomyselnosti upraveného v článku 20 ods. 1 až 3, odsek 4 ustanovuje nové pravidlá v mnohostranných zmluvách (najmä právotvorných) a v robení výhrad k nim. V súčasnosti odborníci v oblasti medzinárodného práva zintenzívňujú svoju činnosť a sústreďujú sa na normotvorbu, resp. kodifikáciu stále nových oblastí. Ustanovenia Viedenského dohovoru z roku 1969 tak poskytujú možnosť, ako zabezpečiť čo najväčší počet zmluvných strán a záväznosť čo najširšieho počtu ustanovení zmluvy pre zmluvné strany. Štáty, odlišujúce sa v oblasti kultúrnych, hospodárskych, ekonomických, spoločenských i politických vzťahov, sa môžu vďaka inštitútu výhrad, ako aj jeho prostredníctvom stať zmluvnými stranami medzinárodných zmlúv, a prispieť tak k oveľa väčšej všeobecnosti a záväznosti jednotlivých zmlúv. Je v záujme svetového spoločenstva, aby sa štáty stali zmluvnými stranami čo možno v najväčšom počte zmlúv, hoci nebudú platiť (v prípade urobenia výhrad a následne vznesenia námietok) medzi všetkými zmluvnými stranami v plnom rozsahu práva a povinnosti zmluvou ustanovené. Prax potvrdila, že nie vždy a nie všetky zmluvné

strany vnesú námietku voči urobenej výhrade, a tak sa môže vyskytnúť prípad, že námietku vnesie iba jeden štát. Neumožnenie urobiť výhradu k danej zmluve, alebo zachovanie princípu jednomyselnosti by znamenalo, že by štát, robiaci výhradu, nemohol mať upravené vzťahy s niekoľkými ďalšími štátmi (nenamietajúcimi danú výhradu) v súlade s predmetnou zmluvou kvôli nesúhlasu iba jedného štátu so všetkými zmluvnými stranami.

Väčšina výhrad sa týka len čiastočných otázok upravených v zmluvách, čím nie je veľmi narušená kompaktnosť jednotlivých zmlúv. I v prípade, že by sa výhrada týkala podstatnej otázky, nebola by narušená všeobecná pôsobnosť zmluvnej úpravy. Je nanajvýš nepravdepodobné, že by väčšina štátov urobila výhradu k podstatným otázkam upravovaným zmluvou, keďže mnohostrannú zmluvu prijíma medzinárodné fórum určitým kvórom (článok 9 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve z roku 1969). Preto je možné predpokladať, že ak by väčšina štátov nesúhlasila s určitým ustanovením zmluvy, tak by nehlasovali tieto krajiny za jeho prijatie.

Štát, ktorý si výhradu uplatňuje, nebude plniť záväzky a riadiť sa ustanoveniami, ku ktorým urobil výhradu. Súčasne však nemôže vyžadovať plnenie pôvodného záväzku od iných štátov, ktoré danú výhradu uznali. Prijatie výhrady druhým štátom spôsobuje, že zmluva ako taká nadobudne platnosť medzi zmluvnou stranou, ktorá výhradu urobila a ďalšími stranami, ktoré túto výhradu akceptovali, avšak v obsahovo zmenenej, resp. skrátenej forme o ustanovenia, ktorých sa výhrada týka.

Obsahové skrátenie zmluvy o ustanovenia, ktorých sa týka výhrada, platí i medzi zmluvnými stranami, ktoré vzniesli námietku proti výhrade a zmluvnou stranou, ktorá výhradu urobila, ak namietajúce zmluvné strany nevyjadrili opačný zámer, a to že zmluva ako taká, t. j. v plnom rozsahu, nenadobudne vôbec platnosť medzi dotknutými zmluvnými stranami, čiže si neuplatnili kvalifikovanú námietku. Jednoduchou námietkou je námietka, po uplatnení ktorej zmluva nadobudne platnosť v obmedzenej forme medzi dotknutými zmluvnými stranami. Je málo pravdepodobné, že by sa v praxi vyskytol prípad, keď by všetky zmluvné

štáty namietali výhradu kvalifikovanou námietkou, čím by sa štát, ktorý výhradu urobil, nestal zmluvnou stranou dohovoru.

Zmluva bude platiť v plnom rozsahu medzi tými štátmi, zmluvnými stranami, ktoré výhrady neurobili. Výnimkou z platnosti nebudú ani ustanovenia, voči ktorým iné štáty urobili svoje výhrady. Štáty, ktoré urobili svoju výhradu sú zmluvnými stranami danej zmluvy a plnia záväzky vyplývajúce zo zmluvy aspoň v obmedzenom rozsahu.

Výhrada ako taká, po jej uplatnení štátom, sa stáva predmetom posudzovacieho procesu ostatnými zmluvnými stranami. Štát, ktorý výhradu urobil, však nemôže byť považovaný za zmluvnú stranu dohovoru týmto momentom. Prejav súhlasu byť zmluvnou stranou, pri ktorom bola urobená výhrada, tak môže nadobudnúť účinnosť až prijatím výhrady aspoň jednou zmluvnou stranou, t. j. nadobudnutie účinnosti prejavu súhlasu je suspendované až do tohto okamihu. Týmto okamihom, keď aspoň jedna zo zmluvných strán prijala výhradu, je vytvorený predpoklad na to, aby sa štát, ktorý výhradu urobil, stal zmluvnou stranou buď týmto okamihom, alebo po nadobudnutí platnosti samotnej zmluvy.

Ustanovenie čl. 20 ods. 5 je novým pravidlom a má za cieľ zjednotiť v praxi používané prekluzívne lehoty (v rozmedzí 3 až 6 mesiacov) na prijatie výhrad mlčky. Viedenský dohovor teda stanovuje, že ak zmluvné strany v lehote 12 mesiacov odo dňa oznámenia o urobení výhrady alebo v deň vyjadrenia súhlasu byť viazaný zmluvou (ak je tento dátum neskorší) nevzniesú námietku proti výhrade, má sa za to, že výhrada je prijatá mlčky (tacitne). Toto pravidlo nemá kogentnú povahu, a tak ako pri každej inej dispozitívnej norme je možné v konkrétnej zmluve upraviť túto oblasť odlišne od Viedenského dohovoru.

V praxi môže vzniknúť viacero komplikovaných situácií napr.: štát urobí výhradu k zmluve, druhý štát vznesie jednoduchú námietku, ktorá znamená, že zmluva nadobudne platnosť medzi týmito dvoma štátmi. Tento druhý štát však neskôr vznesie kvalifikovanú námietku, ktorá spôsobí, že predmetná zmluva nenadobudne platnosť (ak doteraz ešte platnosť nenadobudla) alebo jej platnosť skončí (ak zmluva už nadobudla

platnosť), avšak iba vtedy, ak bola kvalifikovaná námietka vznesená v rámci prekluzívnej lehoty 12 mesiacov (ak samotná zmluva neustanovuje inú prekluzívnu lehotu).¹⁷

Výhrada pôsobí recipročne (článok 21) vo vzťahu medzi štátom, ktorý výhradu urobil, a štátom, voči ktorému bola výhrada uplatnená. Zmluva medzi týmito dvoma stranami platí s obmedzením, ktoré zodpovedá rozsahu výhrady. Zmluva platí v pôvodnom znení medzi štátmi, ktoré neuplatnili žiadne výhrady.

Ustanovenie čl. 21 ods. 3 charakterizuje jednoduchú námietku, ktorou namietajúci štát súhlasí, aby zmluva nadobudla platnosť medzi ním a štátom, ktorý urobil výhradu. Vo vzťahoch medzi týmito dvoma štátmi sa neuplatňuje to ustanovenie zmluvy, ku ktorému bola daná výhrada uplatnená, a to v jej rozsahu.¹⁸ Takže nastáva situácia, ktorá je rozdielna od situácie, keď bola výhrada prijatá, a to že vo vzťahu medzi dvoma štátmi platí zmluva, ale vylučuje sa z vykonávania tejto zmluvy ustanovenie, voči ktorému výhrada štátu smerovala. Pri prijatí výhrady sa vykonáva celá zmluva v pôvodnom rozsahu okrem ustanovenia, ktoré je zmenené obsahom a rozsahom výhrady. Tak sa napĺňa jeden z cieľov definície pojmu výhrady, a to modifikovanie obsahu zmluvy. Môže však vzniknúť situácia, keď prijatie výhrady alebo vznesenie námietky voči nej má rovnaký dôsledok. Táto situácia nastane, ak výhrada obsahuje požiadavku „len na nevykonávanie obsahu určitého ustanovenia“.

Účinkom kvalifikovanej námietky je nenadobudnutie platnosti zmluvy medzi štátom výhradu robiacim a štátom, ktorý vznesie námietku.

Režim výhrad (článok 22) sa líši od režimu odvolania výhrad. Pri uplatnení výhrady a pri jej akceptácii, resp. vznesení námietky je potrebný konsenzus zúčastnených strán. Pri odvolaní výhrad sa predpokladá, že je v záujme všetkých zúčastnených strán, aby zmluva platila

¹⁷ ŠTURMA, P., ČEPELKA, Č., BALAŠ *Právo medzinárodných smluv*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 52 – 56. ISBN 978-80-7380-341-4.

¹⁸ ČEPELKA, Č. *Právo medzinárodných smluv Vídeňská úmluva o smluvnom právu (1969) s komentářem*. Praha: UK v Praze – Nakladatelství Karolinum, 1999, s. 39. ISBN 80-7184-970-7.

v pôvodnom znení. Je preto málo pravdepodobné, že by štát, ktorý výhradu prijal alebo vzniesol proti nej námietku, po odvolaní takejto výhrady iniciatívne bránil návratu vykonávania zmluvy do pôvodne dohodnutého rozsahu práv a povinností zmluvných strán. A tak možno konštatovať, že tak ako pri konaní o robení výhrad štátmi, tak aj pri konaní o odvolaní výhrad by mal byť dosiahnutý konsenzus a to v záujme zachovania princípu celistvosti zmluvy a jej obsahu. Je preto pravdepodobné, že si štáty prajú *bona fide*, aby inštitút výhrad slúžil na postupné a čo najplnšie oživenie obsahu mnohostrannej zmluvy a jej vykonávanie, a to postupne tak, ako to dovoľia okolnosti vedúce štáty pri uplatňovaní inštitútu výhrad.

Štáty, ktoré chcú odvolať svoju výhradu, nepotrebujú na tento úkon súhlas štátu, ktorý výhradu prijal alebo vzniesol proti nej námietku. Kedykoľvek môžu byť odvolané tiež námietky k jednotlivým výhradám. Odvolanie jednoduchej námietky znamená automatické prijatie tej výhrady, proti ktorej bola námietka vznesená. V konečnom dôsledku taký istý účinok bude mať aj odvolanie kvalifikovanej námietky, t. j. po obnovení platnosti zmluvy medzi dotknutými zmluvnými stranami nastáva prijatie výhrady a následné vykonávanie práv a povinností z textu zmluvy vyplývajúcich, ale modifikovaných výhradou. Ide o tzv. implicitné prijatie výhrad.

Kontraktuálnosť režimu výhrad sa zachováva nielen pri ich uplatnení, ale aj pri ich odvolaní. Tak ako výhradou modifikovaná zmluva nadobúda medzi dotknutými stranami účinnosť až po prijatí uplatnenej výhrady druhou zmluvnou stranou, tak aj odvolanie výhrady môže nadobudnúť platnosť až dňom, keď sa o tomto odvolaní výhrady dozvie štát, ktorý výhradu prijal.

Štát, ktorý výhradu odvolal, sa nemôže dovoľávať plnenia zmluvy v pôvodnom znení od štátu, ktorý výhradu prijal, ak oznámenie o odvolaní výhrady tento štát nedostal. Taktiež sa plnenia nemôže dovoľávať v prípade, že štát, ktorý výhradu prijal, síce dostal oznámenie o jej odvolaní, ale potrebuje určitý časový úsek na zosúladenie svojej právnej úpravy s novovzniknutou situáciou a tento čas ešte neuplynul. Je však možná modifikácia týchto povinností samotným textom zmluvy. Pra-

vidlá odvolania výhrad sa *mutatis mutandis* vzťahujú i na proces odvolania námietok.¹⁹

Článok 23 stanovuje, že urobenie výhrady, vznesenie námietky i ich odvolanie sa musí vykonať vždy písomnou formou, a to oznámením de-
pozitárovi a jeho následným oboznámením ostatných zmluvných strán
i štátov, u ktorých je predpoklad, že sa v blízkej budúcnosti stanú zmluv-
nými stranami.²⁰ V prípade, že štát urobí výhradu pri podpise zmluvy,
ktorá podlieha ratifikácii, schváleniu alebo prijatiu, ktoré sa pokladajú
za konečné vyjadrenia súhlasu štátu byť zmluvou viazaný, treba potvrdiť
výhradu i pri tomto prejave súhlasu, inak výhradu nemožno považovať
za platnú. Výhrada potvrdená pri ratifikácii, schválení alebo prijatí bude
považovaná za urobenú dňom jej potvrdenia. V prípade, že štát vzniesol
námietku proti výhrade, ktorá bola urobená pri podpise zmluvy pod-
liehajúcej ratifikácii a táto výhrada nebola ešte potvrdená ratifikáciou,
námietka si nevyžaduje potvrdenie. Námietka nemôže byť účinná, ak
namietajúci štát nie je zmluvnou stranou zmluvy; v prípade, že namie-
tajúci štát je zmluvnou stranou, má právo vzniesť námietky k výhradám
minulým i budúcim. Odvolanie výhrady alebo námietky, ak zmluva ne-
ustanovuje inak, je možné vykonať kedykoľvek.²¹

Pri posudzovaní výhrad k medzinárodným zmluvám je možné kon-
štatovať potrebu skúmať ich prípustnosť, oponovateľnosť,²² ako aj právne
účinky platných či neplatných výhrad na práva a povinnosti štátu, kto-

¹⁹ ŠTURMA, P., ČEPELKA, Č., BALÁŠ, V. *Právo medzinárodných smluv*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 58 – 60. ISBN 978-80-7380-341-4.

²⁰ Viedenský dohovor o zmluvnom práve z 23. mája 1969 (publikovaný pod č. 15/1988 Zb.), článok 2.

²¹ ČEPELKA, Č. *Právo medzinárodných smluv Vídeňská úmluva o smluvnom práve (1969) s komentárom*. Praha: UK v Praze – Nakladatelství Karolinum, 1999, s. 41. ISBN 80-7184-970-7.

²² D. W. Bowett, člen Komisie pre medzinárodné právo, pravdepodobne autor termino-
lógie „prípustnosť – oponovateľnosť“, kde sa prípustnosťou rozumie obmedzenie práva
štátu urobiť výhradu (právny prvok analýzy výhrad) a oponovateľnosťou miera, do akej
práva a povinnosti štátu uplatňujúceho výhradu závisia od postupu reagujúcich štátov
(politický aspekt predmetnej analýzy)

rý výhradu urobil a ostatných účastníkov zmluvy. Je vhodné preskúmať aj dôvody, ktoré vedú štát k urobeniu výhrady k textu medzinárodnej zmluvy, ktorou chce byť viazaný. Medzi dôvody môžeme zaradiť neochotu akceptovať určité procesné pravidlá (napr. forma riešenia sporov medzi zmluvnými stranami – socialistické krajiny napr. odmietali uznať jurisdikciu súdneho alebo arbitrážneho orgánu), alebo potrebu, aby medzinárodné záväzky štátu korešpondovali s jeho vnútroštátnym právom, resp. federálnym systémom.²³ Dôvody však môžu byť aj politické (napr. vzťah arabských krajín k Štátu Izrael), resp. ekonomické.

1.4. Výhrada ako prekážka vynútitelnosti zmluvy

Medzinárodná mnohostranná zmluva sa dojednáva a prijíma na medzinárodnom fóre (konferencii), na ktorom sa zúčastňuje viacero štátov, ktoré prijatím textu zmluvy vyjadrujú svoju ochotu byť ňou viazané: Na prijatie zmluvy treba určité kvórum, ktoré ak nie je dohodnuté inak sa rovná minimálne dvom tretinám prítomných a hlasujúcich štátov v súlade s čl. 9 ods. 2 Viedenského dohovoru z roku 1969.

Pre posúdenie otázky možných výhrad je dôležitý obsah prijatej medzinárodnej zmluvy, konkrétne, či zmluva povoľuje, alebo nepovoľuje urobenie výhrad zo strany štátov. Pri posudzovaní výhrady preto treba zistiť, či urobená výhrada je prípustná. Na základe vyššie uvedeného možno zhrnúť poznatky o otázke, či výhrada môže byť prekážkou vynútitelnosti práv a povinností uvedených v medzinárodnej zmluve vo všeobecnosti. Vychádzajúc z definície výhrady, ktorá je definovaná ako jednostranné vyhlásenie akokoľvek formulované alebo označené, ktoré urobil štát pri vyslovení jeho súhlasu byť viazaný zmluvou, pričom úmyslom výhrady je vylúčiť alebo pozmeniť právne účinky určitých ustanove-

²³ EDWARDS JR., R. W. Reservations to Treaties. In: *Michigan Journal of International Law*. Vol. 10, Issue 2, 1989, s. 363. ISSN 2688-5522. Dostupné na: <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol10/iss2/3> – citované 1. februára 2021.

ní zmluvy pri jej aplikácii voči tomuto štátu, nám vyplýva, že výhrada je prekážkou vynútiteľnosti toho ustanovenia zmluvy, voči ktorému smeruje. Je to dané charakterom výhrady, ktorej cieľom je vylúčiť alebo zmeniť právne účinky daného ustanovenia.

Ak v súlade s čl. 19 písm. a) Viedenského dohovoru zmluva zakazuje robenie výhrad, výhrada ako taká by nemala byť urobená, a teda nie je čo posudzovať ako prekážku vynútiteľnosti zmluvy. V tomto prípade je ale pre aplikáciu a vynútiteľnosť zmluvy dôležitá aktivita zmluvných strán pri posudzovaní prípadných výkladových vyhlásení štátov, ktoré môžu tvoriť skrytú výhradu, ktorá je nezlučiteľná s predmetom a účelom zmluvy a možno ju považovať za prekážku pri aplikácii danej zmluvy, resp. pri jej vynútiteľnosti, ak by ju ostatné zmluvné strany akceptovali.

Štát výhradu urobí vtedy, ak nechce alebo nemôže plniť určité ustanovenie zmluvy, ale chce byť zmluvnou stranou mnohostrannej zmluvy, ktorej ostatné ustanovenia má úmysel plniť v dobrej viere. V tejto situácii štát použije výhradu, ktorá zabráni, ak ju ostatné štáty akceptujú, aby mal daný štát povinnosť plniť ustanovenie zmluvy v pôvodnom znení. Vo všeobecnosti platí, že ak niektorá z ostatných zmluvných strán vznesie jednoduchú námietku voči výhrade, príslušné ustanovenie sa nebude používať medzi štátom, ktorý urobil výhradu, a štátom, ktorý proti nej vzniesol námietku. V prípade, že niektorá zo zmluvných strán vznesie kvalifikovanú námietku, zmluva ako taká nenadobudne platnosť medzi štátom, ktorý výhradu urobil a zmluvnou stranou, ktorá vzniesla námietku. V tom prípade môžeme konštatovať, že výhrada vytvorila prekážku vynútiteľnosti nielen vo vzťahu ku konkrétnemu ustanoveniu, ale aj k celej zmluve. V prípade vznesenia námietok je dôležité brať do úvahy prekluzívnu lehotu 12 mesiacov, ak zmluva nestanoví inak, ktorú poskytuje Viedenský dohovor z roku 1969 na vznesenie námietok, pričom lehota sa počíta odo dňa, keď štát dostal oznámenie o výhrade, alebo keď nadobudla zmluva platnosť pre štát, ktorý urobil výhradu (podľa toho, ktorý z týchto dní je neskorší – čl. 20 ods. 5).

Ak zmluva povoľuje určité výhrady [čl. 19 písm. b) Viedenského dohovoru], je predpoklad, že štáty pri prijatí zmluvy s takouto alternatívou

vou súhlasili, a teda nepredpokladali, že by výhrada urobená v súlade so znením zmluvy pôsobila ako prekážka vynútiteľnosti celej zmluvy. Tretia možnosť je, že text zmluvy neobsahuje žiadne ustanovenie o výhradách [čl. 19 písm. c)] a je ponechané na vôli štátov, či urobia výhradu, ktorá je zlučiteľná s predmetom a účelom zmluvy. Tu je dôležitá a nezastupiteľná úloha štátov, zmluvných strán, starostlivo posúdiť zlučiteľnosť výhrady s predmetom a účelom zmluvy. Ak je výhrada zlučiteľná s predmetom a účelom zmluvy a ostatné zmluvné strany ju prijali, bude tvoriť prekážku vykonateľnosti iba vo vzťahu k danému ustanoveniu zmluvy. V prípade výhrady ako prekážky vynútiteľnosti konkrétneho ustanovenia platí to, čo je uvedené v predchádzajúcom odseku. V prípade nezlučiteľnosti by takáto výhrada tvorila prekážku pri vynútiteľnosti plnenia si povinností vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy ako celku. Ostražitosť ostatných zmluvných strán pri oboch v tomto odseku opísaných prípadoch je dôležitá pri posudzovaní urobených výhrad, resp. výkladových vyhlásení, aby nedošlo k uplatneniu výhrady (resp. skrytej výhrady), ktorú zmluva nepovoľuje a ktorá by tak mohla tvoriť prekážku vynútiteľnosti celej zmluvy.

Je dôležité zdôrazniť nezastupiteľnú úlohu námietok k výhradám, ktorá sa viaže na aktívne posudzovanie každej výhrady zo strany ostatných zmluvných strán a ich prípadné vznesenie námietok k výhradám do jedného roka odo dňa, keď dostali oznámenie o výhrade, alebo od vyjadrenia súhlasu byť viazaný zmluvou podľa čl. 20 ods. 5 Viedenského dohovoru z roku 1969, pričom námietky sú súčasťou procesu selekcie účinkov výhrad v zmysle čl. 21 ods. 3 Viedenského dohovoru z roku 1969. V ďalšom procese posudzovania výhrady ako prekážky vynútiteľnosti zmluvy by mohlo dôjsť k prípadnému rozhodovaniu súdneho, resp. arbitrážneho orgánu či výsledok inej formy riešenia sporov, ako aj postoj a následné kroky členov medzinárodného spoločenstva k danému problému. To však už nie je predmetom výskumu v rámci tohto príspevku vzhľadom na jeho rozsah.

2. Medzinárodné právo životného prostredia – zmluvná základňa

Hospodárska a sociálna rada Organizácie Spojených národov prvýkrát zásadne pomenovala a poukázala na problémy v oblasti životného prostredia vo svojej rezolúcii č. 1346 (XLV) prijatej na jej 1555. plenárnom zasadnutí 30. júla 1968.²⁴ Hospodárska a sociálna rada v bode 1 odporučila Valnému zhromaždeniu zvoliť Konferenciu OSN o ľudskom životnom prostredí, ktorá sa následne uskutočnila v Štokholme v roku 1972²⁵ a výsledkom ktorej bola prijatá Deklarácia OSN o ľudskom životnom prostredí.²⁶ Do tohto obdobia sa otázky ochrany životného prostredia venovalo niekoľko bilaterálnych, ale hlavne multilaterálnych zmlúv, kde môžeme spomenúť napr. Dohovor o ochrane úškatcov z roku 1911, dohovory o regulácii lovu veľrýb z rokov 1931, 1937 a 1946, Zmluva o Antarktíde a pod.²⁷ Oveľa väčší rozvoj zmluvnej základne však nastal až po konaní Štokholmskej konferencie, a to predovšetkým na pôde medzinárodných organizácií – OSN a k nej pridružených organizácií. Vzhľadom na rozrastajúci sa počet medzinárodných zmlúv o ochrane životného prostredia sme si za skúmanú vzorku zvolili na účely tohto príspevku 18 základných zmlúv a k nim patriacich protokolov, resp. dodatkov, ktorých depozitárom je generálny tajom-

²⁴ ECOSOC Res. No. 1346 (XLV). *Question of convening an international conference on the problems of human environment*, dostupná na [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=e/res/1346\(XLV\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=e/res/1346(XLV)) – citované 1. februára 2021.

²⁵ UNGA Res. No. 2398 (XXIII). *Problems of the human environment* (prijatá na 1733. plenárnom zasadnutí 3. decembra 1968), dostupná na [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/res/2398\(XXIII\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/res/2398(XXIII)) – citované 6. júna 2021.

²⁶ *Declaration on the UN Conference on the Human Environment* (prijatá na 21. plenárnom zasadnutí 16. júna 1972), A/CONF.48/14/Rev.1, dostupná na https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/Rev.1 – citované 1. februára 2021.

²⁷ Pozri JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., BLÁŠKOVIČ, K., BUCHTA, T., ARBET, D. *Medzinárodné právo verejné. Druhá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 95 – 97. ISBN 978-80-7380-597-5.

ník OSN a ktoré sú v rámci databázy zaradené v kapitole XXVII – Životné prostredie.²⁸

2.1. Uplatňovanie výhrad k medzinárodným zmluvám o životnom prostredí

Ustanovenia Viedenského dohovoru o zmluvnom práve z roku 1969 o výhradách a s nimi súvisiacich otázok sa použijú aj v prípade posudzovania medzinárodných zmlúv o životnom prostredí. Preto sme sa pri skúmaní zmlúv o životnom prostredí zamerali na prípustnosť výhrad, t. j. na skutočnosť, ako sa v daných zmluvách rieši otázka výhrad. Podrobili sme analýze ustanovenia zmluvy, či zakazujú výhrady, resp. povoľujú len určité výhrady, alebo či neobsahujú žiadne ustanovenia o výhradách, čo by znamenalo prípadné výhrady podrobiť testu zlučiteľnosti s predmetom a účelom zmluvy. Súčasťou analýzy boli aj depozitárske oznámenia obsahujúce informácie o aktivitách zmluvných strán v oblasti výhrad, námietok a výkladových vyhlásení.

Skúmané medzinárodné zmluvy²⁹ a k nim patriace protokoly či dodatky možno rozdeliť na dve základné skupiny, a to na zmluvy, ktoré obsahovali explicitne vyjadrený zákaz robenia výhrad, a na zmluvy, ktoré neobsahovali žiadne ustanovenia o výhradách. Len jedna zo zmlúv (Dohoda o ochrane malých veľrýb v Baltskom, severovýchodnom Atlantiku, Írskom a Severnom mori, New York 17. marca 1992) sa vymyká tomuto rozdeleniu, keď vo svojom článku 8.6 zakazuje všeobecné výhrady a zároveň stanovuje, že štáty môžu urobiť osobitnú výhradu týkajúcu sa konkrétneho druhu, poddruhu alebo populácie malých rýb, pričom tieto výhrady treba oznámiť depozitárovi zmluvy pri vyslovení súhlasu byť

²⁸ https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=_en – citované dňa 1. februára 2021

²⁹ https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=_en – citované dňa 25. mája 2021

viazaný zmluvou.³⁰ Dodatok k predmetnej dohode (Esbjerg 22. august 2003) žiadne ustanovenie o výhradách neobsahuje.

Medzi dohovory, ktoré obsahovali ustanovenia o zákaze výhrad, patrí 10 základných zmlúv: Viedenský dohovor o ochrane ozónovej vrstvy (Viedeň 22. marca 1985, čl. 18³¹), pričom jeho Montrealský protokol o látkach, ktoré poškadzujú ozónovú vrstvu (Montreal 16. septembra 1987) a päť dodatkov k tomuto protokolu už ustanovenia zakazujúce výhrady neobsahujú; Bazilejský dohovor o riadení pohybov nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaní (Bazilej 22. marca 1989, čl. 26), jeho dodatok z 22. septembra 1995 neobsahuje ustanovenie zakazujúce výhrady, ale Bazilejský protokol o zodpovednosti a náhrade škôd spôsobených pohybmi nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaním (Bazilej 10. decembra 1999) obsahuje v čl. 30 neprípustnosť akýchkoľvek výhrad, zároveň však akceptuje oznámenia podľa čl. 3 ods. a ods. 6 a čl. 14 ods. 5, ako aj vyhlásenia, ak nie je ich cieľom zmena alebo vylúčenie právnych účinkov protokolu; Rámcový dohovor OSN o zmene klímy (New York 9. mája 1992, čl. 24), ako aj Kjótsky protokol k Rámcovému dohovoru OSN o zmene podnebia (Kjóto 11. decembra 1997, čl. 26) tiež zakazujú uplatnenie výhrad, ale dodatok ku Kjótskemu protokolu z 8. decembra 2012 ako aj Parížska dohoda (Paríž 12. decembra 2015) už ustanovenia o výhradách neobsahujú; Dohovor o biologickej diverzite (Rio de Janeiro 5. júna 1992, čl. 37), ako aj všetky tri jeho protokoly (Kartágenský z 29. januára 2000, čl. 38, Nagojský z 29. októbra 2010, čl. 34 a Nagoja-Kualalumpurský z 15. októbra 2010, čl. 19) obsahujú zákaz výhrad, rovnako ako aj ďalších šesť zmlúv: Dohovor OSN o boji proti dezertifikácii v krajinách, ktoré čelia vážnemu suchu a/alebo dezertifikácii, najmä v Afrike (Paríž 14. októbra 1994, čl. 37); Rotterdamský dohovor o udeľovaní predbežného súhlasu po predchádzajúcom ohlásení pre určité nebezpečné chemikálie a pesti-

³⁰ https://treaties.un.org/doc/Treaties/1994/03/19940329%2005-25%20AM/Ch_XXVII_09p.pdf - citované dňa 25. mája 2021

³¹ V zátvorke uvádzaný článok obsahuje zákaz robenia výhrad, platí to aj pre ďalšie zmluvy.

cídy v medzinárodnom obchode (Rotterdam 10. septembra 1998, 27), Štokholmský dohovor o perzistentných organických látkach (Štokholm 22. mája 2001, čl. 27), Protokol o občianskej zodpovednosti a náhrade škôd spôsobených cezhraničnými následkami priemyselných havárií na hraničných vodách k Dohovoru o ochrane a využívaní cezhraničných vodných tokov a medzinárodných jazier z roku 1992 a k Dohovoru o následkoch priemyselných havárií presahujúcich hranice štátov z roku 1992 (Kyjev 21. mája 2003, čl. 30), Minamatský dohovor o ortuti (Kumamoto 10. októbra 2013, čl. 32) a Regionálna dohoda o prístupe k informáciám, účasti verejnosti a spravodlivosti na záležitostiach životného prostredia v Latinskej Amerike a Karibiku (Escazú 4. marca 2018, čl. 23). Z týchto desiatich dohovorov, ktorých texty obsahujú ustanovenia explicitne zakazujúce výhrady, boli k štyrom z nich uzavreté dodatky či protokoly, pričom iba pri Dohovore o biodiverzite aj všetky protokoly k nemu patriace obsahujú tiež ustanovenia o zákaze výhrad, t. j. obsahujú rovnaký režim výhrad ako základná zmluva. Pri ostatných troch dohovoroch a ich dodatkoch či protokoloch môžeme hovoriť o rozdielnom spôsobe zaradenia ustanovení o zákaze výhrad do ich textov (dohovor výhradu zakazuje, no všetky³² alebo niektoré³³ z dodatkov či protokolov neobsahujú žiadne ustanovenie o výhradách).

Druhú, taktiež početnú skupinu medzinárodných zmlúv o životnom prostredí tvoria zmluvy a k nim patriace dodatky a protokoly, ktoré neobsahujú žiadne ustanovenia o výhradách. V zásade môžeme konštatovať, že tieto zmluvy sa v otázke výhrad budú riadiť ustanoveniami Viedenského dohovoru z roku 1969, a teda zmluvné strany týchto zmlúv by mali podrobiť každú z uplatnených výhrad testu zlučiteľnosti s predmetom a účelom zmluvy, t. j. mali by preskúmať ich prípustnosť. Do tejto kategórie zmlúv zaraďujeme: Dohovor o diaľkovom znečisťovaní ovzdu-

³² Viedenský dohovor o ochrane ozónovej vrstvy.

³³ Bazilejský dohovor o riadení pohybov nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaní, Rámcový dohovor OSN o zmene klímy.

šia prechádzajúcom hranice štátov (Ženeva 13. novembra 1979)³⁴ a jeho 12 protokolov či dodatkov k nim; Dohovor o posudzovaní vplyvov na životné prostredie presahujúcich štátne hranice (Espoo, Fínsko 25. februára 1991) a jeho tri dodatky a protokoly; Dohovor o ochrane a využívaní cezhraničných vodných tokov a medzinárodných jazier (Helsinki 17. marca 1992) a jeho protokol a dodatok; Dohovor o cezhraničných účinkoch priemyselných havárií (Helsinki 17. marca 1992); Dohoda z Lusaky o operáciách spoločného vynucovania zameraných na nezákonný obchod s voľne žijúcimi živočíchmi a rastlinami (Lusaka 8. septembra 1994) a Dohovor o práve iných ako plavebných použití medzinárodných vodných tokov (New York 21. mája 1997), pričom všetky tieto zmluvy neobsahujú ustanovenia o výhradách, čiže aj protokoly a dodatky majú totožný režim výhrad spolu so základnou zmluvou. K týmto zmluvám zaraďujeme aj Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Aarhus, Dánsko 25. júna 1998), ktorý spolu s Dodatkom k nemu z 27. mája 2005 neobsahujú ustanovenie o výhradách, čo neplatí o Protokole o registroch únikov a prenosov znečisťujúcich látok k Dohovoru (Kyjev, 21. mája 2003), pretože tento protokol vo svojom čl. 28 zakazuje výhrady.

Okrem ustanovení medzinárodných zmlúv o výhradách je vhodné sa na základe depozitárskych oznámení oboznámiť aj s praxou štátov v oblasti výhrad, výkladových vyhlásení, ako aj námietok k vyššie uvedeným zmluvám z oblasti životného prostredia. Štáty aj vzhľadom na obsah práv a záväzkov v predmetných zmluvách využívajú najmä inštitút vyhlásení vo vzťahu k väčšine zmlúv, pričom pri protokoloch k základným dohovorom je tento krok žiaduci, aby tak deklarovali zmluvou požadované fakty, resp. postupy či iné typy informácií. Vo vzťahu k uvedeným zmluvám bolo urobených len 10 výhrad, pričom jednu z výhrad urobil Salvador vo vzťahu k Štokholmskému dohovoru o perzistentných orga-

³⁴ https://treaties.un.org/doc/Treaties/1979/11/19791113%2004-16%20PM/Ch_XXVII_01p.pdf citované 6. júna 2021.

nických látkach (Štokholm 22. mája 2001). Hoci samotný dohovor vo svojom článku 27 zakazuje výhrady a Salvador urobil výhradu týkajúcu sa neuznania obligatórnej jurisdikcie MSD, žiadna zo zmluvných strán túto skutočnosť nenamietala.³⁵ Ak hovoríme o malom využití inštitútu výhrad, iba 10, tak námietky k výhradám využili štáty len v 5 prípadoch. Prax štátov ukázala, že napriek možnosti, ktoré štátom poskytujú viaceré zmluvy, inštitút výhrad, resp. námietok k nim nie je častým javom a štáty skôr využívajú výkladové vyhlásenia, ktorých úmyslom nie je vylúčiť alebo pozmeniť právne účinky niektorých ustanovení zmlúv.

Prax štátov nám ukazuje, že pri vyššie uvedených zmluvách, upravujúcich vzťahy štátov v oblasti životného prostredia je využitie inštitútu výhrad veľmi ojedinelé. Štáty aj vzhľadom na obsah týchto zmlúv a záväzkov z nich vyplývajúcich dominantne využívajú výkladové vyhlásenia, ktoré pripájajú k podpisu zmluvy, resp. ich potvrdia pri úkone, ktorým vyjadrujú svoj konečný súhlas byť viazané zmluvou. Aj pri týchto zmluvách platí to, čo je uvedené v závere časti 1.3, že výhrady urobené v súlade so znením zmluvy a Viedenským dohovorom o zmluvnom práve sú prekážkou vo vzťahu k vynútiteľnosti plnenia konkrétneho, výhradou zmeneného alebo zrušeného ustanovenia. Zároveň ich však nemožno považovať za prekážku vynútiteľnosti zmluvy ako celku, okrem prípadu, ak ostatné štáty vznesú voči výhrade konkrétneho štátu kvalifikovanú námietku, výsledkom je potom neplatnosť zmluvy medzi štátom robiacim výhradu a štátom, ktorý vznesie kvalifikovanú námietku. Za prekážku vynútiteľnosti možno považovať výhrady, ktoré nezodpovedajú kritériám uvedeným v zmluve, resp. vo Viedenskom dohovore o zmluvnom práve, a preto dôraz treba klásť na aktivitu zmluvných strán v oblasti posudzovania výkladových vyhlásení štátov (potenciálne skryté výhrady) a zlučiteľnosti výhrad s predmetom a účelom zmluvy. Dôsledná analýza jednotlivých krokov štátov pri uplatňovaní výhrad, resp. výkladových vyhlásení zo strany zmluvných strán jednoznačne prispieva k následnej aplikácii zmluvy.

³⁵ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-15&chapter=27&clang=_en – citované 6. júna 2021.

Záver

Medzinárodné zmluvy o životnom prostredí, ktoré sú deponované u generálneho tajomníka OSN v rámci kapitoly XXVII: Životné prostredie, v zásade možno rozdeliť do dvoch dominantných skupín z hľadiska uplatnenia výhrad k nim. Prvú skupinu tvoria zmluvy, ktoré vo svojich textoch obsahujú ustanovenie zakazujúce výhrady k nim. Druhá skupina zmlúv neobsahuje vo svojich textoch žiadne ustanovenia o výhradách. Pri oboch typoch zmlúv treba venovať dostatočnú pozornosť zmluvných strán jednotlivým krokom štátov pri uplatňovaní inštitútu výhrad a výkladových vyhlásení. Vzhľadom na to, že zmluvy sa prijímajú zväčša na medzinárodnom fóre, kde s návrhom zmluvy musí vysloviť súhlas väčšina prítomných a hlasujúcich subjektov, je preto možné vyvodiť záver, že využitie inštitútu výhrad nie je vnímané ako prekážka vynútiteľnosti zmluvy ako celku. Výhrada je však prekážkou vynútiteľnosti plnenia toho ustanovenia zmluvy, vo vzťahu ku ktorému si ju štát uplatnil.

Pri analyzovaných zmluvách je dôležitý postoj a konanie ostatných štátov, zmluvných strán, aby podrobne preskúmali každé vyhlásenie ktoréhokolvek štátu a vylúčili tak možnosť urobenia skrytej výhrady, ktorá by mohla tvoriť prekážku vynútiteľnosti plnenia zmluvy. Tu sa dá predpokladať, že sa dané zmluvy v zásade riadia Viedenským dohovorom o zmluvnom práve z roku 1969, a teda treba aj každú výhradu podrobiť testu zlučiteľnosti s predmetom a účelom zmluvy. Výhrada nezlučiteľná s predmetom a účelom zmluvy, ako aj možná skrytá výhrada by predstavovali prekážku vynútiteľnosti plnenia zmluvy.

LITERATÚRA

- Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Seas* (1992). https://treaties.un.org/doc/Treaties/1994/03/19940329%2005-25%20AM/Ch_XXVII_09p.pdf
- Convention on Long-range Transboundary Air Pollution* (1979). https://treaties.un.org/doc/Treaties/1979/11/19791113%2004-16%20PM/Ch_XXVII_01p.pdf

- ČEPELKA, Č. *Právo mezinárodních smluv. Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem*. Praha: UK v Praze – Nakladatelství Karolinum, 1999. 202 s. ISBN 80-7184-970-7.
- Declaration on the UN Conference on the Human Environment* (prijatá na 21 plenárnom zasadnutí 16. júna 1972), A/CONF.48/14/Rev.1, dostupná na https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/Rev.1
- Dohovor OSN o morském práve*, publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 242/1996 Z. z.
- ECOSOC Res. No. 1346 (XLV). *Question of convening an international conference on the problems of human environment*. Dostupná na [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=e/res/1346\(XLV\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=e/res/1346(XLV))
- EDWARDS JR., R. W. Reservations to Treaties. In: *Michigan Journal of International Law*. Vol. 10, Issue 2, 1989. s. 362 – 405. ISSN 2688-5522. Dostupné na: <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol10/iss2/3>
- FITZMAURICE, G. Reservations to Multilateral Conventions. In: *International and Comparative Law Quarterly*. Vol 2 (1), s. 1 – 26, 1953. ISSN 1471-6895. dostupné na: <http://www.jstor.org/stable/755719>
- ILC Yearbook 1951, vol. II
- ILC Yearbook 1953, vol. II (A/CN.4/63)
- ILC Yearbook 1966, vol. II
- ICJ Reports, 1951
- JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., BLAŠKOVIČ, K., BUCHTA, T., ARBET, D. *Medzinárodné právo verejné, druhá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. 463 s. ISBN 978-80-7380-597-5
- McRAE, D. M. The Legal Effect of Interpretative Declarations. In: *British Yearbook of International Law*, Volume 49, Issue 1, 1978, s. 155 – 173. ISSN 0068-2691, dostupné na: <https://doi.org/10.1093/bybil/49.1.155>.
- Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean* (2018). https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-18&chapter=27&clang=_en.
- Reservations to Multilateral Conventions*, Report of the ILC, 1951.
- Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants* (2001). https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-15&chapter=27&clang=_en.
- ŠTURMA, P., ČEPELKA, Č., BALÁŠ, V. *Právo mezinárodních smluv*, 1. vyd. Plzeň, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. 404 s. ISBN 978-80-7380-341-4
- UNGA Res. No. 2398 (XXIII) *Problems of the human environment* (prijatá na 1733. plenárnom zasadnutí 3. decembra 1968), dostupná na [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/res/2398\(XXIII\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/res/2398(XXIII))
- Viedenský dohovor o smluvnom práve* (1969), publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 15/1988 Z. z.

UDRŽATEĽNOSŤ AKO STREŠNÝ POJEM NA PRESADZOVANIE ENVIRONMENTÁLNYCH A SOCIÁLNYCH PRÁV V DOHODÁCH O VOĽNOM OBCHODE¹

SUSTAINABILITY AS AN UMBRELLA CONCEPT FOR THE PROMOTION OF ENVIRONMENTAL AND SOCIAL RIGHTS IN FREE TRADE AGREEMENTS

Mgr. Martin Bulla, PhD.

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta,
Katedra medzinárodného práva a európskeho práva

Abstrakt: Príspevok analyzuje koncept trvalo udržateľného rozvoja v kontexte jeho pôsobenia v dohodách o voľnom obchode. Na úvod je podrobne predstavená genéza definície pojmu trvalo udržateľný rozvoj a jeho artikulácie v kľúčových strategických dokumentoch. V ďalšej časti príspevok rozoberá zmenu paradigmy rámcovania sociálnych a environmentálnych práv v dohodách o voľnom obchode. Pôvodný prístup, založený na tzv. ľudskoprávnej kondicionalite, zaradovao sociálne a environmentálne práva pod hlavičku ľudských práv, kým novšie dohody o voľnom obchode pracujú so sociálnymi a environmentálnymi právami ako so súčasťou konceptu trvalo udržateľného rozvoja. Pozornosť je venovaná tiež dôsledkom, ktoré z tejto zmeny vyplývajú.

Kľúčové slová: Trvalo udržateľný rozvoj, ľudskoprávna kondicionalita, sociálne práva, pracovné právo, environmentálne práva, ciele trvalo udržateľného rozvoja, program dôstojnej práce, základné normy MOP

Abstract: The paper analyses the concept of sustainable development in the context of its operation in free trade agreements. It presents a detailed genesis of the definition of the term sustainable development and its articulation in key strategic policy documents. The next part discusses the paradigm shift in the framing of social and environmental rights in free trade agreements. The original approach, based on the so-called human

¹ Príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0193/18 „Environmentalizácia medzinárodného verejného práva“, zodpovedný riešiteľ prof. JUDr. Juraj Jankuv, PhD. a zároveň v rámci riešenia projektu APVV-18-0443 Prieniky pracovného práva do iných odvetí súkromného práva (a vice versa).

rights conditionality, included social and environmental rights under the heading of human rights, while new free trade agreements understand social and environmental rights as an integral part of the concept of sustainable development. Attention is also paid to the consequences of this change.

Key words: Sustainable development, human rights conditionality, social rights, labour law, environmental rights, sustainable development, goals, decent work agenda, core labour standards.

Úvod

Ľudské, pracovné a environmentálne práva si nachádzali cestu do podoby kodifikácií charakteru *hard law* len pomaly a zložito, dlhý čas boli artikulované len vo forme deklarácií a rezolúcií. Aj súčasné pramene však stále trpia zásadným nedostatkom, pretože nevytvárajú dostatočnú motiváciu na dodržiavanie záväzkov, ktoré ustanovujú. Ak štát prijme medzinárodný dohovor, ale nedodríava záväzky z neho vyplývajúce, samotný dohovor spravidla nezavádza dostatočne efektívny sankčný mechanizmus, ktorý by daný štát k plneniu jeho záväzkov primäl.

Značné nádeje v tejto súvislosti priniesla postupne (od deväťdesiatych rokov 20. storočia) sa rozvíjajúca prax zakomponovávania tzv. sociálnych klauzúl, resp. ľudskoprávnej kondicionality do medzištátnych dohôd o voľnom obchode. Tento mechanizmus totiž v zásade umožňuje, aby voči štátu, ktorý nedodríava ľudskoprávne záväzky, bolo pozastavené poskytovanie ekonomických výhod, spočívajúcich v znížených colných sadzbách, prípadne zvýšených objemoch kvót a ďalších opatreniach.

Najväčšími propagátormi podmieňovania odstraňovania prekážok medzinárodného obchodu dodržiavaním ľudských a environmentálnych práv sú Spojené štáty americké a Európska únia.² Ich prístupy pri zavádzaní ľudskoprávnej kondicionality však nie sú úplne totožné, naj-

² VAN DEN PUTTE, L., ORBIE, J. EU Bilateral Trade Agreements and the Surprising Rise of Labour Provisions. In: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 31, No. 3, 2015, s. 263 – 284. ISSN 0952-617X.

mä v postupe uplatňovania ľudskoprávných doložiek. Americké dohody o voľnom obchode spravidla zavádzajú jasný mechanizmus riešenia sporov a umožňujú pozastaviť poskytovanie ekonomických výhod, ak sa preukáže, že nedodržiavanie ľudskoprávných (pracovnoprávných/environmentálnych) záväzkov je výsledkom trvalého a opakujúceho sa konania, resp. opomenutia konania a zároveň má spôsobilosť ovplyvniť vzájomný obchod alebo investície medzi krajinami.³ Na druhej strane EÚ uplatňuje skôr propagačný prístup (na rozdiel od amerického, podmienenečného), ktorý neumožňuje odňatie colných koncesíí v prípade, že druhá zmluvná strana nedodríava ľudskoprávne záväzky, artikulované v dohode o voľnom obchode, ale preferuje spravidla riešenie prostredníctvom panelu expertov, ktorého výstup má však len odporúčací charakter.⁴

Znenie a charakter tzv. sociálnych klauzúl prešli postupným vývojom, ktorý odzrkadľoval aj meniace sa politické a spoločenské podmienky. Tlak na transparentnosť procesu dojednávania dohôd o voľnom obchode a zvyšovanie úlohy Európskeho parlamentu priniesli rozširovanie a prehľbovanie sociálnych klauzúl, zároveň však dochádza aj k bezprecedentnému rozširovaniu a prehľbovaniu ustanovení o liberalizácii vzájomného obchodu.⁵

V poslednom období sme svedkami meniaceho sa prístupu k zapájaniu sociálnych (vrátane pracovných) a environmentálnych práv a záujmov do dohôd o voľnom obchode. Kým doteraz figurovali pod hlavičkou ľudskoprávných doložiek, po novom sú rámčované ako súčasť ustanovení o obchode a trvalo udržateľnom rozvoji. Otcom tohto prístupu je bývalý komisár EÚ pre obchod Peter Mandelson, ktorý predstavil

³ ARAUJO, B. M. Labour Provisions in EU and US Mega-regional Trade Agreements: Rhetoric and Reality. In: *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 67, No. 1, 2018, s. 240. ISSN 0020-5893.

⁴ *Ibidem*, s. 241.

⁵ VAN DEN PUTTE, L., ORBIE, J. EU Bilateral Trade Agreements and the Surprising Rise of Labour Provisions. In: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 31, No. 3, 2015, s. 280 – 281. ISSN 0952-617X.

myšlienku zakotvenia ustanovení o trvalo udržateľnom rozvoji do dohôd EÚ o voľnom obchode v prejave z roku 2005.⁶

Cieľom tohto príspevku je predstaviť koncept trvalo udržateľného rozvoja v kontexte jeho pôsobenia v dohodách o voľnom obchode a načrtnúť dôsledky zmeny paradigmy rámcovania sociálnych a environmentálnych práv v dohodách o voľnom obchode.

1. Vývoj konceptov rozvoja a udržateľného rozvoja

1.1. Deklarácia o práve na rozvoj (1986)⁷

Prvým významným dokumentom, ktorý sa osobitne venuje problematike rozvoja, je Deklarácia o práve na rozvoj, ktorú Valné zhromaždenie OSN prijalo ako rezolúciu č. 41/128 zo 4. decembra 1986. Podľa preambuly rezolúcie predstavuje rozvoj komplexný hospodársky, sociálny, kultúrny a politický proces, ktorého cieľom je neustále zlepšovať blahobyť celej populácie a všetkých jednotlivcov na základe ich aktívnej, slobodnej a zmysluplnej účasti na rozvoji a spravodlivej distribúcii výhod z toho vyplývajúcich. Samotné právo na rozvoj potom definuje článok 1 rezolúcie ako neodňateľné ľudské právo, na základe ktorého je každá ľudská osoba a celé ľudstvo oprávnené zúčastňovať sa na hospodárskom, sociálnom, kultúrnom a politickom rozvoji, v rámci ktorého je možné plne uplatňovať všetky ľudské práva a základné slobody, prispievať k tomuto rozvoju a využívať ho. Článok 2 prízvukuje, že ľudská osoba je ústredným subjektom rozvoja. Rezolúcia opakovane odkazuje na Všeobecnú deklaráciu ľudských práv⁸ a v medzinárodné dohovory o ľudských právach, predovšetkým na

⁶ BOSSUYT, F. The Social Dimension of the New Generation of EU FTAs with Asia and Latin America: Ambitious Continuation for the Sake of Policy Coherence. In: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 14, 2009. s. 708. ISSN 1384-6299.

⁷ Dostupné na: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx>> Posledný prístup 11. 12. 2020

⁸ Prijatá na zasadnutí III. Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov (OSN) vo forme rezolúcie číslo 217 (III) dňa 10. decembra 1948.

Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach⁹ a Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach.¹⁰ O koncepte udržateľnosti tu však zatiaľ nenachádzame zmienku.

1.2. Brundtlandovej správa

Ešte začiatkom osemdesiatych rokov bola na pôde OSN vytvorená Svetová komisia pre životné prostredie a rozvoj, ktorej úlohou bolo vypracovať správu o životnom prostredí a globálnych problémoch do roku 2000 a ďalej, vrátane navrhnutia stratégií trvalo udržateľného rozvoja.¹¹ Predsedníčkou komisie sa stala bývalá nórska premiérka Gro Harlem Brundtlandová, podľa ktorej býva nazývaná aj celá komisia, ako aj jej záverečná správa.

Brundtlandovej správa¹² definuje udržateľný rozvoj ako rozvoj, ktorý zodpovedá potrebám súčasnosti bez toho, aby bola ohrozená schopnosť budúcich generácií uspokojovať svoje vlastné potreby. Obsahuje pritom v sebe dva kľúčové pojmy:

- koncept „potrieb“, najmä základných potrieb chudobných ľudí na svete, ktorým by mala byť daná najvyššia priorita; a
- myšlienku obmedzení daných stavom technológie a sociálnej organizácie na schopnosť životného prostredia uspokojovať súčasné a budúce potreby.¹³

⁹ Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb. z 10. mája 1976 o Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach

¹⁰ Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb. z 10. mája 1976 o Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach

¹¹ Bližšie pozri: <<https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/wced>>

¹² *Report of the UN World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Oslo 20 March 1987. Dostupné na: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>

¹³ Brundtlandovej správa, kapitola 2. s. 41.

Stratégia trvalo udržateľného rozvoja sa podľa Brundtlandovej správy zameriava na podporu harmónie medzi ľuďmi a medzi ľudstvom a prírodou.¹⁴

1.3. Deklarácia z Ria de Janeiro o životnom prostredí a rozvoji (1992)¹⁵

Deklarácia z Ria de Janeiro už výslovne zmieňuje koncept udržateľného rozvoja. Opäť zdôrazňuje, že ľudské bytosti sú v centre záujmu trvalo udržateľného rozvoja. Ďalej formuluje ich nárok na zdravý a produktívny život v súlade s prírodou. Pokiaľ ide o samotnú udržateľnosť, podľa článku 4 deklarácie v záujme dosiahnutia trvalo udržateľného rozvoja musí byť ochrana životného prostredia neoddeliteľnou súčasťou procesu rozvoja a nemožno ju posudzovať izolovane od neho. Článok 8 prízvukuje, že na dosiahnutie udržateľného rozvoja a vyššej kvality života všetkých ľudí by štáty mali obmedziť a vylúčiť neudržateľné vzorce výroby a spotreby a podporovať vhodné demografické politiky.

Deklarácia na viacerých miestach volá po potrebe spolupráce štátov. Štáty by mali spolupracovať v prvom rade pri posilňovaní vnútorného vytvárania kapacít pre trvalo udržateľný rozvoj zlepšovaním vedeckého porozumenia prostredníctvom výmeny vedeckých a technologických poznatkov a zlepšovaním vývoja, adaptácie, šírenia a prenosu technológií vrátane nových a inovatívnych technológií. Rozvinuté krajiny by si však mali uvedomiť zodpovednosť, ktorú nesú v rámci medzinárodného úsilia o trvalo udržateľný rozvoj, s ohľadom na tlak, ktorý ich spoločnosti vyvíjajú na globálne prostredie, a na technológie a finančné zdroje, ktorý kontrolujú. Preto by štáty mali spolupracovať tiež na presadzovaní pod-

¹⁴ *Ibidem*, s. 57.

¹⁵ Prijatá na konferencii OSN o životnom prostredí a rozvoji v Rio de Janeiro v dňoch 3. – 14. júna 1992. Dostupná na: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf> Posledný prístup 11. 12. 2020

porného a otvoreného medzinárodného hospodárskeho systému, ktorý by viedol k hospodárskemu rastu a udržateľnému rozvoju vo všetkých krajinách, s cieľom lepšie riešiť problémy zhoršovania kvality životného prostredia.

Deklarácia nevyzýva len na spoluprácu medzi štátmi v dosahovaní cieľov udržateľného rozvoja, ale zdôrazňuje tiež potrebu zapojenia všetkých ľudí, pričom osobitne vyzdvihuje úlohu žien (princíp 20) a mladých ľudí (princíp 21), ako aj domorodých obyvateľov a ich komunít (princíp 20) pri riadení a rozvoji životného prostredia.

Napokon deklarácia nezabúda zmieniť ani inherentne deštruktívny charakter ozbrojených konfliktov vo vzťahu k trvalo udržateľnému rozvoju. Apeluje preto na rešpektovanie noriem medzinárodného práva poskytujúcich ochranu životnému prostrediu v čase ozbrojeného konfliktu a vyzýva štáty na spoluprácu na ďalšom rozvoji tejto oblasti práva (princíp 24).

1.4. Deklarácia z Johannesburgu o udržateľnom rozvoji (2002)¹⁶

Deklarácia nadväzuje a priamo odkazuje na predošlé iniciatívy a dokumenty – predovšetkým na *Deklaráciu z Ria de Janeiro*. Spolu s deklaráciou bol v Johannesburgu prijatý tiež *Plán implementácie svetového samitu o trvalo udržateľnom rozvoji*.¹⁷

Kľúčovým prvkom deklarácie je definovanie troch *pilierov trvalo udržateľného rozvoja*, ktorými sú:

- i. ekonomický rozvoj,
- ii. sociálny rozvoj a
- iii. ochrana životného prostredia.

¹⁶ Deklarácia bola prijatá ako výstup svetového summitu o udržateľnom rozvoji, ktorý sa konal v juhoafrickom Johannesburgu 2. – 4. septembra 2002. Dostupná na: <https://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm> Posledný prístup 11. 12. 2020.

¹⁷ Dostupné na: <https://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf> Posledný prístup 11. 12. 2020

Zároveň dokument deklaruje prevzatie kolektívnej zodpovednosti za napredovanie a posilňovanie týchto vzájomne závislých a vzájomne sa posilňujúcich pilierov trvalo udržateľného rozvoja na miestnej, národnej, regionálnej a globálnej úrovni.¹⁸

Deklarácia ďalej formuluje základné ciele a požiadavky trvalo udržateľného rozvoja, medzi ktoré patrí:¹⁹

- a. odstránenie chudoby,
- b. zmena vzorcov spotreby a výroby a
- c. ochrana a správa prírodných zdrojov so zreteľom na hospodársky a sociálny rozvoj.

Bod 14 deklarácie uznáva, že výzvam, ktorým svet čelí v súvislosti s dosahovaním udržateľného rozvoja, dodala nový rozmer globalizácia. Pomenúva pritom najmä rýchlu integráciu trhov, mobilitu kapitálu a výrazné zvýšenie investičných tokov po celom svete. Zdôrazňuje tiež, že prínosy a náklady globalizácie sú rozdelené nerovnomerne, pričom rozvojové krajiny čelia osobitným ťažkostiam.

Deklarácia tiež artikuluje podmienky, ktoré vážne ohrozujú trvalo udržateľný rozvoj. Zaraďuje medzi ne chronický hlad; podvýživu; zahraničnú okupáciu; ozbrojené konflikty; problémy s nelegálnymi drogami; organizovaný zločin; korupciu; prírodné katastrofy; nedovolené obchodovanie so zbraňami; obchodovanie s ľuďmi; terorizmus; netoleranciu a podnecovanie k rasovej, etnickej, náboženskej a inej nenávisti; xenofóbiu a napokon endemické, prenosné a chronické choroby, najmä HIV/AIDS, maláriu a tuberkulózu.²⁰

Napokon deklarácia konštatuje, že trvalo udržateľný rozvoj si vyžaduje dlhodobú perspektívu a širokú účasť na formulovaní politik, rozhodovaní a implementácii na všetkých úrovniach.

¹⁸ Bod 5 Deklarácie z Johannesburgu.

¹⁹ Bod 11 Deklarácie z Johannesburgu.

²⁰ Bod 19 Deklarácie z Johannesburgu.

1.5. Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj²¹ (2015)

V júni 2012 sa v brazílskom Rio de Janeiro uskutočnila konferencia OSN o udržateľnom rozvoji (Rio+20),²² ktorej záverečný dokument nazvaný *Budúcnosť, ktorú chceme*,²³ začal proces vedúci k definovaniu súboru cieľov trvalo udržateľného rozvoja, ktorý by mal vychádzať z *rozvojových cieľov milénia*, prijatých na miléniovom summite v septembri 2000 v New Yorku.²⁴ V roku 2013 valné zhromaždenie OSN vytvorilo otvorenú pracovnú skupinu,²⁵ ktorá mala za úlohu vytvoriť návrh týchto cieľov. *Ciele trvalo udržateľného rozvoja (Sustainable Development Goals – SDGs)*²⁶ boli napokon prijaté na samite OSN o udržateľnom rozvoji v septembri 2015 v dokumente nazvanom *Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj*. Dokument stanovuje celkom 17 hlavných cieľov, pričom ku každému zároveň formuluje niekoľko čiastkových cieľov.

Cieľ 1. Ukončiť chudobu všade a vo všetkých jej formách.

Cieľ 2. Ukončiť hlad, dosiahnuť potravinovú bezpečnosť a lepšiu výživu a podporovať trvalo udržateľné poľnohospodárstvo.

Cieľ 3. Zabezpečiť zdravý život a podporovať blahobyt pre všetkých a v každom veku.

Cieľ 4. Zabezpečiť inkluzívne, spravodlivé a kvalitné vzdelávanie a podporovať celoživotné vzdelávacie príležitosti pre všetkých.

²¹ Dokument prijatý Valným zhromaždením OSN v septembri 2015 s úplným názvom: „Transformujeme náš svet: Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj.“ Slovenské znenie dostupné na: <<https://www.minzp.sk/files/oblasti/udrzatelny-rozvoj/sdgs-dokument-sk-verzia-final.pdf>> Posledný prístup 12. 12. 2020

²² Bližšie pozri: <<https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>> Posledný prístup 12. 12. 2020

²³ *The Future We Want*. Dostupné na: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E> Posledný prístup 12. 12. 2020

²⁴ Pozri bližšie: <<https://www.un.org/en/conferences/environment/newyork2000>> Posledný prístup 12. 12. 2020

²⁵ Bližšie pozri: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/owg>>

²⁶ Pozri tiež: <<https://sdgs.un.org/goals>>

- Cieľ 5. Dosiahnuť rodovú rovnosť a posilniť postavenie všetkých žien a dievčat
- Cieľ 6. Zabezpečiť dostupnosť a trvalo udržateľný manažment vody a sanitárnych opatrení pre všetkých.
- Cieľ 7. Zabezpečiť prístup k cenovo dostupným, spoľahlivým a trvalo udržateľným moderným zdrojom energie pre všetkých.
- Cieľ 8. Podporovať trvalý, inkluzívny a trvalo udržateľný ekonomický rast, plnú a produktívnu zamestnanosť a dôstojnú prácu pre všetkých.
- Cieľ 9. Vybudovať pevnú infraštruktúru, podporovať inkluzívnu a trvalo udržateľnú industrializáciu a posilniť inovácie.
- Cieľ 10. Znížiť rozdiely v rámci a medzi krajinami.
- Cieľ 11. Premeniť mestá a ľudské obydli na inkluzívne, bezpečné, odolné a trvalo udržateľné
- Cieľ 12. Zabezpečiť trvalo udržateľnú spotrebu a výrobné schémy.
- Cieľ 13. Podniknúť bezodkladné opatrenia na boj proti klimatickým zmenám a ich dôsledkom.²⁷
- Cieľ 14. Zachovať a trvalo udržateľne využívať oceány, moria a zdroje mora na trvalo udržateľný rozvoj.
- Cieľ 15. Chrániť, obnovovať a podporovať trvalo udržateľné využívanie pozemných ekosystémov, trvalo udržateľne manažovať lesné hospodárstvo, bojovať proti dezertifikácii a zastaviť spätnú degradáciu krajiny a stratu biodiverzity.
- Cieľ 16. Podporovať mierovú inkluzívnu spoločnosť v prospech trvalo udržateľného rozvoja. Poskytnúť prístup k spravodlivosti pre všetkých a budovať efektívne, transparentné a inkluzívne inštitúcie na všetkých úrovniach.
- Cieľ 17. Posilniť prostriedky implementácie a revitalizácie globálneho partnerstva pre trvalo udržateľný rozvoj.²⁸

²⁷ Uznávajúc, že *Rámcový dohovor OSN o zmene klímy* je primárnym medzinárodným a medzivládnyim fórom na rokovanie o reakcii celého sveta na klimatické zmeny.

²⁸ *Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj*, s. 14.

Váha, ktorú agende udržateľného rozvoja pripisuje OSN, je podčiarknutá aj vytvorením inštitucionálneho rámca pre implementáciu cieľov udržateľného rozvoja. Hlavná úloha pri dohliadaní na ďalšie nadväzujúce kroky a revízie na globálnej úrovni bola zverená tzv. *Politickému fóru na vysokej úrovni*,²⁹ ktoré má pracovať pod záštitou a v úzkej spolupráci s Valným zhromaždením OSN a Hospodárskou a sociálnou Radou OSN.³⁰ Medzi úlohy fóra patrí najmä presadzovanie celosystémovej súdržnosti a koordinácia politik trvalo udržateľného rozvoja, ako aj posudzovanie pokroku, výsledkov a výziev, ktorým čelia rozvinuté a rozvojové krajiny, ako aj novo vznikajúcich problémov. Politickému fóru poskytuje administratívnu, odbornú a technickú podporu Oddelenie pre ciele udržateľného rozvoja (DSDG),³¹ pôsobiace v rámci Odboru OSN pre hospodárske a sociálne vzťahy.³²

Z hľadiska presadzovania sociálnych práv sú relevantné najmä ciele 5, 8 a 16. Cieľ 5 spočíva v dosiahnutí rodovej rovnosti a posilnení postavenia všetkých žien a dievčat. Predovšetkým ide o ukončenie všetkých foriem diskriminácie voči ženám a dievčatám, a to vo všetkých oblastiach. Agenda 2030 ďalej zdôrazňuje potrebu uznávať a ceníť si neplatenú starostlivosť a domácu prácu prostredníctvom poskytovania verejných služieb, infraštruktúry a politik sociálnej ochrany a presadzovania spoločnej zodpovednosti v rámci domácnosti a rodiny. Čiastkový cieľ 5.5 spočíva v zabezpečení toho, aby ženy mali plnú účinnú účasť a rovnaké príležitosti vodcovstva na všetkých úrovniach rozhodovania v politickom, ekonomickom a verejnom živote.

Cieľ 8 deklaruje podporu trvalého, inkluzívneho a trvalo udržateľného ekonomického rastu, plnej a produktívnej zamestnanosti a dôstojnej práce pre všetkých. V rámci tohto cieľa je vyjadrený záväzok presadzovať politiky zamerané na rozvoj, ktoré podporujú produktívne činnosti a vytváranie dôstojných pracovných miest (...). Ambicióznym je čiast-

²⁹ Pozri: <<https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>> <>

³⁰ *Ibidem*, bod 47, s. 12; ďalej body 82 – 90, s. 34 – 35.

³¹ Division for Sustainable Development Goals (DSDG). Pozri: <<https://sdgs.un.org/about>>

³² United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA).

kový cieľ v bode (8.5) – do roku 2030 dosiahnuť plné a produktívne zamestnanie a dôstojnú prácu pre všetky ženy a mužov, vrátane mladých ľudí a osôb s postihnutím, a rovnakú mzdu za prácu rovnakej hodnoty. Nemenej odvážny je cieľ do roku 2020 podstatne znížiť podiel mladých ľudí, ktorí nemajú zamestnanie, vzdelanie alebo odbornú výučbu. V kontexte nových reálií spôsobených pandemiou nového koronavírusu pôsobí tento subcieľ ešte naliehavejšie.

Z environmentálneho hľadiska je dôležitým najmä bod 8.4, ktorý artikuluje snahu oddeliť ekonomický rast od poškodzovania životného prostredia.

Z hľadiska pracovného práva majú zásadný význam body 8.7 a 8.8. Bod 8.7 sa týka tzv. základných noriem Medzinárodnej organizácie práce (tiež core labour standards alebo základné dohovory).³³ Vyjadruje cieľ prijať opatrenia na odstránenie nútenej práce, ukončenie moderného otroctva a nelegálneho obchodovania s ľuďmi a zabezpečenie zákazu a odstránenie najhorších foriem detskej práce, vrátane náboru a využívania detských vojakov, a do roku 2025 ukončiť detskú prácu vo všetkých jej formách.

Bod 8.8 deklaruje ambíciu chrániť pracovné práva a presadzovať bezpečné a spoľahlivé pracovné prostredie pre všetkých pracujúcich vrátane migrujúcich pracovníkov, predovšetkým migrantiek, a tých, ktorých zamestnanie je neisté. Cieľom je teda zaistiť bezpečné a spravodlivé pracovné podmienky aj vo vzťahu k najviac zraniteľným skupinám na trhu práce.

Napokon v bode 8.b je vyjadrený záväzok do roku 2020 vypracovať a sfunkčniť globálnu stratégiu na zamestnávanie mladých³⁴ a implementovať Globálny pakt Medzinárodnej organizácie práce pre zachovanie pracovných miest.³⁵

³³ Pozri bližšie: <<https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>>

³⁴ Táto stratégia bola oficiálne spustená vo februári 2016 pod názvom „*Global Initiative on Decent Jobs for Youth*“. Pozri <<https://www.decentjobsforyouth.org/global-initiative#who-we-are>>

³⁵ Pakt bol prijatý v júni 2009 a zaoberá sa sociálnymi a ekonomickými dôsledkami medzi-

Cieľ 16 spočíva v presadzovaní mierumilovnej a inkluzívnej spoločnosti v prospech trvalo udržateľného rozvoja, poskytnutí prístupu k spravodlivosti pre všetkých a budovaní efektívnych, transparentných a inkluzívnych inštitúcií na všetkých úrovniach. Dôraz sa kladie na presadzovanie právneho štátu na národnej aj medzinárodnej úrovni a na zaistenie rovnakého prístupu k spravodlivosti pre všetkých. S tým úzko súvisí potreba vytvoriť efektívne, zodpovedné a transparentné inštitúcie na všetkých úrovniach, ako aj zaistiť responzívne, participatívne a reprezentatívne rozhodovanie na všetkých úrovniach. Zásadný význam má v tomto kontexte zabezpečenie verejného prístupu k informáciám, ochrana základných slobôd v súlade s národnou legislatívou a medzinárodnými dohodami a nevyhnutnosť presadzovať a vykonávať nediskriminačné zákony a politiky pre trvalo udržateľný rozvoj.

1.6. Program dôstojnej práce

Téme udržateľného rozvoja venuje pozornosť aj Medzinárodná organizácia práce (ďalej len MOP). Na prelome milénia začal na pôde MOP rezonovať pojem dôstojná práca (angl. *Decent work*). Dôstojná práca býva definovaná ako produktívna práca pre ženy a mužov v podmienkach slobody, spravodlivosti, bezpečnosti a ľudskej dôstojnosti,³⁶ pričom sa skladá zo štyroch kľúčových komponentov: podmienky zamestnávania, sociálne zabezpečenie, práva na pracovisku a sociálny dialóg.³⁷ Dôstojná práca je charakterizovaná tým, že:

- zabezpečuje spravodlivý príjem,

národnej finančnej a hospodárskej krízy. Pozri bližšie: <<https://www.ilo.org/jobspact/about/lang--en/index.htm>>

³⁶ <https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/employment-and-decent-work_en>

³⁷ ZU, L. Decent work. In: IDOWU, S. O., CAPALDI, N., ZU, L., DAS GUPTA, A. (Eds.). *Encyclopedia of Corporate Social Responsibility*. Berlin/Heidelberg: Springer, 2013, s. 760. ISBN: 978-3-642-28087-0.

- zaručuje bezpečnú formu zamestnania a bezpečné pracovné podmienky,
- zaisťuje rovnaké príležitosti a rovnaké zaobchádzanie pre všetkých,
- zahŕňa sociálnu ochranu pracovníkov a ich rodín,
- ponúka vyhliadky na osobný rozvoj a podporuje sociálnu integráciu,
- pracovníci môžu slobodne vyjadriť svoje obavy a organizovať sa.³⁸

V roku 2015 sa princípy programu dôstojnej práce stali súčasťou *Agendy 2030 pre udržateľný rozvoj*.³⁹ Vyjadrené sú predovšetkým v celi osem (pozri vyššie), ale čiastkovo aj v ďalších cieľoch.

2. Od ľudsko-právnej kondicionality k trvalo udržateľnému rozvoju

Zmena paradigmy smerom k rámcovaniu environmentálnych a sociálnych záväzkov ako súčasti konceptu trvalo udržateľného rozvoja vyvolala, prirodzene, najmä v právnych kruhoch obavy o to, či takáto úprava bude dostatočne právne uchopiteľná a najmä vymožiteľná.⁴⁰ Predsa len problematika ľudských práv je predmetom celého spektra *hard law* kodifikácií univerzálnej, regionálnej aj vnútroštátnej povahy. Na druhej strane trvalo udržateľný rozvoj je stále prevažne v rovine *soft law* a aj samotný obsah tohto konceptu, ako sme videli vyššie, je pomerne fluidný.

Literatúra sa viac-menej zhoduje v tom, že koncept trvalo udržateľného rozvoja má z právneho hľadiska predovšetkým interpretačný význam. Podľa Loweho trvalo udržateľný rozvoj nie je primárnym pravidlom, ale

³⁸ <https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/employment-and-decent-work_en>

³⁹ Pozri: <<https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>>

⁴⁰ Pozri napr. NOVITZ, T. Labour Standards and Trade: Need we choose between 'Human Rights' and 'Sustainable Development'? In: GÖTT, H., STOLL, P.-T. (Eds.). *Labour Standards in International Economic Law*. Berlin/Heidelberg: Springer, 2018, s. 122 a nasl. ISBN 978-3-319-69447-4.

normatívny charakter môže čerpať ako prvok súdnej argumentácie.⁴¹ Častým argumentom je tu najmä rozhodovacia prax Medzinárodného súdneho dvora, ktorý trvalo udržateľný rozvoj využíva na interpretačné účely a označuje ho ako „koncept“. Napríklad v rozhodnutí vo veci *Gabčíkovo – Nagymaros* sa uvádza, že koncept trvalo udržateľného rozvoja vyjadruje potrebu zosúladiť ekonomický rozvoj s ochranou životného prostredia.⁴² V ďalšej judikatúre súdny dvor na toto rozhodnutie nadväzuje a vo veci *Pulp Mills* označuje trvalo udržateľný rozvoj ako „cieľ“, o dosiahnutie ktorého sa má medzinárodné spoločenstvo usilovať.⁴³

Podobne aj Barral po hĺbkovej analýze prichádza k záveru, že trvalo udržateľný rozvoj je silným hermeneutickým nástrojom.⁴⁴ Zároveň však ale tvrdí, že trvalo udržateľný rozvoj už bol formalizovaný ako primárna právna norma (angl. *primary rule of law*), ktorá ma za cieľ regulovať ľudské správanie.⁴⁵ Nejde teda podľa nej len o interpretačné pravidlo, zakotvené v prameňoch *soft law*, ale o klasickú právnu normu. Argumentuje tým, že o trvalo udržateľnom rozvoji sa zmiernuje vyše 300 medzinárodných dohôd, z toho 112 mnohostranných zmlúv, pričom zhruba 30 z nich je určených na univerzálnu participáciu.⁴⁶ Uznáva pritom, že mnoho z týchto zmienok je súčasťou preambúl a aj v prípade, že ide o zmienky priamo v normatívnom texte, tie bývajú často pomerne vágne a vyjadrujú zväčša

⁴¹ LOWE, V. Sustainable Development and Unsustainable Arguments. In: BOYLE, A., FREESTONE, D. (eds.). *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*. Oxford. Oxford University Press, 1999, s. 31. ISBN 9780198298076, cit. podľa: BARRAL, V. Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm. In: *The European Journal of International Law*, Vol. 23, no. 2, 2012, s. 388 – 389. ISSN 0938-5428.

⁴² Rozhodnutie Medzinárodného súdneho dvora vo veci *Gabčíkovo – Nagymaros Project* (Hungary v. Slovakia), Judgment ICJ Reports (1997) 7, ods. 140.

⁴³ *Pulp Mills on the River Uruguay*, ICJ, Judgment, 20 April 2010, ods. 177.

⁴⁴ BARRAL, V. Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm. In: *The European Journal of International Law*, Vol. 23, No. 2, 2012, s. 398. ISSN 0938-5428.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 398.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 384.

cieľ, o dosiahnutie ktorého sa majú zmluvné strany usilovať a spravidla bývajú formulované ako podnet, nie ako jasne stanovený právny záväzok. Mákkosť vyjadrenia záväzku v medzinárodnej zmluve by však podľa Barralovej a rovnako napríklad aj podľa Weila nemala byť prekážkou jeho platnosti a právnej záväznosti.⁴⁷

V každom prípade definovanie trvalo udržateľného rozvoja ako nástroja na vyvažovanie ekonomických a environmentálnych záujmov a prax jeho využívania na interpretáciu právnych textov cez túto prizmu vyvoláva legitímne obavy, či rámcovanie sociálnych a environmentálnych práv prostredníctvom tohto konceptu neprinesie riziko, že budú tieto práva podrobené procesu vyvažovania, čím by sa oslabil pozícia v porovnaní s tým, keď boli v dohodách o voľnom obchode zakotvené ako ľudské práva.⁴⁸

V tejto súvislosti treba porovnať mieru, v akej sa pracovné a environmentálne práva prekrývajú s kategóriou ľudských práv na jednej strane a s konceptom trvalo udržateľného rozvoja na druhej strane. Novitz poukazuje na to, že jazyk medzinárodných dohovor z oblasti ľudských práv je jazykom príkazov a nárokov, čím sa líši od formulácií dokumentov upravujúcich trvalo udržateľný rozvoj, ktoré hovoria skôr o povzbudzovaní a motivovaní zmluvných strán k snahe o približovanie sa k určitým cieľom.⁴⁹ Zároveň však množina záväzkov a noriem z oblasti pracovného práva, ktoré by jasne patrili do kategórie univerzálne uznaných a právne záväzných ľudských práv, nie je príliš široká. Ťažiskovými kodifikáciami v tomto smere budú najmä Medzinárodný pakt o občianskych a poli-

⁴⁷ WEIL, P. Vers une normativité relative en droit international? In: *Revue Générale de Droit International Public*, No. 5, 1982, s. 8. ISSN 0373-6156., BARRAL, V. Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm. In: *The European Journal of International Law*, Vol. 23, No. 2, 2012, s. 384 – 385. ISSN 0938-5428.

⁴⁸ NOVITZ, T. Labour Standards and Trade: Need we choose between 'Human Rights' and 'Sustainable Development'? In: GÖTT, H., STOLL, P. T. (eds.). *Labour Standards in International Economic Law*. Berlin/Heidelberg: Springer, 2018, s. 123. ISBN 978-3-319-69447-4.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 114.

tických právach (MPOPP),⁵⁰ ktorý zakotvuje najmä právo na slobodu združovania (čl. 22) a zákaz otroctva, nútenej a povinnej práce (čl. 8) a ďalej Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach⁵¹ (MPHSKP), ktorý podchytáva o niečo širšie spektrum pracovnoprávných zásad. Garantuje v prvom rade rovnaké práva mužov a žien pri používaní všetkých hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv (čl. 3). Ďalej kodifikuje právo na prácu (čl. 6) a na spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky (čl. 7), zahŕňajúce spravodlivú mzdu a rovnakú odmenu za prácu rovnakej hodnoty bez diskriminácie, ako aj bezpečné a zdravotne neškodlivé pracovné podmienky, rovnakú príležitosť pre všetkých dosiahnuť v zamestnaní povýšenie a tiež odpočinok, zotavenie a rozumné vymedzenie pracovných hodín a pravidelnú platenú dovolenku, ako aj odmenu v dňoch verejných sviatkov. Článok 9 zakotvuje právo na sociálne zabezpečenie a právo na sociálne poistenie a článok 10 nabáda zmluvné štáty na poskytnutie osobitnej ochrany matkám pred narodením a po narodení dieťaťa, vrátane poskytnutia platenej dovolenky. Napokon v článku 8 pakt upravuje aj kolektívne pracovné práva – zaručuje právo na zakladanie odborových organizácií a vstupovanie do nich, právo na ich slobodnú činnosť vrátane zakladania národných a medzinárodných federácií. Dôležitým je tiež výslovné zakotvenie práva na štrajk (čl. 8 ods. 1 písm. d).

Pri uplatňovaní ľudskoprávnej kondicionality v praxi medzinárodného obchodu však býva rozsah pracovných práv často redukovaný na tzv. základné normy Medzinárodnej organizácie práce (tiež *core labour standards*, pozri vyššie), artikulované v *Deklarácii Medzinárodnej organizácie*

⁵⁰ Prijatý rezolúciou Valného zhromaždenia OSN, 16. 12. 1966. Slovenské znenie publikované vo Vyhláske ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb. z 10. mája 1976 o Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

⁵¹ Prijatý rezolúciou Valného zhromaždenia OSN 16. 12. 1966. Slovenské znenie publikované vo Vyhláske ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb. z 10. mája 1976 o Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

*práce o základných zásadách a právach pri práci.*⁵² Predmetom deklarácie je identifikácia štyroch základných noriem a stanovenie povinnosti všetkým členským štátom Medzinárodnej organizácie práce (MOP) dodržiavať tieto normy bez ohľadu na to, či ratifikovali príslušné dohovory MOP, ktoré ich upravujú (ide o 8 tzv. základných dohovorov MOP⁵³). Základnými normami MOP sú:⁵⁴

- i. sloboda združovania a účinné uznanie práva kolektívne vyjednávať,⁵⁵
- ii. odstránenie všetkých foriem nútenej alebo povinnej práce,⁵⁶
- iii. účinné zrušenie detskej práce,⁵⁷
- iv. odstránenie diskriminácie, ak ide o zamestnanie a povolanie.⁵⁸

⁵² Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Prijatá Medzinárodnou konferenciou práce na jej 86. zasadnutí v Ženeve 18. júna 1998 a doplnená 15. júna 2010. Slovenské znenie dostupné tu: <https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/WCMS_716631/lang-en/index.htm>

⁵³ Dohovory MOP č. 87, 98, 29, 105, 138, 182, 111 a 100. Pozri: <<https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-en/index.htm>>

⁵⁴ Slovenská republika je viazaná všetkými základnými dohovormi MOP.

⁵⁵ Dohovor MOP o slobode združovania a ochrane práva organizovať sa č. 87 z roku 1948 (č. 489/1990 Zb.) a bod č. 28 Oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky o potvrdení sukcesie Slovenskej republiky do záväzkov z príslušných mnohostranných zmluvných dokumentov Medzinárodnej organizácie práce, ktorých depoziárom je generálny riaditeľ Medzinárodného úradu práce č. 110/1997 Z. z.

⁵⁶ Dohovor MOP o použití zásad práva organizovať sa a kolektívne vyjednávať č. 98 z roku 1949 (č. 470/1990 Zb.) a bod 33 Oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 110/1997 Z. z.; Dohovor MOP o nútenej alebo povinnej práci č. 29 z roku 1930 (č. 506/1990 Zb.) a bod 14 Oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 110/1997 Z. z.; Dohovor MOP o zrušení nútenej práce č. 105 z roku 1957 (č. 340/1998 Z. z.).

⁵⁷ Dohovor MOP o minimálnom veku na prijatie do zamestnania č. 138 z roku 1973 (č. 341/1998 Z. z.) a Redakčného oznámenia o oprave tlačovej chyby v oznámení Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 341/1998 Z. z. uverejnené v čiastke č. 140/1998 Z. z.; Dohovor MOP o zákaze a o okamžitých opatreniach na odstránenie najhorších foriem detskej práce č. 182 z roku 1999 (č. 38/2001 Z. z.).

⁵⁸ Dohovor MOP o diskriminácii v zamestnaní a povolani č. 111 z roku 1958 (č. 465/1990 Zb.) a bod 37 Oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 110/1997 Z. z. a Dohovor MOP o rovnakom odmeňovaní mužov a žien za prácu rov-

Pôvodné dohody o voľnom obchode, uzatvárané Európskou úniou, pracovali s ľudskoprávnou kondicionalitou limitovanou na politické a sociálne práva v zmysle MPOPP, z pracovnoprávných noriem teda zahŕňali len právo na slobodu združovania a zákaz otroctva, nútenej a povinnej práce.⁵⁹ Viaceré novšie dohody uzatvárané Európskou úniou, ako aj tzv. Všeobecný systém preferencií EÚ⁶⁰ pracujú s konceptom základných pracovných noriem MOP, definovaných v *Deklarácii o základných zásadách a právach pri práci*.⁶¹ Niektorí autori poukazujú na to, že práve artikulácia základných noriem MOP v deklarácii z roku 1998 vytvorila v kontexte ľudskoprávnej kondicionality priestor na obmedzovanie cieľov a úlohy MOP v medzinárodnom spoločenstve.⁶² Prijatie Programu dôstojnej práce MOP (pozri vyššie) preto môže byť chápané aj ako odpoveď na túto kritiku, keďže dôstojná práca ďaleko presahuje rozsah základných noriem MOP.⁶³

nakej hodnoty č. 100 z roku 1951 (č. 450/1990 Zb.) a bod 35 Oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 110/1997 Z. z.

⁵⁹ NOVITZ, T. Legal Power and Normative Sources in the Field of Social Policy: Normative Power Europe at Work? In: ORBIE, J. (ed.). *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*. Ashgate Publishing Ltd., 2008, s. 139 – 156. ISBN 9780754677215.

⁶⁰ Angl. Generalised Scheme of Preferences (GSP), Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 978/2012 z 25. októbra 2012, ktorým sa uplatňuje systém všeobecných colných preferencií a zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 732/2008. Ide o právny nástroj, prostredníctvom ktorého EÚ poskytuje zvýhodnený prístup na svoj trh rozvojovým krajinám prostredníctvom zníženia colných sadzieb.

⁶¹ Pozri napr.: VAN DEN PUTTE, L., ORBIE, J. EU Bilateral Trade Agreements and the Surprising Rise of Labour Provisions. In: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 31, No. 3, 2015, 263 – 284. ISSN 0952-617X.

⁶² MURRAY, J. Taking Social Rights Seriously: Is There a Case for Institutional Reform of the ILO? In: FENWICK, C., NOVITZ, T. *Human Rights at Work Perspectives on Law and Regulation*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2010, s. 359 – 382. ISBN 9781847315977; MCCRUDDEN, CH., DAVIES, A. A Perspective on Trade and Labor Rights. In: *Journal of International Economic Law*, Vol. 3, Issue 1, 2000, s. 43 – 62. ISSN 1464-3758. ALSTON, P. 'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime. In: *European Journal of International Law*, Vol. 36, 2004, s. 457 – 522. ISSN 0938-5428.

⁶³ NOVITZ, T. Labour Standards and Trade: Need we choose between 'Human Rights'

Novitz ďalej poukazuje na to, že aj medzinárodne uznané a kodifikované ľudské práva spravidla nemajú absolútnu povahu a bývajú podrobené procesu vyvažovania a testovania proporcionality *vis-à-vis* iným právam a záujmom.⁶⁴ Typickým príkladom sú rozhodnutia Súdneho dvora EÚ vo veciach *Laval* (C-341/05), kde Súdny dvor vyvažoval právo na štrajk voči slobode poskytovať služby podľa práva EÚ a *Viking* (C-438/05), kde súd vyvažoval právo na štrajk a slobodu usadiť sa, garantovanú primárnym právom EÚ.

Namiesto záveru: Multiplikačný efekt spojenia sociálnych a environmentálnych práv pod dáždnikom trvalo udržateľného rozvoja?

Zmenu prístupu k zakomponovaniu sociálnych a environmentálnych práv do dohôd o voľnom obchode nemožno hodnotiť jednoznačne pozitívne alebo negatívne. Oba prístupy, teda ľudskoprávna kondicionalita, ako aj kapitoly o trvalo udržateľnom rozvoji, majú svoje kladné stránky aj riziká. Podľa všetkého by táto zmena nemala zhoršiť aktuálny stav,⁶⁵ a teda priniesť redukciu váhy a katalógu pracovných a environmentálnych práv a možností ich presadzovania v rámci medzinárodného obchodu. Nakoniec doterajšia úprava zďaleka nebola optimálna a veľký priestor na presadzovanie pracovných a environmentálnych práv nevytvárala.

Zároveň však existuje niekoľko dôvodov, ktoré dávajú nádej, že táto zmena prinesie pozitívne výsledky. V prvom rade koncept trvalo udržateľného rozvoja ponúka možnosť vymaniť sa z minimalistického chápania pracovných práv ako limitovaných na základné normy MOP a otvára

and 'Sustainable Development'? In: GÖTT, H., STOLL, P. T. (eds.). *Labour Standards in International Economic Law*. Berlin/Heidelberg: Springer, 2018, s. 115. ISBN 978-3-319-69447-4.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 123.

⁶⁵ BEKE, L., HACHEZ, N., D'HOLLANDER, D., PÉREZ DE LA HERAS, B. *Report on the integration of human rights in EU development and trade policies*, FRAME Deliverable No. 9.1, 2014, s. 77. Dostupné na: <<https://fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2016/08/07-Deliverable-9.1.pdf>>

priestor na presadzovanie širšie koncipovaného Programu dôstojnej práce MOP.⁶⁶ Prepojenosť oboch konceptov je zrejmá, dokumenty o trvalo udržateľnom rozvoji výslovne zmieňujú dôstojnú prácu a rovnako aj dokumenty MOP, zamerané na implementáciu Programu dôstojnej práce, odkazujú na trvalo udržateľný rozvoj.

Navyše spoločná operacionalizácia pracovných a environmentálnych práv pod plášťom trvalo udržateľného rozvoja vytvára nové možnosti pri ich presadzovaní. Umožňuje vytváranie širších aliancií aktérov (napr. odborov a environmentálnych mimovládnych organizácií), ktoré tak môžu spoločne vytvárať silnejší tlak na presadzovanie ich záujmov a efektívnu aplikáciu existujúcich právnych nástrojov.⁶⁷ Využitie súvzťažností medzi jednotlivými piliermi trvalo udržateľného rozvoja (environmentálny, sociálny a ekonomický) ponúka šancu na ich vzájomné posilňovanie⁶⁸ a kreovanie spoločných metód ich vymáhania.

V konečnom dôsledku však popísaná zmena paradigmy nie je zásadná. Stále totiž ponecháva úpravu pracovných a environmentálnych práv v dohodách o voľnom obchode bokom od ich kľúčových vecných ustanovení. Ide stále o akýsi (nechcený) prílepek, čomu zodpovedá aj právna sila a zložitý spôsob aktivovania a samotného vymáhania týchto ustanovení. Ku skutočnému posunu by došlo v prípade, že by pracovnoprávne a environmentálne nároky boli zaradené priamo medzi ťažiskové ustanovenia týchto dohôd, upravujúce podmienky vzájomného obchodu, ako ich integrálna súčasť. Ruka v ruke s tým by sa malo zrovnoprávniť postavenie investorov s mimovládnymi organizáciami zastupujúcimi záujmy ochrany životného prostredia a zamestnancov

⁶⁶ NOVITZ, T. Labour Standards and Trade: Need we choose between 'Human Rights' and 'Sustainable Development'? In: GÖTT, H., STOLL, P. T. (eds.). *Labour Standards in International Economic Law*. Berlin/Heidelberg: Springer, 2018, s. 124. ISBN 978-3-319-69447-4.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 124.

⁶⁸ NOVITZ, T. Labour Standards and Trade: Need we choose between 'Human Rights' and 'Sustainable Development'? In: GÖTT, H., STOLL, P. T. (eds.). *Labour Standards in International Economic Law*. Springer, 2018, s. 121. ISBN 978-3-319-69447-4.

(odborní), pokiaľ ide o možnosti domáhať sa nápravy porušení ustanovení týchto dohôd.⁶⁹

LITERATÚRA

- ALSTON, P. 'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime. In: *European Journal of International Law*, Vol. 36, 2004, s. 457 – 522. ISSN 0938-5428.
- ARAUJO, B. M. Labour Provisions in EU and US Mega-regional Trade Agreements: Rhetoric and Reality. In: *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 67, No. 1, 2018, s. 233 – 253. ISSN 0020-5893.
- BARRAL, V. Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm. In: *European Journal of International Law*, Vol. 23, no. 2, 2012, s. 377 – 400. ISSN 0938-5428.
- BARTELS, L. *Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements*. Legal Studies Research Paper Series. Paper No. 24/2012. University of Cambridge Faculty of Law, 2012. Dostupné na: <<http://ssrn.com/abstract=2140033>>.
- BEKE, L., HACHEZ, N., D'HOLLANDER, D., PÉREZ DE LA HERAS, B. *Report on the integration of human rights in EU development and trade policies*, FRAME Deliverable No. 9.1, 2014. Dostupné na: <<https://fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2016/08/07-Deliverable-9.1.pdf>>
- BOSSUYT, F. The Social Dimension of the New Generation of EU FTAs with Asia and Latin America: Ambitious Continuation for the Sake of Policy Coherence. In: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 14, 2009, s. 708. ISSN 1384-6299.
- HACHEZ, N. *Essential elements' clauses in EU Trade Agreements: making trade work in a way that helps Human Rights?* Working Paper No. 158, April 2015, KU Leuven. Dostupné na: <https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2015/158hachez>.
- LOWE, V. Sustainable Development and Unsustainable Arguments. In: BOYLE, A., FREESTONE, D. (eds.). *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. xxx + 377. ISBN 9780198298076.
- MURRAY, J. Taking Social Rights Seriously: Is There a Case for Institutional Reform of the ILO? In: FENWICK, C., NOVITZ, T. *Human Rights at Work Perspectives on Law and Regulation*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2010, 636 s. ISBN 9781847315977.
- MCCRUDDEN, CH., DAVIES, A. A Perspective on Trade and Labor Rights. In: *Journal of International Economic Law*, 2000, Vol. 3, Issue 1. ISSN 1464-3758.
- NOVITZ, T. Labour Standards and Trade: Need we choose between 'Human Rights' and

⁶⁹ *Ibidem*, s. 130.

- „Sustainable Development“? In: GÖTT, H., STOLL, P. T. (eds.). *Labour Standards in International Economic Law*. Berlin/Heidelberg: Springer, 2018, s. 113 – 134. ISBN 978-3-319-69447-4.
- NOVITZ, T. Legal Power and Normative Sources in the Field of Social Policy: Normative Power Europe at Work? In: ORBIE, J. (ed.). *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*. Ashgate Publishing Ltd., 2008, s. 139 – 156. ISBN 9780754677215.
- VAN DEN PUTTE, L., ORBIE, J. EU Bilateral Trade Agreements and the Surprising Rise of Labour Provisions. In: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 31, No. 3, 2015, s. 263 – 284. ISSN 0952-617X.
- WEIL, P. Vers une normativité relative en droit international? In: *Revue Générale de Droit International Public*, No. 5, 1982, s. 5 – 47. ISSN 0373-6156.
- ZU, L. Decent work. In: IDOWU, S. O., CAPALDI, N., ZU, L., DAS GUPTA, A. (eds.). *Encyclopedia of Corporate Social Responsibility*. Springer-Verlag Berlin/Heidelberg, 2013, s. 760 – 768. ISBN 978-3-642-28087-0.

Kontaktné údaje autora:
e-mail: mas.bulla@gmail.com

DRUHÁ ČASŤ

**VYNÚTITEĽNOSŤ NORIEM PRÁVA
ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA
EURÓPSKEJ ÚNIE**

JUDIKATÚRA SÚDNEHO DVORA EURÓPSKEJ ÚNIE VO VECIACH AARHUSKÉHO DOHOVORU

THE CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION IN MATTERS OF THE AARHUS CONVENTION

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva,
Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Abstrakt: Autorka analyzuje spôsob, akým sa presadzujú práva verejnosti zaručené medzinárodným dohovorom, ktorého signatárom je aj Európska únia. Dôležitou zárukou ochrany práv verejnosti vyplývajúcich z Aarhuského dohovoru v Slovenskej republike je predovšetkým taký spôsob interpretácie zákonov vo veciach ochrany životného prostredia zo strany súdov, ktorý napomáha presadzovať práva verejnosti vyplývajúce z práva Európskej únie. Referát analyzuje konkrétne prípady, ktoré sa týkajú ochrany práv verejnosti v súvislosti s povinnosťou členských štátov prijímať programy na ochranu kvality ovzdušia podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe.

Kľúčové slová: Aarhuský dohovor, programy na ochranu kvality ovzdušia, ochrana práv verejnosti.

Abstract: The author analyzes the way in which the public rights guaranteed by the international convention to which the European Union is a signatory, too. An important guarantee of the protection of public rights arising from the Aarhus Convention in the Slovak Republic is, above all, the method of interpretation of laws by courts, which helps to enforce public rights arising from European Union law. The paper analyzes specific cases concerning the protection of public rights in relation to the obligation of Member States to adopt air quality protection programs under Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe.

Key words: Aarhus Convention, air quality protection programs, protection of public rights.

Úvod

Aarhuský dohovor patrí medzi najvýznamnejšie nástroje medzinárodného práva v oblasti presadzovania záujmov ochrany životného

prostredia. Keďže nemá priamy právny účinok, implementácia opatrení zabezpečujúcich realizáciu práv verejnosti v oblasti ochrany životného prostredia vyhlásených dohovorom, ako aj jej spôsob je plne záležitosťou zmluvných strán, ktoré sa dobrovoľne zaviazali plniť záväzky z neho vyplývajúce.

Zmluvnou stranou Aarhuského dohovoru je aj Európska únia. Jej politickou ambíciou je preto zabezpečiť, aby sa presadzoval vo všetkých členských štátoch bez ohľadu na to, či samy k nemu pristúpili. Tomuto cieľu slúžia predovšetkým záväzné právne akty Európskej únie.

Prvý pilier Aarhuského dohovoru deklaruje právo verejnosti na prístup k informáciám o životnom prostredí. V súvislosti s ním bola vydaná smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí.

Druhý pilier Aarhuského dohovoru je o účasti verejnosti na rozhodovaní procese. Harmonizačným nástrojom predmetného práva verejnosti sa stala smernica 2003/35/ES Európskeho parlamentu a Rady z 26. mája 2003, ktorou sa ustanovuje 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/EHS a 96/61/ES.

Tu však treba podotknúť, že uvedené smernice, aj keď sú kľúčové, nie sú jediné, ktoré sa týkajú práva verejnosti na prístup k informáciám o životnom prostredí a jej účasti na rozhodovaní procese vo veciach týkajúcich sa životného prostredia. Špeciálne požiadavky vyplývajú aj z ďalších smerníc. Takou je napríklad aj *smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe*, ktorou sa budeme predovšetkým zaoberať.

Podľa jej čl. 26 členské štáty majú povinnosť zabezpečiť vo vzťahu k verejnosti a tiež aj vo vzťahu k „zainteresovanej verejnosti“ (smernica výslovne uvádza „environmentálne organizácie, spotrebiteľské organizácie, organizácie zastupujúce záujmy citlivých skupín obyvateľstva, iné príslušné orgány zdravotnej starostlivosti a príslušné priemyselné združenia“):

- a) primerané a včasné informovanie v rozsahu podľa odseku 1, ktoré je súčasne bezplatné a ľahko dostupné (prostredníctvom akéhokoľvek ľahko prístupného média vrátane internetu alebo akéhokoľvek iného vhodného telekomunikačného prostriedku),
- b) sprístupnenie výročných správ o všetkých znečisťujúcich látkach, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, a tiež
- c) informovanie o príslušných orgánoch alebo subjektoch určených na plnenie úloh uvedených v čl. 3 smernice.

Tretí pilier Aarhuského dohovoru týkajúci sa práva verejnosti na prístup k spravodlivosti vo veciach životného prostredia je najslabším ohniskom v rámci presadzovania práv verejnosti Európskou úniou. Jej úsilie presadiť spoločný minimálny právny štandard prostredníctvom smernice v minulosti stroskotal. V súčasnosti je preto vnútornou záležitosťou členského štátu, v akom rozsahu premietne svoje vlastné záväzky do svojho právneho poriadku, ak je (ako Slovenská republika) signatárom Aarhuského dohovoru.

Nedotknutý v tomto ohľade preto zostáva postoj Súdneho dvora vo veci Lesoochránárske zoskupenie VLK *proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky* (rozsudok Veľkej komory z 8. marca 2011, sp. zn. C-240/09): „Článok 9 ods. 3 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia schváleného v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 nemá priamy účinok v práve Únie. Patrí však vnútroštátnemu súdu, aby poskytol taký výklad procesného práva týkajúceho sa podmienok, ktoré je potrebné splniť na podanie správneho opravného prostriedku alebo žaloby, ktorý bude v čo najväčšej možnej miere v súlade tak s cieľmi článku 9 ods. 3 tohto dohovoru, ako aj s cieľom účinnej súdnej ochrany práv poskytovaných právom Únie, aby mohla organizácia na ochranu životného prostredia, akou je Lesoochránárske zoskupenie VLK, napadnúť na súde rozhodnutie prijaté v rámci správneho konania, ktoré by mohlo byť v rozpore s právom Únie v oblasti životného prostredia.“

Súdny dvor v rámci predbežnej otázky poskytol všeobecný návod,

ako sa majú sudy v členských štátoch stavať k problému potreby zohľadnenia záväzkov vyplývajúcich Európskej únii z Aarhuského dohovoru, ktorá sa ako subjekt medzinárodného práva zaviazala presadzovať záväzky z nej vyplývajúce. Platí to najmä v situácii, keď by konaním orgánu mohlo byť dotknuté právo verejnosti presadzovať záujmy ochrany životného prostredia chránených úijným právom.¹

Práva verejnosti zaručené Aarhuským dohovorm tak majú byť účinným prostriedkom Európskej únie presadzovať ochranu životného prostredia v členských štátoch.

1. Právne postavenie zainteresovanej verejnosti podľa Správneho súdneho poriadku

S účinnosťou od 1. júla 2016 nahradil na Slovensku Občiansky súdny poriadok nový zákon – Správny súdny poriadok, ktorý v § 42 ods. 1 písm. a) ustanovil právo zainteresovanej a dotknutej verejnosti vo veciach životného prostredia podať správnu žalobu a žiadať, aby správny súd preskúmal zákonnosť rozhodnutia, opatrenia a iného zásahu orgánu verejnej správy.

Slovenský zákonodarca ním transponoval požiadavky tretieho piliera Aarhuského dohovoru bez toho, aby predmetnou úpravou bol dotknutý čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky.

Aktívnu procesnú legitimáciu po novom získala okrem žalobcu, prokurátora a opomenutého účastníka administratívneho konania dotknutá a zainteresovaná verejnosť. Zákonodarca nezaradil takúto verejnosť do kategórie *žalobcu*, ktorú definuje v § 61 písm. a) ako fyzickú osobu alebo právnickú osobu uplatňujúcu právo na súdnu ochranu jej porušené-

¹ Bližšie k tomu KOŠIČIAROVÁ, S. Európska únia a presadzovanie záväzku vyplývajúceho z Aarhuského dohovoru. In: *Medzinárodné zmluvy ako prostriedok globalizácie v 21. storočí*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2011, s. 36 – 42. ISBN 978-80-8082-499-0

ho alebo priamo dotknutého práva alebo právom chráneného záujmu. Ide o „procesný subjekt *sui generis*, chrániaci verejné subjektívne právo na ochrane životného prostredia“.²

Pojem zainteresovaná verejnosť. V Správnom súdnom poriadku ide o legislatívnu skratku dvoch pojmov (zainteresovaná verejnosť alebo dotknutá verejnosť), ktoré používajú osobitné zákony.

Procesnoprávne postavenie zainteresovanej verejnosti na účely Správneho súdneho poriadku majú mať však podľa dôvodovej správy členovia zainteresovanej a dotknutej verejnosti *bez ohľadu na to, či ich takto osobitný zákon nazýva*. Postačí teda, aby šlo o „verejnosť, ktorá je alebo by mohla byť ovplyvnená rozhodovacím procesom týkajúcim sa životného prostredia alebo sa o tento proces zaujíma; pre potreby tejto definície sa mimovládne organizácie podporujúce ochranu životného prostredia a spĺňajúce všetky požiadavky vnútroštátneho práva považujú za zaujímavé sa o rozhodovací proces“ v zmysle čl. 2 ods. 5 Aarhuského dohovoru.

Zainteresovaná verejnosť nemusí mať ani právnu subjektivitu ako právnická osoba. Akceptuje sa aj jej neformálny charakter (napr. v prípade občianskej iniciatívy).³

Pôjde o verejnosť, ktorá podľa osobitného zákona:

- má procesnoprávne postavenie účastníka správneho konania (pozri § 82 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, § 24 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, § 34 ods. 2, § 35 ods. 2 zákona č. 151/2012 Z. z. o používaní genetických technológií a geneticky modifikovaných organizmov, § 9 záko-

² VOZÁR, I. Zainteresovaná verejnosť a jej prístup k spravodlivosti. Komentovaný prehľad relevantnej právnej úpravy v Správnom súdnom poriadku. Referát odprednášaný na vzdelávacom seminári „Prístup verejnosti k spravodlivosti pri ochrane životného prostredia“ organizovanom občianskym združením VIA IURIS 7. septembra 2020 v Bratislave.

³ FEČÍK, M., VOZÁR, I. In: BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. et al. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 278. ISBN 978-80-7400-678-4.

na č. 39/2013 Z. z o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia, § 67 ods. 4 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch),

- má procesnoprávne postavenie zúčastnenej osoby v správnom konaní (pozri § 67 ods. 4 zákona č. 326/2005 Z. z., § 34 ods. 3, § 35 ods. 3 zákona č. 151/2012 Z. z.).

Okrem toho však pôjde i o prípady, keď verejnosť nemá osobitným zákonom priznané procesné postavenie účastníka správneho konania alebo zúčastnenej osoby podľa § 15a zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), avšak postupom orgánu verejnej správy môže byť priamo *dotknuté jej právo na prístup k informáciám* (čl. 4 až 5 Aarhuského dohovoru) alebo *právo účasti na rozhodovacom procese* (právo pripomienkovať návrhy v zmysle čl. 6 Aarhuského dohovoru). I v takýchto prípadoch je zainteresovaná verejnosť oprávnená domáhať sa ochrany životného prostredia prostredníctvom súdov.

Uvedený výklad zákona č. 162/2015 Z. z. má oporu aj v rozhodovacej činnosti Súdneho dvora. Možno spomenúť jeho rozsudok vo veci *Stichting Natuur en Milieu* z 26. mája 2011 (spojené veci C-165/09 až C-167/09), v ktorom sa zaoberal výkladom čl. 6 *smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/81/ES z 23. októbra 2001 o národných emisných stropoch pre určité látky znečisťujúce ovzdušie*. Ten ukladal členským štátom do 1. októbra 2002 vypracovať „programy postupného znižovania národných emisií znečisťujúcich látok uvedených v článku 4 s cieľom dodržať najneskôr do roku 2010 aspoň národné emisné stropy uvedené v prílohe I“ a ako ďalšiu povinnosť „do 1. októbra 2006 národné programy podľa potreby zaktualizovať a zrevidovať“. Z čl. 6 ods. 4. smernice pritom vyplývala členským štátom povinnosť sprístupniť verejnosti a príslušným environmentálnym organizáciám vypracované programy. Smernica súčasne vyžadovala, aby informácie sprístupnené verejnosti a organizáciám boli „jasné, zrozumiteľné a ľahko prístupné“.

Takéto práva verejnosti vyplývajú najčastejšie z právnych aktov Európskej únie, ak v postupoch orgánov verejnej správy ide o plány a programy (v zmysle čl. 7 Aarhuského dohovoru).

Nie je pritom podmienkou, aby to boli výlučne plány a programy, ktoré majú povahu tzv. strategického dokumentu podliehajúceho posudzovaniu vplyvov na životné prostredie (t. j. režimu SEA podľa *smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/42/ES z 27. júna 2001 o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie*. Musí však ísť o koncepcné úkony vydávané v oblasti ochrany životného prostredia.

Na účely implementácie Aarhuského dohovoru sú jej súčasťou oblasti, ktoré vypočítava čl. 2 ods. 3 tejto medzinárodnej zmluvy. Výpočet je veľmi široký, rámcový. Vnútroštátna právna úprava ho konkretizuje. Deje sa tak aj v súlade s požiadavkami konkrétnych smerníc (ako príklad možno uviesť plány kvality ovzdušia ustanovené v čl. 22 ods. 1 a čl. 23 a programy uvedené v čl. 17 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES).

V slovenskej právnej úprave môže byť právo zainteresovanej verejnosti dotknuté pri obstarávaní a schvaľovaní územných plánov – pozri § 23 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (*stavebný zákon*) o postupe pri návrhu územného plánu zóny, pri vydávaní programu a integrovaného programu ochrany ovzdušia podľa § 10 zákona č. 137/2010 Z. z., pri schvaľovaní plánu manažmentu povodia podľa § 13 zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (*vodný zákon*).

Podľa § 42 Správneho súdneho poriadku zainteresovanou verejnosťou treba rozumieť verejnosť, ktorá má právo podľa osobitného predpisu na účasť v administratívnom konaní vo veciach životného prostredia.

Pojem *administratívne konanie* na účely zákona č. 162/2015 Z. z. nie je synonymom pojmu správne konanie podľa zákona č. 71/1967 Zb. Ide o pojem oveľa širší. Podľa § 3 ods. 1 písm. a) sa ním rozumie postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov.

Pojem „individuálny správny akt“, ktorým sa v teórii správneho práva rozumie „rozhodnutie“ však už zákonodárca v texte Správneho súdne-

ho poriadku viac nepoužil. Následne sa v texte stretneme len s pojmom „správny akt“, pri vymedzení pojmu:

- „rozhodnutie orgánu verejnej správy“ (na účely zákona č. 162/2015 Z. z. sa ním rozumie „akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka“),
- „opatrenie orgánu verejnej správy“ (na účely zákona č. 162/2015 Z. z. sa ním rozumie „správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté“).

Administratívnym konaním vo veciach životného prostredia tak treba podľa § 42 rozumieť konanie, t. j. akýkoľvek postup orgánu verejnej správy podľa § 4 Správneho súdneho poriadku vo veciach životného prostredia.

Výsledkom tohto postupu môže byť v zmysle terminológie zákona č. 162/2015 Z. z. rozhodnutie orgánu verejnej správy, opatrenie verejnej správy alebo normatívny správny akt.

Závisí od osobitného zákona, akou formou sa program alebo plán vydáva. Ak tak ustanovuje osobitný zákon, program alebo plán sa vydáva v správnom konaní rozhodnutím orgánu štátnej správy. Ako príklad možno spomenúť program starostlivosti o lesy podľa § 41 ods. 13 zákona č. 326/2005 Z. z.

Oveľa častejšie však zákony ustanovujú povinnosť schvaľovať programy a plány formou normatívneho správneho aktu. Na účely Správneho súdneho poriadku ním treba rozumieť výlučne *všeobecne záväzné nariadenie*, lebo právomoc správneho súdnictva sa vzťahuje len na tieto všeobecne záväzné právne predpisy. Žalobcom môže byť preto zainteresovaná verejnosť, ak tvrdí, že všeobecne záväzným nariadením obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja bol porušený verejný záujem

v oblasti životného prostredia (§ 359 ods. 2). Takúto aktívnu procesnú legitimáciu nemá v prípade, keď okresný úrad v sídle kraja vydá na základe § 11 zákona č. 137/2010 Z. z. akčný plán na úseku ochrany ovzdušia formou vyhlášky.

V nasledujúcom texte sa zameriame na otázku preskúmateľnosti tých programov a plánov v správnom súdnictve, ktoré sa nevydávajú ani vo forme individuálneho správneho aktu orgánu verejnej správy, ani formou všeobecne záväzného nariadenia.

2. Hmotnoprávna povaha programov a plánov vo veciach ochrany životného prostredia

Programovacie úkony predstavujú špeciálnu skupinu úkonov orgánov verejnej správy.

Rôznia sa podľa vecného záberu. Podľa tohto kritéria možno rozdeliť programovacie (koncepčné) úkony vo verejnej správe do dvoch skupín, a to na:

- všeobecné a rámcové (napr. územnoplánovacia dokumentácia, stratégie, koncepcie, politiky, stratégie),
- konkrétne, špecifické a realizačné (napr. programy, plány).

Ich funkciou je:

- vymedziť predpoveď budúceho stavu v príslušnej oblasti verejnej správy,
- ustanoviť ciele a požiadavky, ktoré má verejná správa zabezpečiť prostredníctvom svojej normotvornej, riadiacej, organizátorskej a rozhodovacej činnosti.

Osobitné predpisy môžu ich konkrétnu funkciu aj záväzným spôsobom vymedzovať. Ako príklad možno citovať § 40 ods. 1 zákona č. 326/2005 Z. z. Podľa neho *program starostlivosti o lesy* „je nástrojom štátu na zabezpečenie trvalo udržateľného hospodárenia v lesoch; nie je nástrojom na usporiadanie vlastníctva k pozemkom ani určenie obhospodarovateľov lesa“.

Programovacie úkony vo verejnej správe *nie sú správnymi aktami hybridnej povahy*. Tie totiž zásadne majú znaky normatívnosti, keďže účinnosť nadobúdajú ich vyhlásením. Predmetná hmotnoprávna vlastnosť programovacím úkonom chýba.

Slovenská teória správneho procesného práva nazýva správne akty hybridnej povahy *všeobecnými rozhodnutiami*.⁴ Ako ich príklady sa citujú *všeobecné povolenia* (§ 14 zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách, § 17 zákona č. 324/2011 Z. z. o poštových službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov). „Všeobecné povolenia je preto potrebné považovať za opatrenia *sui generis*, pričom preskúmateľnosť ich zákonnosti v rámci správneho súdnictva vyplýva predovšetkým z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky (nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 354/08 z 22. januára 2009 a sp. zn. ÚS 95/03 z 7. júla 2006).“⁵

Ich ekvivalentom v českej úprave sú *opatrenia všeobecnej povahy*. Český správny poriadok (§ 171 zákona č. 500/2004 Zb.) ustanovuje aj procesný postup správnych orgánov, keď im osobitný zákon ukladá povinnosť vydať „záväzné opatrenie všeobecnej povahy, ktoré nie je právnym predpisom ani rozhodnutím“. Na Slovensku zatiaľ spoločné procesnoprávne pravidlá postupu pri ich vydaní neboli zákonom č. 71/1967 Zb. ustanovené. „Podstatným znakom *opatření všeobecnej povahy ako formy činnosti veřejnej správy* je, že v konkrétnej veci záväzne upravuje právne pomery nie individuálne určeného alebo určiteľného okruhu osôb (adresátov), ale osôb vymedzených druhovo.“⁶

Za opatrenie všeobecnej povahy český zákon č. 201/2012 Zb. o ochrane ovzdušia v § 9 ods. 1 kedysi označoval *program zlepšovania kvality ovzdušia*. V súčasnosti už to tak nie je.

⁴ KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 173. ISBN 978-80-7380-684-2.

⁵ FEČÍK, M. In: BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. et al. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 37. ISBN 978-80-7400-678-4.

⁶ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 162. ISBN 978-80-7400-727-9.

Prečo nemožno z hmotnoprávneho hľadiska považovať programovacie a plánovacie úkony orgánov verejnej správy za opatrenia všeobecnej povahy? Dôvodom je:

- odlišná funkcia, ktorú plnia,
- ich interná povaha.

Vo väčšine prípadov sa programovacie (konceptčné) dokumenty vydávajú formou interného služobného aktu, ktorý zaväzuje len hierarchicky podriadené orgány štátnej správy. Tie sú viazané ich obsahom a sú povinné ich presadzovať pri výkone štátnej správy. V takom prípade nemajú priame právne účinky vo vzťahu k súkromným osobám stojacim mimo verejnú správu.

Právne záväznými sú len vtedy, ak sa vydávajú formou externého:

- normatívneho správneho aktu, alebo
- individuálneho správneho aktu.

Ich externá povaha by mala byť výnimkou, ich interná povaha pravidlom. Ak sa programovacie (konceptčné) dokumenty vydávajú formou normatívneho správneho aktu, rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy, ide o úkon preskúmateľný v správnom súdnictve na základe správnej žaloby zainteresovanej verejnosti, ak tá tvrdí, že tým bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia (pozri § 178 ods. 3 Správneho súdneho poriadku).

Opatrením orgánu verejnej správy na účely Správneho súdneho poriadku treba rozumieť „správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté“. Ide o pojem procesnoprávny a obsahovo širší než hmotnoprávny pojem „opatrenie všeobecnej povahy“ (t. j. hybridný správny akt).

Opatrením orgánu verejnej správy na účely Správneho súdneho poriadku je všetko, čo nie je normatívnym správnym aktom alebo individuálnym správnym aktom (rozhodnutím) orgánu verejnej správy. Môže to byť teda aj programovací (konceptný) úkon.

3. Povinnosti členského štátu Európskej únie podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES a rozhodnutia súdov o žalobách zainteresovanej verejnosti

3.1. Obsah práv verejnosti vo vzťahu k programom a plánom na ochranu kvality ovzdušia

Podľa čl. 17 bod 2. smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES: „V zónach a aglomeráciách, v ktorých došlo k prekročeniu cieľovej hodnoty, členské štáty zabezpečia, aby sa od dátumu uvedeného v oddiele B prílohy VII k tejto smernici *vykonával program vypracovaný podľa článku 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/81/ES z 23. októbra 2001 o národných emisných stropoch pre určité látky znečisťujúce ovzdušie a prípadne plán kvality ovzdušia na dosiahnutie cieľových hodnôt*, okrem prípadov nedosiahnuteľných opatreniami, ktoré neprinášajú neprimerané náklady.“

Podľa čl. 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/81/ES sú členské štáty povinné vypracovať programy postupného znižovania národných emisií znečisťujúcich látok. Tie musia obsahovať informácie o prijatých a plánovaných postupoch a o opatreniach a kvantifikovaných odhadoch vplyvu týchto postupov a opatrení na emisie znečisťujúcich látok. Členské štáty národné programy podľa potreby zaktualizujú a zrevidujú. Členské štáty sprístupnia verejnosti a príslušným organizáciám, ako sú napríklad environmentálne organizácie, vypracované programy. Informácie sprístupnené verejnosti a organizáciám musia byť jasné, zrozumiteľné a ľahko prístupné.

Programy, resp. plány kvality ovzdušia sú typickými príkladmi programovacích úkonov orgánov verejnej správy v oblasti ochrany životného prostredia. Citovaná ukážka z právneho aktu Európskej únie názorne ukazuje, akým spôsobom zabezpečuje Európska únia ako zmluvná strana Aarhuského dohovoru napĺňanie záväzkov z neho vyplývajúcich. Tým, že smernica Európskeho parlamentu a Rady 2001/81/ES explicitne ustanovuje právo verejnosti na informácie „o prijatých a plánovaných

postupoch a o opatreniach“, dotknutá, resp. zainteresovaná verejnosť si môže presadzovať svoje právo zaručené smernicou pred nezávislými a nestrannými súdmi, a to aj vzhľadom na tzv. priamy účinok smerníc.

3.2. Judikatúra európskych súdov

V rozsudku vo veci *Komisia proti Bulharsku* z 5. apríla 2017, sp. zn. C-488/15 Súdny dvor vo všeobecnej rovine uviedol, že „je potrebné prostredníctvom analýzy v každom jednotlivom prípade overiť, či sú plány vypracované členským štátom v súlade s ustanovením smernice (v tomto prípade s čl. 23 ods. 1 smernice o ovzduší)“.

Žaloba sa týkala otázky celkového porušovania smernice o ochrane ovzdušia konkrétnym členským štátom. Súdny dvor preto posudzoval len to, či spracovanie plánov kvality ovzdušia mohlo Bulharsko vyvinieť z porušenia primárnej povinnosti zabezpečiť neprekračovanie medzných hodnôt znečistenia. Sám sa však odmietol obsahom bulharských plánov kvality ovzdušia zaoberať a uspokojil sa s konštatovaním, že s ohľadom na systematické a dlhšie než tri roky trvajúce prekračovanie medzných hodnôt v dotknutých aglomeráciách nemôžu byť opatrenia v nich obsiahnuté označené za náležité a účinné.

Súdny dvor zastáva konštantný názor, že *tam, kde neplnenie opatrení požadovaných smernicami Európskej únie môže ohroziť ľudské zdravie, musia mať dotknuté osoby možnosť oprieť sa vo vnútroštátnom právnom poriadku o záväzné pravidlá, aby sa mohli dovoliť svojich práv*. Týka sa to aj porušenia povinnosti členského štátu ustanoviť záväzné limity kvality ovzdušia (pozri rozsudok vo veci *Komisia proti Nemecku* z 30. mája 1991).

Súdny dvor vo svojej judikatúre konštruoval právo každej osoby *požadovať vytvorenie a vydanie programu a plánu ako koncepčného nástroja na zlepšenie kvality ovzdušia*. Predmetného práva verejnosti vo vzťahu ku krátkodobým akčným plánom sa týkal rozsudok vo veci *Dieter Jancek proti Bavorsku* z 25. júna 2008, sp. zn. C-237/07, a rozsudok vo veci

ClientEarth proti Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs z 19. novembra 2014, sp. zn. C-404/13.

Rakúsky Správny súdny dvor (v náleze z 28. mája 2015, sp. zn. Ro 2014/07/0096) rozvinul tieto závery Súdného dvora Európskej únie v tom smere, že dotknuté osoby majú právo nielen na vytvorenie plánu kvality ovzdušia tam, kde taký plán doposiaľ chýba, ale tiež na to, *aby príslušný orgán posúdil ich návrh na doplnenie nového opatrenia do jestvujúceho plánu, ak už prijaté opatrenia nevedli k zníženiu imisií.*

V súvislosti s právom na doplnenie plánu kvality ovzdušia podotkol, že členský štát je povinný zabezpečiť *užitočný účinok úniového práva (effect utile)* i napriek rozporu s vnútroštátnym právom. Podľa názoru mníchovského správneho súdu pri výbere opatrení na zníženie znečistenia ovzdušia *disponujú úrady správnu úvahou vylučujúcou právny nárok dotknutých osôb a ekologických spolkov na prijatie konkrétneho opatrenia navrhovaného žalobcom.* Pod hrozbou pokuty preto prikázal mestu Mníchov, aby svoj plán kvality ovzdušia doplnilo o „opatrenia potrebné na čo najrýchlejšie dodržanie primeraných imisných hodnôt“ (pozri bližšie rozsudok Správneho súdu v Mníchove z 9. októbra 2012, sp. zn. M 1 K 12.1046).

Bavorský správny súdny dvor uznesením z 27. februára 2017 prijal záver, že žalobou napadnutý plán kvality ovzdušia mesta Hamburg nespĺňa požiadavky smernice o ovzduší z hľadiska obsahu, lebo *nezaručuje požiadavku smernice o ovzduší, že obdobie prekročenia medzných hodnôt znečistenia bude čo najkratšie.* Súčasne však podotkol, že jeho povinnosťou nie je nahrádzať prostredníctvom svojej úvahy rozhodnutie žalovaného o výbere vhodných opatrení na zníženie imisií.

Zaujímavý je tiež rozsudok Správneho súdu v Stuttgarte z 26. júna 2017, č. 13K412/15 ohľadne plánu kvality ovzdušia pre toto mesto. Podľa neho za dostatočné opatrenia na zlepšenie kvality ovzdušia nemožno považovať také, pre ktoré nie je ustanovený záväzný časový plán či termín ich implementácie a ktoré závisia od podmienok, ktoré sú „neisté, nepredvídateľné či nesplniteľné“, alebo ak opatrenia nie sú právne vymáhateľné.

3.3. Judikatura v České republice

Azda najznámejší prípad vo veciach súdneho prieskumu zákonnosti koncepčného nástroja na ochranu kvality ovzdušia sa týkal návrhu a) V. B., b) Čisté nebo, o. p. s., c) Frank Bold Society proti Ministerstvu životného prostredia Českej republiky vo veci zrušenia opatrenia všeobecnej povahy – Programu zlepšovania kvality ovzdušia aglomerácie Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek-CZ08 vydaného 14. apríla 2016.

Vo veci rozhodol Najvyšší správny súd Českej republiky rozsudkom z 20. decembra 2017, sp. zn. 6 As 288/2016 – 146. Šlo o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia mestského súdu, keď sa sťažovateľ nedomáhal vydania plánu kvality ovzdušia, ale zrušenia už vydaného plánu pre naplnenie náležitostí ustanovených smernicou o ovzduší.

Najvyšší správny súd považoval za svoju úlohu „*ověřit, zda odpůrce osvědčil, že v dobré víře do programu zařadil všechna podstatná opatření, jež se vzhledem ke stavu poznání nabízela a jejichž synergická realizace v průběhu času (tj. dle časového plánu jejich provádění) pravděpodobně k dosažení cíle povede nebo k němu vést může, resp. že žádné takové opatření svévolně neopomněl. Pokud jde o konečný termín dosažení cíle, soud ověří, zda nebyl stanoven svévolně, resp. zjevně nerozumně. Ke zrušení opatření obecné povahy v tomto ohledu přistoupí např. tehdy, když odpůrce stanovený termín racionálně a přesvědčivě neodůvodnil nebo že by bylo s velkou pravděpodobností (nikoli jen spekulativně) možné stanovit termín kratší*“.

Sťažovateľ v porovnaní s obsahom zahraničnej judikatury otvoril v konaní i otázku vynútiteľnosti ustanovených opatrení (ich právnej záväznosti). Najvyšší správny súd Českej republiky vec uzavrel tak, že medzinárodné záväzky Českej republiky si nevyhnutne nevyžadujú, aby plán ochrany ovzdušia priamo zaväzoval osoby či samosprávne celky na realizáciu ustanovených opatrení. Taký postoj je plne v súlade s hmotnoprávnou povahou programovacích (koncepčných) úkonov vo verejnej správe.

Svoju pozornosť zameral na otázku obligatórnych náležitostí programu a tiež sa zaoberal dodržaním požiadaviek vyplývajúcich zo stanoviska SEA. Ako pochybenie zo strany orgánu vytkol, že „*chybí v Programu*

především harmonogram provádění jednotlivých opatření, který by bylo možno průběžně kontrolovat a operativně na učiněná zjištění reagovat. Stejně tak Program nenabízí vyčíslení přínosu jednotlivých opatření ke zlepšení stavu ovzduší, aby umožnilo soustředit se – zejména v případě nedostatku času či finančních prostředků – primárně na opatření s nejvyšším účinkem“. Na základe tohto zistenia zrušil príslušné časti programu.

3.4. Judikatura v Slovenskej republike

I v Slovenskej republike nájdeme obdobný príklad súdneho sporu. Ani neprekvapuje, že sa tak stalo až v čase účinnosti Správneho súdneho poriadku, keďže procesnoprávne pravidlá prístupu k súdom vo veciach ochrany životného prostredia do 1. júla 2016 nepodporovali prístup verejnosti k spravodlivosti, určite teda nie v takom rozsahu, k akému zmluvné strany nabáda Aarhuský dohovor.

Krajský súd v Bratislave rozhodoval o zákonnosti *Integrovaného programu na zlepšenie kvality ovzdušia pre znečisťujúce látky PM₁₀, NO₂, Benzopyrén a ozón v oblasti riadenia kvality ovzdušia – územie Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy*. Integrovaný program vydal Okresný úrad Bratislava 15. decembra 2016 na základe § 11 ods. 2 zákona č. 137/2010 Z. z., podľa ktorého „v oblastiach riadenia kvality ovzdušia, v ktorých dochádza k prekračovaniu limitných hodnôt alebo cieľových hodnôt vrátane príslušnej medze tolerancie, pre ktoré už lehota na ich dosiahnutie uplynula, program alebo integrovaný program určí merateľné, kontrolovateľné a časovo viazané opatrenia na to, aby sa obdobie, v ktorom sú uvedené hodnoty prekračované, čo najviac skrátilo“.

Žalobcovia neponechali v rámci svojej správnej žaloby podanej podľa § 42 Správneho súdneho poriadku nič na náhodu. Ich právna argumentácia bola zjavne inšpirovaná dostupnou judikatúrou európskych súdov.

Program na ochranu ovzdušia ako predmet súdneho prieskumu. Na účely súdneho preskúmania zákonnosti programu orgánu ochrany ovzdušia kvalifikovali v žalobe integrovaný program ako „opatrenie orgánu verej-

nej správy“ podľa § 3 písm. c) zákona č. 162/2015 Z. z., t. j. ako „*správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté*“.

Inštitút opatrenia orgánu verejnej správy podľa Správneho súdneho poriadku umožňuje, aby správnu žalobou bolo možné napadnúť na súde zákonnosť každého úkonu verejnej správy, ak nemá hmotnoprávnu povahu normatívneho správneho aktu alebo individuálneho správneho aktu (rozhodnutia orgánu verejnej správy).

Aktívna procesnoprávna legitimácia zainteresovanej verejnosti na podanie žaloby. Zákonná podmienka priamej dotknutosti žalobcu v správnom súdnictve v prípade špeciálneho subjektu, ktorým je vo veciach životného prostredia zainteresovaná verejnosť, je daná, ak jej člen má podľa osobitného predpisu právo na účasť v administratívnom konaní vo veciach životného prostredia.

V tomto prípade žalobcovia svoju aktívnu procesnoprávnu legitimáciu odvodili zo skutočnosti, že nezákonným postupom orgánu ochrany vzdušia mohlo byť dotknuté ich právo na informácie a právo spoluúčasti zaručené v § 10 zákona č. 137/2010 Z. z., podľa ktorého:

- okresný úrad v sídle kraja je povinný zverejniť na 30 dní na svojom webovom sídle a obvyklým spôsobom informáciu o vypracovaní návrhu programu alebo integrovaného programu a informáciu o tom, kde možno do návrhu programu nahliadnuť tak, aby sa s ním mohla oboznámiť verejnosť dotknutého územia,
- verejnosť má právo podať písomné pripomienky okresnému úradu v sídle kraja v lehote podľa odseku 8,
- okresný úrad v sídle kraja je povinný najneskôr do 30 dní od uplynutia lehoty podľa odseku 8 uskutočniť verejné prerokovanie návrhu programu. Pri dopracúvaní programu prihliada na podané písomné pripomienky alebo pripomienky uplatnené najneskôr na verejnom prerokovaní.

Žalobcovia nezabudli pripomenúť rozhodnutie Súdného dvora Európskej únie vo veci C-237/07 *Dieter Janecek proti FreistaatBayern*

z 25. júla 2008, podľa ktorého sa „*podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora jednotlivci môžu dovolávať proti orgánom verejnej moci bezpodmienečných a dostatočne presných ustanovení smernice. Vnútroštátnym orgánom a súdom prináleží v rozsahu, v akom je to možné, vykladať ustanovenia vnútroštátneho práva v zmysle, ktorý je v súlade s cieľmi smernice*“.

Žalobcami vo veci popri súkromných fyzických osobách boli aj občianske združenie Centrum pre trvaloudržateľné alternatívy so sídlom v Záhonku, Cyklokoalícia so sídlom v Bratislave a ClientEarth so sídlom vo Veľkej Británii. Krajský súd v Bratislave ich bez výnimky akceptoval ako účastníkov súdneho konania.

Taký postoj súdu je podľa nášho názoru v súlade s Aarhuským dohovorom. Už roky upozorňujeme na skutočnosť, že podľa čl. 9 ods. 2. tejto medzinárodnej zmluvy, vnútroštátna právna úprava by nemala zužovať interpretáciu pojmu „zainteresovaná verejnosť“ spôsobom, pre ktorý v ňom nenachádzame oporu. Aarhuský dohovor totiž neformuluje žiadne možnosti v tomto ohľade. Jeho zámerom je, aby bol zabezpečený čo najširší prístup verejnosti k spravodlivosti vo veciach životného prostredia.

V tomto ohľade je § 42 Správneho súdneho poriadku formulovaný v súlade s čl. 9 Aarhuského dohovoru. Vnútroštátna právna regulácia ani jej interpretácia sa nesmie uberať cestou, v ktorej by sa svojvoľne hľadali právne limity pre účasť dotknutej verejnosti ich reguláciou nad rámec medzinárodnej zmluvy a tým zužoval pojem zainteresovanej verejnosti (napr. úpravou hmotnoprávnej požiadavky, aby ekologická organizácia už vyvíjala činnosť minimálne počas obdobia ustanoveného osobitným zákonom).

Preto ako možný zdroj inšpirácie pre interpretáciu práv verejnosti neodporúčame nález Ústavného súdu Českej republiky z 30. mája 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. Ten konštatoval, že „*aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic. Touto hranicí je již zmíněný lokální prvek, resp. možná dotčenost na hmotných právech. Pokud by tento závěr nebyl správný, bylo by hypoteticky možné přiznat aktivní legitimaci ke vznášení věcných námitek každému spolku, který má předmět činnosti stanoven bez dalšího jako ochranu přírody a krajiny či životního prostředí. V takovém případě by byl teoreticky jakýkoli spolek s uvedeným*

*předmětem činnosti oprávněn vznášet věcné námitky proti příslušnému zá-
měru bez ohledu, zda může být reálně dotčen na hmotných právech, tedy i spo-
lek se sídlem mimo Českou republiku či na jiném kontinentě. Smyslem vnit-
rostátní právní úpravy i interpretačního vodítka v podobě Aarhuské úmluvy
je poskytnutí soudní ochrany dotčeným osobám, nikoli však neomezeně. Proto
není možné paušalizovat presumpci dotčenosti ve hmotných právech spolků
u všech záměrů, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý případ individuálně“.*

S kritériom tzv. lokálnej väzby osoby uplatňujúcej právo na ochra-
nu životného prostredia následne pracovala judikatúra českých správ-
nych súdov, hoci preň neexistovala žiadna zákonná opora. V rozsudku
z 18. septembra 2014, č. k. 2 AOs 2/2013 – 69 Najvyšší správní soud Čes-
kej republiky rozhodol, že „pro přiznání aktivní věcné legitimace spolku je
hlavním kritériem existence dostatečně silného vztahu stěžovatele k danému
území. Nejvyšší správní soud má za to, že v případě daného záměru s dopady
na území celé České republiky je možné dovodit dotčenost ve hmotněprávní
sféře stěžovatele, který vyvíjí aktivitu rámci celé České republiky, resp. že je
v tomto konkrétním případě naplněno kritérium dostatečně silného vztahu
stěžovatele k předmětnému území“.

Vzhľadom na to, že životné prostredie vo svojej podstate predstavuje
médiuim spôsobilé prenášať vplyvy činností reťazcovo nekontrolovateľ-
ným spôsobom, vo všeobecnosti neodporúčame používať kritérium tzv.
lokálnej väzby ako kritérium na posúdenie prístupu verejnosti k spra-
vodlivosti podľa čl. 9 Aarhuského dohovoru.

Právna argumentácia žalobcov. Žalobcovia považovali Integrovaný
program žalovaného za nezákonný, pričom ho namietali v celom rozsah-
hu. Svoj postoj odôvodnili poukazom na porušenie povinností vyplýva-
júcich orgánu verejnej správy zo zákona č. 137/2010 Z. z. vo vzťahu:

- k obsahu vydaného Integrovaného programu, ktorý nebol v súlade
s požiadavkami smernice Európskeho parlamentu a Rady,
- k postupu orgánu pri vydávaní Integrovaného programu.

Nezákonnosť obsahu vydaného Integrovaného programu. Podľa názo-
ru žalobcov niektoré náležitosti vyplývajúce zo smernice Integrovaný
program neobsahoval.

I keď podľa § 11 ods. 2 zákona č. 137/2010 Z. z. musí ísť o opatrenia merateľné, kontrolovateľné a časovo viazané, žiadne z opatrení v napádanom programe tieto hmotnoprávne požiadavky nenapĺňa. Žiadne z plánovaných opatrení neposkytovalo informáciu o tom, že koncentrácia ktorej znečisťujúcej látky sa má znížiť a v akom merateľnom odhade. Pritom odhad plánovaných zlepšení kvality ovzdušia a predpokladaného času potrebného na dosiahnutie týchto cieľov je parametrom, ktorý musí v zmysle prílohy XV písm. A bodu 8. smernice program obsahovať.

Taktiež uviedli, že žalovaný mal povinnosť opatrenia na zlepšenie kvality ovzdušia stanoviť tak, aby boli časovo viazané, aby sa obdobie, v ktorom sú hodnoty prekračované, čo najviac skrátilo. Žalovaný neuvádza časový harmonogram a neuvádza, ktoré z opatrení má dosiahnuť to, aby sa obdobie, v ktorom sú emisné hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo. Z tohto hľadiska žalobcovia považovali Integrovaný program za nedostatočný.

Nezákonnosť postupu pri vydaní Integrovaného programu. Žalobcovia tvrdili, že nezákonnosťou bolo priamo dotknuté ich právo na informácie a právo na spoluúčasť zaručené v zákone č. 137/2010 Z. z., ktorým sa prebrala aj smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES.

Pri zverejňovaní návrhu Integrovaného programu neboli dodržané všetky zákonom ustanovené procesné náležitosti. Žalovaný orgán ochrany ovzdušia:

- neuverejnil návrh Integrovaného programu na svojom webovom sídle v termíne,
- neuverejnil pozvánku na verejné prerokovanie Integrovaného programu na svojom webovom sídle,
- zverejnil Integrovaný program na svojej webovej stránke bez informácie o dôvodoch prijatia programu a informácie o účasti verejnosti na jeho príprave.

Rozsudok Krajského súdu v Bratislave z 13. novembra 2018, sp. zn. 5S/31/2017. Správny súd sa stotožnil s tvrdením žalobcov, že žiadne z plánovaných opatrení v Integrovanom programe neposkytovalo informáciu o tom, ku zníženiu koncentrácie ktorej znečisťujúcej látky má viesť.

Správny súd uložil žalovanému zabezpečiť časovú viazanosť opatrení na zlepšenie kvality ovzdušia vyplývajúcich z Integrovaného programu a aby sa obdobie, v ktorom sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo.

Taktiež konštatoval, že zo strany žalovaného došlo v procese prijímania Integrovaného programu k porušeniu zákona č. 137/2010 Z. z. a k znemožneniu účasti verejnosti na jeho tvorbe.

Napadnutý Integrovaný program zrušil, lebo nespĺňal zákonné požiadavky, najmä neobsahoval zákonom vyžadované náležitosti a žalovaný orgán verejnej správy nedodrжал procesné podmienky prijímania tohto opatrenia podľa § 191 ods. 1 písm. d) a f) Správneho súdneho poriadku. Súčasne vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

Záver

Na Slovensku sa nadobudnutím účinnosti Správneho súdneho poriadku zabezpečila transpozícia požiadaviek vyplývajúcich z čl. 9 Aarhuskeho dohovoru. Stalo sa takbez toho, aby boli dotknuté ustanovenia čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, ktoré garantujú právo na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy súdom.

Z právomoci súdov nesmie byť pritom (ani zákonom) vylúčené preskúmanie zákonnosti rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Medzi základné práva a slobody patrí aj právo na priaznivé životné prostredie (čl. 44 ods. 1) a právo na informácie o životnom prostredí (čl. 45). Dôležité je tiež to, akým spôsobom zákony upravujú medze, v ktorých sa možno týchto ústavne vyhlásených práv domáhať (čl. 51 ods. 2).

Právo Európskej únie predstavuje v tomto ohľade špecifický a účinný nástroj na presadzovanie ochrany životného prostredia, keďže právne záväzné akty Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky (čl. 7 ods. 2).

Európska únia i Slovenská republika sú signatármi Aarhuského dohovoru. Oba subjekty majú politickú motiváciu, aby v očiach medzinárodného spoločenstva vystupovali ako dôveryhodní partneri, pre ktorých dob-

rovoľne prevzaté záväzky nie sú na okraji ich záujmu. Ich úsilie presadzovať požiadavky Aarhuského dohovoru je preto vo vzájomnej symbióze.

Keďže Aarhuský dohovor nie je medzinárodnou zmluvou s priamym právnym účinkom, nemožno sa ho v rámci súdneho sporu priamo účinne dovolať. Možno sa však účinne dovolať práv vyplývajúcich z právne záväzných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie, ktoré majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

LITERATÚRA

- BABIAKOVÁ, K., LEŠINSKÝ, D. *Hodnotenie vybraných programov na zlepšenie kvality ovzdušia na Slovensku: Žilina. Zvolen: Centrum pre trvaloudržateľné alternatívy. 2019. Zdroj: <https://www.cepta.sk/attachments/article/614/Vyst-KB%20Hodnot%20AQP%20191115%20FINAL-ZA.pdf> (sprístupnené 28. 10. 2020)*
- BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. et al. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 1824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
- KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.
- KOŠIČIAROVÁ, S. Európska únia a presadzovanie záväzku vyplývajúceho z Aarhuského dohovoru. In: *Medzinárodné zmluvy ako prostriedok globalizácie v 21. storočí*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2011, s. 36 – 42. ISBN 978-80-8082-499-0.
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 400 s. ISBN 978-80-7380-684-2.
- Rozsudok Krajského súdu Bratislava z 13. novembra 2018, sp. zn. 5S/31/2017.
- Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 20. decembra 2017, sp. zn. 6 As 288/2016 – 146.

Kontaktné údaje autorky:

email: sona.kosciarova@truni.sk

**PREDSÚDNA FÁZA KONANIA PODĽA ČL. 258
ZMLUVY O FUNGOVANÍ EÚ AKO NÁSTROJ
VYNÚTITELNOSTI NORIEM EURÓPSKEHO PRÁVA
ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA¹**

**PRE-TRIAL PHASE OF INFRINGEMENT PROCEEDINGS
AS AN INSTRUMENT FOR ENFORCEMENT OF RULES
OF THE EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW**

doc. JUDr. Peter Lysina, PhD.

Katedra medzinárodného práva a medzinárodných vzťahov,
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt: Príspevok prináša analytický pohľad na predsúdnú fázu konania vedeného podľa čl. 258 ZFEÚ (konanie o porušení zmlúv) s osobitným dôrazom na jej využitie a prínos pri zaistovaní noriem európskeho práva životného prostredia. Hlavným výskumným cieľom je overenie tézy o tom, že už samotná predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ predstavuje silný a efektívny nástroj vynútiteľnosti európskych noriem práva životného prostredia.

Kľúčové slová: Konanie podľa čl. 258 ZFEÚ, Európska komisia, právo EÚ, Súdny dvor EÚ.

Abstract: The paper provides an analytical view of the pre-trial phase of proceedings conducted under Art. 258 TFEU (infringement proceedings), with particular emphasis on its use and contribution to ensuring rules of the European environmental law. The main research goal is to verify the thesis that the very pre-trial phase of proceedings under Art. 258 TFEU is a powerful and effective tool for enforcing the rules of the European environmental law.

Keywords: Proceedings under Art. 258 TFEU, European Commission, EU law, Court of Justice of the EU.

¹ Predložený príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0193/18 „Environmentalizácia medzinárodného verejného práva“, zodpovedný riešiteľ prof. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.

Úvod

Ochrana životného prostredia je témou, ktorá čoraz výraznejšie rezonuje v rôznych oblastiach spoločenského života. Výnimkou v tomto smere nie je ani EÚ. O význame ochrany životného prostredia z hľadiska EÚ nepochybne svedčí aj vytvorenie osobitného portfólia výkonného podpredsedu Európskej komisie pre Európsky ekologický dohovor (*European Green Deal*), o ktorom sa dá povedať, že ide o jeden z najvýznamnejších postov v rámci Európskej komisie. Medzi najvýznamnejšie ciele súčasnej EÚ tiež patrí ambícia dosiahnuť uhlíkovú neutralitu do roku 2050, či zníženie emisií o minimálne 50 % do roku 2030. Tieto, ako aj mnohé ďalšie skutočnosti podčiarkujú význam ochrany životného prostredia z pohľadu EÚ.

Význam životného prostredia a jeho ochrany z hľadiska EÚ podčiarkuje aj samotné primárne právo EÚ. Osobitnú pozornosť treba upriamiť predovšetkým na čl. 11 a čl. 191 až 193 Zmluvy o fungovaní EÚ (ďalej len „ZFEÚ“), na ktorých je založená politika EÚ v oblasti životného prostredia. Následne, na týchto ustanoveniach primárneho práva (no nielen na nich), je postavená celá škála predpisov – aktov sekundárneho práva EÚ, upravujúcich parciálne otázky životného prostredia a jeho ochrany, ako sú napr. zmena klímy, ochrana ovzdušia, ochrana pôdy, lesov, nakladanie s odpadmi, ochrana vôd atď.

Azda nebude potrebné na tomto mieste osobitne zdôrazňovať význam rešpektovania predpisov EÚ, ktoré sú prijímané v oblasti životného prostredia a jeho ochrany. Žiaľ, nie vždy členské štáty pristupujú k plneniu svojich povinností zodpovedne a nezriedka sme tak svedkami toho, že členské štáty porušujú jednotlivé predpisy práva EÚ (vrátane tých, ktoré sú zamerané na ochranu životného prostredia).

Porušovanie práva EÚ zo strany členských štátov je bez akýchkoľvek pochybností negatívnym javom, ktoré treba v najväčšej možnej miere eliminovať. Iba úplný súlad krokov členských štátov právnymi normami prijatými na poli ochrany životného prostredia zaručí naplnenie ambiciózných cieľov a plánov, ktoré si EÚ stanovila a ktoré ju radia medzi

lídrov v otázke ochrany životného prostredia (príkladom sú aj už zmienené uhlíková neutralita, či zníženie emisií). EÚ disponuje viacerými nástrojmi, ako členské štáty motivovať či niekedy aj doslova donútiť k dôslednému rešpektovaniu predpisov práva EÚ. Medzi týmito nástrojmi osobitné miesto zaujíma konanie podľa čl. 258 ZFEÚ. Konanie, ktoré je príznačné masívnou predsúdnou fázou, v rámci ktorej sa viac či menej úspešne darí vyriešiť viacero prípadov porušenia práva EÚ. Aj preto možno na tomto mieste vysloviť predpoklad, že už aj predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ je efektívnym a účinným nástrojom zaistujúcim vynútiteľnosť európskych noriem práva životného prostredia.

Vo svetle uvedeného je hlavným cieľom príspevku overiť výskumnú hypotézu o tom, že už samotná predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ predstavuje silný a efektívny nástroj vynútiteľnosti európskych noriem práva životného prostredia.

V záujme naplnenia cieľa je príspevok rozdelený na dve nosné časti, v ktorých je predmetom skúmania najprv predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ a jej charakteristické vlastnosti a následne aj prínos predsúdnej fázy v oblasti životného prostredia a výsledky jej praktického uplatnenia.

Prvá časť príspevku tak má za cieľ ponúknuť analytický pohľad na predsúdnú fázu konania podľa čl. 258 ZFEÚ. V tejto súvislosti bude pozornosť postupne zameraná na viaceré otázky či oblasti. Úvod bude patriť historickému výskumu a zodpovedaniu dvoch otázok, a to: a) odkedy je konanie o porušení zmlúv súčasťou primárneho práva a b) odkedy možno hovoriť o predsúdnej fáze tohto konania. Po zodpovedaní otázky odkedy je predsúdna fáza konania o porušení zmlúv integrálnou súčasťou primárneho práva sa skrz analýzu doplnenú dedukciou a logickou metódou zameriame na zodpovedanie otázky, čo je cieľom tejto fázy konania a aký je jej význam z hľadiska ochrany práva EÚ. V poradí treťou otázkou, na ktorú sa v tejto časti príspevku zameriame je otázka legality predsúdnej fázy. Inak povedané, je predsúdna fáza (a jej jednotlivé etapy) predvídaná primárnym právom, alebo ide o tzv. „šedú zónu“? Pri zodpovedaní tejto otázky bude ťažisko taktiež na analýze primárne-

ho práva. Ďalšia otázka, ktorej sa príspevok venuje, sú dôvody na začatie predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ. Napokon záver prvej časti bude patriť analýze priebehu predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ s poukázaním na formálne dokumenty charakterizujúce priebeh predsúdnej fázy.

Druhá časť príspevku sa zasa zameriava na príspevok predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ k vynútiteľnosti noriem európskeho práva životného prostredia. Pozornosť je tu najprv venovaná historickému skúmaniu, s cieľom identifikovať okamih „zrodu“ právomoci EÚ v oblasti životného prostredia. Následne upriamuje pozornosť na premietnutie všeobecných cieľov predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ do oblasti životného prostredia. Nemožno nespomenúť ani rovinu praxe, ktorú predstavuje štatistický pohľad na prípady, v ktorých bola predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ iniciovaná v oblasti životného prostredia.

Napokon záver príspevku patrí zosumarizovaniu poznatkov a zhodnoteniu naplnenia stanoveného výskumného cieľa.

1. Predsúdna fáza konania podľa článku 258 ZFEÚ

1.1. Od prvej zmienky po súčasnosť

Východiskom historického výskumu je téza, podľa ktorej „konanie podľa čl. 258 ZFEÚ nie je v primárnom práve EÚ žiadnou novinkou“. Samozrejme, v tejto súvislosti je nevyhnutné prihliadať na to, že primárne právo EÚ zaznamenalo postupom času viacero prečíslovaní, a preto je možné odôvodnene predpokladať, že toto konanie nebolo vždy obsahom práve čl. 258 ZFEÚ.

Uvedenú tézu možno považovať za potvrdenú už pri jednoduchom pohľade na predlisabonskú podobu primárneho práva, keďže už aj v predlisabonskom období bolo zodpovedajúce konanie upravené v primárnom práve, a to konkrétne v čl. 226 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (v znení Zmluvy z Nice). Pri striktno gramatickom výklade

a komparácii čl. 226 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (v znení Zmluvy z Nice) s dnes platným čl. 258 ZFEÚ možno skonštatovať, že obe ustanovenia sú takmer totožné. Jediným rozdielom medzi nimi je plurál použitý v čl. 258 ZFEÚ. Totiž, kým čl. 226 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (v znení Zmluvy z Nice) sa spája s konaním o porušení zmluvy, čl. 258 ZFEÚ upravuje konanie o porušení zmlúv. Širší rozsah čl. 258 ZFEÚ je daný modifikáciou Zmluvy o EÚ (ďalej len „ZEÚ“) vplyvom Lisabonskej zmluvy a s tým spätým rozšírením právomoci Súdneho dvora EÚ.

Preto možno už na tomto mieste skonštatovať, že hoci dnešnú podobu získala úprava konania o porušení zmlúv skrz Lisabonskú zmluvu, Lisabonská zmluva však predmetné konanie do primárneho práva neinkorporovala a toto konanie je známe už v predlisabonskom období. Vo svetle uvedeného sa vzápätí naskytá legitímna otázka, kam až siaha pôvod tohto konania? V záujme jej zodpovedania je nevyhnutné pokračovať v ďalšom historickom skúmaní a upriamiť pozornosť na skoršie znenia primárneho práva až do okamihu, kým takto identifikujeme pôvodné ustanovenie inkorporujúce konanie o porušení zmlúv do primárneho práva.

Totiž ani čl. 226 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (v znení Zmluvy z Nice) však nie je pôvodným ustanovením upravujúcim tento druh konania. Identické znenie čl. 226 sa objavuje aj v období pred prijatím Zmluvy z Nice. Preto možno skonštatovať, že konanie o porušení zmlúv (resp. zmluvy) do primárneho práva nebolo inkorporované ani Zmluvou z Nice. Vskutku, absolútne identické znenie čl. 226 sa objavuje už aj Zmluve o založení Európskeho spoločenstva (v znení Amsterdamskej zmluvy). Ani v prípade Amsterdamskej zmluvy však nemožno hovoriť ako o „pôvodcovi“ konania o porušení zmluvy či zmlúv.

V obsahu sa identické ustanovenie objavuje už aj v predamsterdamskom období. V danom čase išlo o čl. 169 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (v znení Maastrichtskej zmluvy). Avšak ani Maastrichtská zmluva nie je tým prameňom, ktorý by konanie o porušení zmlúv do primárneho práva inkorporoval. Taktiež ani Jednotný európsky akt.

Konanie o porušení zmlúv totiž možno identifikovať už v samotnej zakladajúcej Zmluve o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva. Konkrétne toto konanie bolo upravené čl. 169 Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva. Vzhľadom na to možno skonštatovať, že predmetné konanie a jeho úprava patrí medzi pôvodné ustanovenia primárneho práva.

Na tomto mieste treba tiež zdôrazniť, že ide o konanie a ustanovenie, ktoré od svojho kreovania zaznamenalo len jednu, a to vyššie uvedenú zmenu. Ide teda o stabilné ustanovenie, ktoré zjavne plní svoj účel. Vzhľadom na uvedené je však možné urobiť aj ďalší, z hľadiska zamerania príspevku nemenej dôležitý záver, a to že taktiež predsúdna fáza konania o porušení zmlúv (či v predlisabonskom období konania o porušení zmluvy) je integrálnou súčasťou primárneho práva od začiatku a odvíja sa od Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva.

1.2. Cieľ predsúdnej fázy konania podľa článku 258 ZFEÚ

Skôr než zameriame pozornosť na predsúdnu fázu konania podľa čl. 258 ZFEÚ a jej cieľ, je vhodné priblížiť cieľ konania o porušení zmlúv ako takého. Ambíciou bude identifikovať cieľ skrz analýzu zodpovedajúceho ustanovenia primárneho práva za súčasného využitia metód indukcie a dedukcie.

V najvšeobecnejšej rovine je možné skonštatovať, že cieľom konania podľa čl. 258 ZFEÚ je zaistenie súladu s právom EÚ. Uvedené vyplýva priamo z čl. 258 ZFEÚ a spojenia „...členský štát nesplnil povinnosť, ktorá pre neho vyplýva zo zmlúv...“. Ako napovedá samotná citovaná pasáž, cieľom konania je zabezpečiť to, aby jednotlivé členské štáty rešpektovali povinnosti uložené im zmluvami. Tu je nevyhnutné zdôrazniť, že pojem „zmluvy“ a slovné spojenie objavujúce sa v čl. 258 ZFEÚ musíme vykladať extenzívne. To znamená, že cieľom konania podľa čl. 258 ZFEÚ nie je len vynucovanie zmlúv samotných, ale ide v ňom o zaistenie plnenia či vynútiteľnosť práva EÚ ako celku. Jeho cieľom je teda zabezpečiť, aby

členské štáty rešpektovali povinnosti, ktoré im ukladá právo EÚ (resp. pramene práva EÚ) ako také.

Rozmenené na drobné, cieľom konania podľa čl. 258 ZFEÚ je, okrem ochrany samotných zmlúv aj ochrana aktov sekundárneho práva špecifikovaných čl. 288 ZFEÚ;² ochrana tzv. nepomenovaných aktov, t. j. aktov výslovne neupravených v čl. 288 ZFEÚ; ochrana akéhokoľvek iného prameňa práva EÚ.

Berúc do úvahy uvedené, konanie podľa čl. 258 ZFEÚ vo všetkých sférach práva EÚ plní hneď tri esenciálne funkcie, a to poriadkovú, represívnu a preventívnu funkciu.³ Poriadková funkcia je realizovaná jednak stanovením vzorov správania, no predovšetkým dohliadaním na to, aby členské štáty tieto „vzory“ správania naozaj dodržiavali. Následne je represívna funkcia premietnutá do sankčného mechanizmu, ktorý sa uplatní v prípadoch, ak by členský štát priamo alebo nepriamo spôsobil porušenie povinností vyplývajúcich z práva EÚ. Preventívna funkcia má napokon úzku súvislosť s represívnou funkciou, keďže uloženie sankcie jednému členskému štátu za porušenie povinnosti plynúcej z práva EÚ má aj „odstrašujúci“ následok na ostatné členské štáty. Ten sa prejavuje tak, že ostatné členské štáty sa vo svojom konaní vyvarujú obdobného porušenia práva, keďže nebudú chcieť riskovať obdobnú sankciu.

Cieľ a funkcie konania podľa čl. 258 ZFEÚ, samozrejme, zodpovedajú aj cieľu a funkciám predsúdnej fázy, ktorá je integrálnou súčasťou konania podľa čl. 258 ZFEÚ. Aj tu je teda cieľom predovšetkým zaistiť súlad s právom EÚ. Na druhej strane, okrem uvedeného, predsúdna fáza má naplňať aj ďalšie ciele dané povahou tejto fázy konania. Pri ich vymedzení tak treba zohľadniť osobitosti a dôvody existencie tejto fázy.

Vzhľadom na uvedené je ďalší z cieľov predsúdnej fázy daný predovšetkým záujmom na mimosúdnom urovnaní existujúceho porušenia

² V zmysle čl. 288 ZFEÚ ide o nariadenia, smernice, rozhodnutia, odporúčania a stanoviská, pričom právnu záväznosť majú prvé tri uvedené. Konanie podľa čl. 258 ZFEÚ možno využiť práve vo vzťahu k týmto právne záväzným aktom.

³ TICHÝ, L., et al. *Evropské právo*, 3. Vydání. Praha: C. H. BECK, 2006, s. 358. ISBN 80-7179-430-9.

práva EÚ. Predsúdnú fázu treba vnímať aj ako pokus o mimosúdne urovnanie sporu s tým, že pred Súdny dvor EÚ sa dostanú len tie prípady, v ktorých nebola dosiahnutá náprava v rámci predsúdnej fázy realizovanej medzi Európskou komisiou a členským štátom. Pre tieto prípady je cieľom predsúdnej fázy konania aj osvedčenie podmienok konania.

Pri zosumarizovaní všetkých vyššie identifikovaných skutočností možno skonštatovať, že predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ má viacero cieľov. V prvom rade je jej cieľom zaistiť súlad s právom EÚ. Opomenúť však nemožno ani ďalší cieľ špecificky spätý s predsúdnou fázou konania podľa čl. 258 ZFEÚ, a to cieľ poskytnúť priestor na mimosúdne urovnanie sporu medzi Európskou komisiou a členským štátom EÚ. Napokon cieľom predsúdnej fázy konania je aj osvedčenie podmienok konania pred súdom (pre prípad, ak by mimosúdne urovnanie sporu nebolo možné). Pri napĺňaní týchto cieľov predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ plní predovšetkým poriadkovú funkciu (realizovanú dohľadom nad plnením práva EÚ). Pokiaľ ide o represívnu a preventívnu funkciu, tie sú skôr príznačné pre druhú fázu konania podľa čl. 258 Zmluvy o fungovaní EÚ, t. j. pre konanie pred Súdnym dvorom.

1.3. Legalita predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ

Významnou otázkou, ktorú pri skúmaní predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ nemožno obísť, je otázka zodpovedajúcej úpravy predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ v práve EÚ. Na tomto mieste sa cestou analýzy primárneho práva EÚ pokúsime nájsť odpoveď na otázku, či s predsúdnou fázou počíta priamo čl. 258 ZFEÚ, alebo či predsúdnú fázu možno označiť za akúsi výplň „šedej zóny“ bez toho, aby bola formálne upravená primárnym právom.

Už na prvý pohľad však odpoveď na otázku legality predsúdnej fázy konania o porušení zmlúv vyznieva jednoznačne.

Konanie o porušení zmlúv je postavené na čl. 258 ZFEÚ, podľa ktorého: „*Ak sa Komisia domnieva, že si členský štát nesplnil povinnosť, ktorá*

pre neho vyplýva zo zmlúv, vydá odôvodnené stanovisko po tom, čo umožní tomuto štátu predložiť pripomienky. Ak daný štát nevyhoví stanovisku v lehote určenej Komisiou, Komisia môže vec predložiť Súdnemu dvoru Európskej únie.“ Z citovaného ustanovenia je nepochybné, že skôr než dôjde k podaniu žaloby na Súdny dvor má Európska komisia ponechať členskému štátu priestor na vyjadrenie. Uvedené vyplýva jednak zo spojenia „...Komisia ... vydá odôvodnené stanovisko po tom, čo umožní tomuto štátu predložiť pripomienky“, no rovnako treba brať do úvahy aj spojenie „... nevyhoví stanovisku ..., Komisia môže vec predložiť Súdnemu dvoru“. Citované pasáže čl. 258 ZFEÚ jednoznačne odôvodňujú existenciu dvoch etáp predsúdnej fázy – prvej, ktorá predchádza vydaniu odôvodneného stanoviska (pozri prvé vyššie citovane spojenie) a druhej, ktorá je pomerne jednoznačne vymedzená – na jednej strane odôvodneným stanoviskom a na druhej strane žalobou, ak by nebolo vyhovené odôvodnenému stanovisku, resp. uzavretím konania, v zásade v prípadoch, ak by odôvodnenému stanovisku vyhovené bolo (čo vyplýva z oprávnenia, nie povinnosti Komisie podať žalobu). Uvedené zodpovedá aj existujúcej praxi, keďže predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ naozaj prebieha v dvoch etapách, na ktoré poukážeme nižšie.

Pre úplnosť je tu ešte vhodné upozorniť na to, že samotný priebeh predsúdnej fázy konania nie je nijako detailne čl. 258 ZFEÚ upravený. Značnou diskrečnou právomocou tu disponuje Európska komisia. Táto diskrečná právomoc sa prejavuje napr. aj v stanovení lehôt pre členský štát na vyjadrenie k tvrdeniam Európskej komisie.

1.4. Dôvody na začatie predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ

Dôvody na začatie predsúdnej fázy konania zodpovedajú dôvodom na začatie konania podľa čl. 258 ZFEÚ ako takého. To znamená, že aj predsúdna fáza môže byť začatá z jedného z nasledujúcich dôvodov: notifikácia transpozičných opatrení (tzv. čistá netranspozícia smerníc);

nesprávna implementácia právne záväzného aktu EÚ; nesprávna aplikácia právne záväzného aktu EÚ a iné porušenie práva EÚ.

Prvý dôvod, ktorým je nenotifikácia transpozíčných opatrení je daný vtedy, keď členský štát neoznami (nenotifikuje) Európskej komisii úplnú transpozíciu smernice v lehote stanovenej na transpozíciu samotnou smernicou. Toto konanie je do značnej miere špecifické ako v predsúdnej fáze, tak aj v súdnej fáze. Osobitosťou predsúdnej fázy je to, že bez výnimky táto fáza začína formálnym oznámením (formálnemu oznámeniu nepredchádza komunikácia medzi Európskou komisiou a členským štátom). K vydaniu formálneho oznámenia dochádza prakticky bezprostredne po tom, čo Európska komisia zistí, že po uplynutí nemá od členského štátu notifikáciu úplnej transpozície smernice. Osobitosťou súdnej fázy konania je zasa možnosť navrhnuť finančné sankcie proti členskému štátu už v prvom konaní pred Súdnyim dvorom.

Dôvod na začatie predsúdnej fázy konania, ktorým je nesprávna implementácia právne záväzného aktu EÚ sa spája so situáciami, v ktorých členský štát síce včas transponuje smernicu, resp. implementuje akýkoľvek právne záväzný akt práva EÚ, avšak táto transpozícia či implementácia je chybná.

Tretí dôvod, ktorým je nesprávna aplikácia právne záväzného aktu EÚ, sa spája s prípadmi, v ktorých členský štát správne transponuje smernicu, resp. implementuje akýkoľvek právne záväzný akt práva EÚ, avšak ďalej ho nesprávne aplikuje.

Napokon posledný, štvrtý dôvod na začatie predsúdnej fázy konania sa spája s akýmkoľvek iným porušením práva EÚ. Spravidla tu patria prípady substantívneho porušenia ustanovení primárneho práva.

1.5. Priebeh predsúdnej fázy konania podľa článku 258 ZFEÚ

V záujme komplexného pohľadu na predsúdnu fázu konania o porušení zmlúv sa javí ako vhodné pozornosť upriamiť aj na to, ako predsúdna

fáza prebieha. Dôraz pritom bude kladený na účastníkov a na jednotlivé kroky z ich strany realizované v predsúdnej fáze.

1.5.1. Účastníci predsúdnej fázy konania podľa článku 258 ZFEÚ

Z dikcie čl. 258 ZFEÚ vyplýva, že predsúdna fáza konania prebieha za účasti Európskej komisie a členského štátu, ktorý neplní povinnosti vyplývajúce pre neho zo zmlúv. Pozícia členského štátu je jednoznačná – ide o *pasívne legitimovaného*. Pokiaľ ide o pozíciu Európskej komisie, tú možno označiť ako „dvojedinú“. Totiž Európska komisia vystupuje v predsúdnej fáze konania ako *aktívne legitimovaný*, no súčasne aj ako arbiter, pred ktorým konanie prebieha. Európska komisia totiž predsúdnu fázu konania podľa čl. 258 ZFEÚ nielen iniciuje, ale rovnako tak posudzuje argumentáciu členského štátu a hodnotí predložené dôkazy a argumenty, na základe ktorých konanie posunie do ďalšej fázy alebo uzavrie. Tu treba zdôrazniť, že právomoc Európskej komisie iniciovať konanie je koncipovaná ako diskrečná právomoc Európskej komisie. Súčasne Európskej komisii patrí aj značná dispozičná právomoc, ktorá sa prejavuje predovšetkým tým, že Európska komisia môže konanie kedykoľvek zastaviť.⁴

1.5.2 Začiatok predsúdnej fázy konania podľa článku 258 ZFEÚ – formálne oznámenie?

Ako už bolo naznačené vyššie, predsúdna fáza konania o porušení zmlúv prebieha vo viacerých etapách. Z dikcie čl. 258 ZFEÚ možno odvodiť, že predsúdnu fázu tvoria minimálne dve etapy, kde rozhodujúcim medzníkom je odôvodnené stanovisko (ako jasná deliaca línia a štart pre druhú etapu). Na druhej strane čl. 258 ZFEÚ nijako bližšie nešpecifikuje okamih štartu predsúdnej fázy, čo môže byť predmetom rôznych

⁴ TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. et al. *Právo Evropské unie. 2. aktualizované vydání*. Praha: Leges, 2017, s. 413. ISBN 978-80-7502-184-7

polemík. Predovšetkým podľa čl. 258 ZFEÚ Európska komisia „...vydá odôvodnené stanovisko po tom, čo umožní ... štátu predložiť pripomienky“. Ustanovenie však nijako nešpecifikuje spôsob, akým sa má členskému štátu umožniť, aby predložil pripomienky. Z toho pramení nejednoznačnosť, odkedy možno hovoriť o predsúdnej fáze. Je to už momentom prvého kontaktu medzi Európskou komisiou a členským štátom, alebo sa tak deje až vydaním formálneho oznámenia? Na tomto mieste sa prikloníme k záveru, že vydanie formálneho oznámenia nevyhnutne nemusí znamenať začiatok predsúdnej fázy konania o porušení zmlúv. Podľa nášho názoru čl. 258 ZFEÚ poskytuje priestor aj na zaradenie tzv. pre-infringement fázy (realizovanej napr. výmenou administratívnych listov medzi Európskou komisiou a členským štátom) do rámca predsúdnej fázy. Dané tvrdenie možno oprieť práve o nejednoznačnú dikciu čl. 258 ZFEÚ, podľa ktorého Európska komisia „...vydá odôvodnené stanovisko po tom, čo umožní ... štátu predložiť pripomienky“. Predmetný článok totiž nijako nešpecifikuje, ako Európska komisia oznámi štátu svoju domnienku o existujúcom porušení zmlúv. Preto *a priori* nemožno vylúčiť, aby „umožnenie predložiť pripomienky“ inkorporovalo aj neformálnu výmenu administratívnych listov medzi Európskou komisiou a členským štátom.

Berúc do úvahy vyššie uvedené, významným momentom v rámci predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ je formálne oznámenie (francúzsky „*Mise en demeure*“, anglicky „*Letter of formal notice*“), ktoré v závislosti od existencie skoršej komunikácie medzi Európskou komisiou a členským štátom môže, no nemusí byť vnímané ako začiatok predsúdnej fázy konania o porušení zmlúv.⁵

⁵ Vydanie formálneho oznámenia takto predstavuje nespochybniteľný začiatok predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ v prípade, ak konanie je vedené kvôli netranspozícii smerníc. V takomto prípade konaniu nepredchádza žiadna komunikácia medzi Európskou komisiou a členským štátom. Naopak, pri konaní vedenom pre nesprávnu implementáciu práva EÚ, nesprávnu aplikáciu práva EÚ, či iného dôvodu, spravidla vydaniu formálneho oznámenia predchádza komunikácia Európskej komisie s členským štátom vedná na báze administratívnych listov, príp. cez databázu EU Pilot.

Prostredníctvom formálneho oznámenia Európska komisia členský štát upozorní na to, že podľa jej názoru dochádza k porušeniu práva a súčasne vyzve členský štát na predloženie pripomienok.⁶ Po vydaní formálneho oznámenia nie je Európska komisia oprávnená meniť predmet konania.

Vydaným formálnym oznámením Európska komisia poskytuje členskému štátu aj príležitosť údajné porušenie práva odstrániť (ak ten vyhoví obsahu formálneho oznámenia). Esenciálnym je pritom to, aby formálne oznámenie umožnilo členskému štátu predložiť svoje pripomienky k tvrdeniam Európskej komisie uvedeným vo formálnom oznámení. Ide o podstatnú procesnú požiadavku konania podľa čl. 258 ZFEÚ.⁷ Dĺžka času však nie je v primárnom práve výslovne stanovená. Ide tak o výraz diskrečnej právomoci Európskej komisie. Tá spravidla ponecháva členskému štátu dva mesiace. V judikatúre Európskeho súdneho dvora sa objavuje v súvislosti s poskytnutou lehotou na vypracovanie stanoviska prívlastok „primeraná“.⁸

Prvá etapa predsúdnej fázy konania môže skončiť jednak odstránením existujúceho porušenie práva EÚ, alebo tým, že Európska komisia uzná, že k porušeniu zmlúv nedošlo. Pre tieto prípady platí, že konanie je ukončené už v prvej etape predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ.⁹ Na druhej strane v prípade, v ktorom by Európska komisia a štát nedosiahli zhodu v nazeraní na existencie porušenia práva EÚ, môže predsúdna fáza pokračovať svojou druhou etapou, ktorá začína vydaním odôvodneného stanoviska.

⁶ SIMAN, M., SLAŠŤAN, M. *Súdny systém Európskej únie*. Bratislava: Euroiuris, 2006, s. 338. ISBN 80-969554-0-3.

⁷ Bližšie pozri rozsudok z 15. decembra 1982, Komisia proti Dánsku (211/81, ECR 1982 p. 4547) ECLI:EU:C:1982:437.

⁸ Bližšie pozri rozsudok z 2. februára 1988, Komisia proti Belgicku (293/85, ECR 1988 p. 305) ECLI:EU:C:1988:40.

⁹ Ak by Európska komisia aj napriek eliminácii porušenia práva EÚ zo strany členského štátu podala žalobu na Súdny dvor, tá by bola najskôr zamietnutá. Bližšie pozri rozsudok z 24. marca 1988, 240/86 Komisia proti Grécku (240/86, ECR 1988 p. 1835) ECLI:E-U:C:1988:173.

1.5.3 Druhá etapa predsúdnej fázy konania podľa článku 258 ZFEÚ – odôvodnené stanovisko

Druhá etapa predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ začína vydaním odôvodneného stanoviska (francúzsky „*Avis motivé*“, anglicky „*Reasoned opinion*“). K vydaniu odôvodneného stanoviska Európska komisia pristúpi, ak ju komunikácia s členským štátom vedená v rámci prvej etapy predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ nepresvedčila o neexistencii porušenia zmlúv.

Keďže druhá etapa predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ je kontinuálnym pokračovaním prvej etapy, musí sa v identifikácii proti-právneho stavu s prvou etapou zhodovať (to znamená, že zhoda musí byť aj medzi formálnym oznámením a odôvodneným stanoviskom). V rozpore s uvedeným nie je to, ak by Európska komisia v odôvodnenom stanovisku podrobnejšie konkretizovala okolnosti a právne argumenty.¹⁰

S pripomenutím vyššie identifikovaných cieľov predsúdnej fázy práve odôvodnené stanovisko výrazne prispieva k naplneniu jedného z týchto cieľov, a to osvedčenie podmienok konania pred súdom, keďže odôvodnené stanovisko spravdla predznačí možný priebeh konania pred Súdnyňm dvorom. Aj preto sa odôvodnené stanovisko a prípadná žaloba musia zakladať na rovnakých dôvodoch.¹¹ V prípade záujmu Európskej komisie na zmene petitu je nevyhnutné, aby Európska komisia iniciovala nové konanie, resp. rozšírila existujúce konanie vydaním doplňujúceho formálneho oznámenia a neskôr aj doplňujúceho odôvodneného stanoviska.¹²

Odôvodnené stanovisko, podobne ako formálne oznámenie, predstavuje formálny dokument Európskej komisie. Svojou štruktúrou sa

¹⁰ SIMAN, M., SLAŠŤAN, M. *Súdny systém Európskej únie*. Bratislava: Euroiuris, 2006, s. 340. ISBN 80-969554-0-3.

¹¹ Pozri napr. rozsudok z 1. decembra 1993, Komisia proti Dánsku (C-234/91, ECR 1993 p. I-6273) ECLI:EU:C:1993:910.

¹² Bližšie pozri rozsudok z 18. júna 1998, Komisia proti Taliansku, (C-35/96, ECR 1998 p. I-3851) ECLI:EU:C:1998:303.

v zásade nelíši od právne záväzného aktu, ktorým je rozhodnutie. Musí obsahovať výrok a odôvodnenie, z ktorého jasne vyplýva, ktoré právne predpisy členský štát porušil a ako z jeho strany malo dôjsť k porušeniu predmetných právnych predpisov.¹³

Aj odôvodnené stanovisko ukladá členskému štátu lehotu, avšak v tomto prípade ide o lehotu na odstránenie protiprávneho stavu. Aj tu platí, že právomoc na určenie termínu patrí plne do kompetencií Európskej komisie a spravidla sa členskému štátu umožní vyjadriť (nie nevyhnutne odstrániť protiprávny stav) v dvojmesačnej lehote. Na druhej strane v závislosti od povahy predmetu konania môže byť táto lehota aj len niekoľkodňová. Vždy však platí, že lehota musí byť primeraná.¹⁴

Druhá etapa predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ môže byť v zásade ukončená dvoma spôsobmi. V prvom rade tak, že členský štát odstráni existujúce porušenie zmlúv, v dôsledku čoho Európska komisia konanie uzavrie v predsúdnej fáze. Druhou možnosťou, ktorá prichádza do úvahy v prípade, ak by tak členský štát nevyhovел odôvodnenému stanovisku vôbec, alebo v lehote určenej Európskou komisiou, je podanie žaloby na Súdny dvor, čím začína súdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ. Pre úplnosť treba dodať, že samotnému faktickému podaniu žaloby predchádza prijatie rozhodnutia o podaní žaloby zo strany Európskej komisie. Medzi prijatím rozhodnutia o podaní žaloby a samotným podaním žaloby je rozdiel spravidla dvoch mesiacov (čo zodpovedá času potrebnému na napísanie a vnútorné schválenie žaloby v rámci Európskej komisie).

¹³ TICHÝ, L., et al. *Evropské právo*, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 360. ISBN 80-7179-430-9.

¹⁴ Bližšie pozri rozsudok z 2. februára 1988, Komisia proti Belgicku (293/85, ECR 1988 p. 305) ECLI:EU:C:1988:40.

2. Predsúdna fáza konania podľa článku 258 ZFEÚ v oblasti životného prostredia

2.1 Historický rozmer alebo odkedy možno predsúdnu fázu uplatniť v súvislosti s porušením noriem európskeho práva životného prostredia?

Vyššie sme poukázali na to, že predsúdna fáza konania o porušení zmlúv je integrálnou súčasťou primárneho práva od začiatku a odvíja sa od Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva. To znamená, že tento nástroj vynútiteľnosti plnenia práva EÚ (či skôr práva Európskych spoločenstiev) bolo v zásade možné využiť od vzniku Európskeho hospodárskeho spoločenstva. Otázkou však je, odkedy bolo tento nástroj možné využiť v oblasti životného prostredia. Tu sa naskytá pomerne jednoduchá odpoveď – nepochybne od okamihu, v ktorom EÚ (či skôr jej právni predchodcovia) nadobudla právomoc v oblasti životného prostredia. Na tomto mieste bude preto ambíciou príspevku, cestou historického skúmania, identifikovať ten okamih, v ktorom EÚ (resp. jej právni predchodcovia) nadobudla zodpovedajúcu právomoc.

Niet pochyb o tom, že dnešné čl. 11 a čl. 191 – 193 ZFEÚ dávajú adekvátny právny základ právomoci EÚ v oblasti životného prostredia a jeho ochrany. Avšak odkedy takáto právomoc patrí EÚ? Ide o novinku, alebo je touto právomocou EÚ (resp. pôvodne Európske spoločenstvo) vybavená od svojho založenia? Na tieto otázky sa pokúsime nájsť odpoveď na tomto mieste.

Ustanovenia podobné vyššie uvedeným nachádzame aj v predlissabonskom období. Konkrétne dnešnému čl. 11 ZFEÚ zodpovedal čl. 6 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (v znení Zmluvy z Nice), aj keď dikcia nie je doslovná, kým dnešné čl. 191 – 193 ZFEÚ zodpovedali čl. 174 – 176 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (v znení Zmluvy z Nice), ani v tomto prípade neboli ustanovenia úplne identické. Napriek zjavným rozdielom (hoci marginálnej povahy) možno na tomto

mieste vysloviť čiastkový záver o existencii právomoci EÚ v oblasti životného prostredia aj v predlisabonskom období.

Ani Zmluva z Nice však nie je tou, ktorá by uvedenú právomoc EÚ zakladala ako prvá. Zodpovedajúce ustanovenia sa objavujú už aj v období pred prijatím Zmluvy z Nice. Konkrétne čl. 6 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (v znení Zmluvy z Nice) mal svojho predchodcu rovnako v čl. 6 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (v znení Amsterdamskej zmluvy) a čl. 174 – 176 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (v znení Zmluvy z Nice) zasa v čl. 174 – 176 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (v znení Amsterdamskej zmluvy). Znenie všetkých ustanovení bolo totožné.

Avšak ani tu naše skúmanie nekončí, keďže primerané ustanovenia sa objavujú aj v období pred prijatím Amsterdamskej zmluvy. Konkrétne, čl. 174 – 176 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (v znení Amsterdamskej zmluvy) mali svojich predchodcov v čl. 130r – 130t Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (v znení Maastrichtskej zmluvy). Aj v tomto prípade však išlo len o rozvinutie existujúceho. Zmienka o právomoci v oblasti životného prostredia sa objavuje už aj v skoršom období, a to v súvislosti s Jednotným európskym aktom.

Práve tento prameň možno považovať za esenciálny v súvislosti s právomocou EÚ (resp. jej predchodcu) v oblasti životného prostredia a jeho ochrany. Totiž Jednotný európsky akt inkorporoval do primárneho práva čl. 130r, 130s a 130t, ktoré získali postupne podobu dnešných čl. 191 – 193 ZFEÚ.

Nadväzujúc na vyššie uvedené skutočnosti je na tomto mieste možné skonštatovať, že konanie o porušení zmlúv, ktoré sa objavovalo už v pôvodnej Zmluve o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva, bolo možné v kontexte vynucovania noriem životného prostredia použiť prakticky od kreovania tejto právomoci EÚ (resp. Spoločenstva ako predchodcu EÚ). To znamená, že odpoveď na prvú skúmanú otázku „odkedy“ je na konanie podľa čl. 258 ZFEÚ možné nazerať ako na nástroj vynútiteľnosti noriem európskeho práva životného prostredia znie: tento nástroj pre vynútenie plnenia noriem je pre oblasť životného

prostredia k dispozícii od 1. júla 1987, teda od dátumu, od ktorého nadobudol Jednotný európsky akt platnosť.¹⁵

2.2 Ciele predsúdnej fázy konania podľa článku 258 ZFEÚ v oblasti životného prostredia

Niet pochyb o tom, že ciele predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ sú rovnaké bez ohľadu na to, akej oblasti práva EÚ sa určité konanie týka. Preto aj pri oblasti životného prostredia možno identifikovať rovnaké ciele, ako boli uvedené vyššie. S ohľadom na to, na tomto mieste považujeme za vhodnejšie zamerať pozornosť na osobitosti späté so životným prostredím. V línii uvedeného je možné skonštatovať, že predsúdna fáza má v čo najširšej miere zaistiť, resp. napomôcť tomu, aby členské štáty rešpektovali povinnosti uložené im právom EÚ v nasledujúcich oblastiach: riešenie zmeny klímy; ovzdušie; chemikálie; príroda a biodiverzita; hluk; pôda a lesy; odpady; pobrežné a morské prostredie; priemysel a znečisťovanie.¹⁶

Preto možno tiež skonštatovať, že konanie podľa čl. 258 ZFEÚ (jeho predsúdnu fázu nevynímajúc) je v oblasti životného prostredia iniciované s ambíciou zaistiť, a teda vynucovať plnenie povinností plynúcich pre členské štáty z európskych noriem práva životného prostredia, ak ich členské štáty neplnili dobrovoľne. Predsúdna fáza tak predovšetkým zaisťuje vynútiteľnosť noriem európskeho práva životného prostredia, čím plní poriadkovú funkciu.

¹⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/PDF/?uri=OJ:JOL_1987_169_R_0029_005&from=EN (26.10.2020)

¹⁶ https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment.html?root_default=-SUM_1_CODED=20&locale=sk (26.10.2020)

2.3 Praktické uplatnenie predsúdnej fázy konania podľa článku 258 ZFEÚ v oblasti životného prostredia

V záujme naplnenia výskumného cieľa stanoveného v úvode nie je možné opomenúť ani to, aký je praktický dôsledok uplatnenia predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ v oblasti životného prostredia, pričom veľmi významným indikátorom toho, či predsúdna fáza konania o porušení zmlúv je, alebo nie je adekvátnym nástrojom vynucovania noriem životného prostredia, je počet prípadov, v ktorých bolo konanie v tejto fáze iniciované.

Z dostupných zdrojov Európskej komisie sa dozvedáme, že konanie o porušení zmlúv (vrátane svojej predsúdnej fázy) ako nástroj vynucovania noriem európskeho práva životného prostredia bol využívaný v celej škále prípadov. Za posledné roky Európska komisia iniciuje každoročne približne 300 nových konaní o porušení zmlúv vedených podľa čl. 258 ZFEÚ, a to z titulu údajného porušenia noriem európskeho práva životného prostredia. Tento počet je viac menej stabilný. Netreba osobitne pripomínať, že predsúdna fáza je obligatórnou súčasťou konania podľa čl. 258 ZFEÚ, a preto vyššie naznačený počet sa viaže k prípadom uplatnenia predsúdnej fázy konania o porušení zmlúv.

Pozrime sa teda na štatistiku trochu podrobnejšie, pričom rozhodujúcim obdobím bude obdobie od roku 2009 do roku 2019 vrátane (teda obdobie posledných 11 rokov). V tom období bola predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ ku koncu jednotlivých rokov evidovaná nasledujúco: 2009 – 451 otvorených prípadov; 2010 – 445 otvorených prípadov; 2011 – 339 otvorených prípadov; 2012 – 296 otvorených prípadov; 2013 – 353 otvorených prípadov; 2014 – 353 otvorených prípadov; 2015 – 286 otvorených prípadov; 2016 – 284 otvorených prípadov; 2017 – 325 otvorených prípadov; 2018 – 333 otvorených prípadov; 2019 – 337 otvorených prípadov.¹⁷ Uvedené svedčí o viacerých

¹⁷ Štatistické údaje dostupné na <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm> (26.10.2020)

skutočnostiach. V prvom rade o tom, že počet prípadov porušenia práva EÚ je v oblasti životného prostredia kontinuálne veľmi vysoký (aj keď tu treba zdôrazniť, že vyššie uvedené čísla nie sú ročné prírastky, ale počet konaní na konci roka). Ďalej, že počet prípadov je viac-menej stabilný, keďže pokles a vzrast je v poslednom období (ak nerátame rok 2010) minimálny. Uvedené čísla dokladujú, okrem iného aj to, že „dobrovoľné“ plnenie noriem európskeho práva životného prostredia sa javí ako problematické, a preto je efektívny nástroj vynucovania týchto noriem viac než žiaduci. Rovnako je z uvedeného možné dedukovať aj to, že predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ je v takomto prípade nástrojom, ktorého využitie možno označiť ako veľmi časté. Avšak jedným dychom treba dodať aj to, že iba uvedené čísla nič nehovoria o efektivite predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ ako nástroja vynútiteľnosti noriem európskeho práva životného prostredia, teda nedávajú odpoveď na esenciálnu otázku z hľadiska stanoveného výskumného cieľa. Pre zodpovedanie stanovenej otázky, a tým aj pre naplnenie cieľa treba doplniť ešte jeden údaj, a to podiel počtu konaní, ktoré boli uzavreté v predsúdnej fáze ku konaniam, ktoré sa dostali až do fázy súdnej. Tu je, samozrejme, situácia rok od roka rozdielna, ale všeobecný trend je jasný – len malá časť prípadov, ktoré boli otvorené v rámci predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ, sa dostane do súdnej fázy. Krásny príklad uvedeného poskytnúť údaje o konaniach otvorených v roku 2011. Z celkového počtu 76 konaní otvorených v danom roku (vedených kvôli porušeniu noriem európskeho práva životného prostredia) bolo až 68 konaní neskôr vyriešených už v predsúdnej fáze a len 8 prípadov pokračovalo v súdnej fáze konania podľa čl. 258 ZFEÚ.¹⁸ Aj na tomto príklade je už na prvý pohľad zjavný výrazný rozdiel medzi konaniami uzavretými v predsúdnej fáze a tými, ktoré postúpili do súdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ. Vzhľadom na uvedené možno tvrdiť, že predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ je nespochybniteľným nástrojom, ktorý výrazne ovplyvňuje

¹⁸ Tento trend je viditeľný aj v iných rokoch, pri ktorých sú štatistické údaje taktiež dostupné na https://ec.europa.eu/environment/legal/law/infringements_docs.htm (6.11.2020)

mieru uplatňovania noriem európskeho práva životného prostredia. Preto možno skonštatovať, že predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ je nástrojom vynútiteľnosti noriem európskeho práva životného prostredia s výrazným vplyvom na riadne uplatňovanie týchto noriem a výskumnú tézu možno považovať za potvrdenú.

Záver

Konanie podľa čl. 258 ZFEÚ je všeobecne známym konaním, ktoré sa v očiach odbornej i laickej verejnosti akosi automaticky spája so Súdnyim dvorom EÚ. Túto spojitosť, samozrejme, nepopiera ani predkladaný príspevok, avšak na konanie podľa čl. 258 ZFEÚ sa pozerá optikou predsúdnej fázy, t. j. tej, ktorá je vedená pred Európskou komisiou, pričom dôraz je kladený na to, aká je relevancia predsúdnej fázy konania o porušení zmlúv vo vzťahu k európskym normám životného prostredia. Pri skúmaní problematiky je pritom východiskom téza o tom, že už samotná predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ predstavuje silný a efektívny nástroj vynútiteľnosti noriem európskeho práva životného prostredia.

Na overenie tézy sa ako nevyhnutné ukázalo v prvom rade uskutočniť analýzu predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ ako takú a následne zamerať pozornosť na osobitosti tejto fázy v prípade, ak sa dotýka uplatňovania noriem európskeho práva životného prostredia.

Výskum oboch otázok priniesol nasledujúce závery:

- a) Predsúdna fáza konania o porušení zmlúv (rovnako ako celé konanie) je integrálnou súčasťou primárneho práva od počiatku – t. j. od nadobudnutia platnosti Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva. Ide teda o tradičný nástroj.
- b) V oblasti životného prostredia je však tento nástroj možné využiť až od 1. júla 1987, teda od dátumu, od ktorého nadobudol platnosť Jednotný európsky akt zverujúci Európskemu hospodárskemu spoločenstvu (ako predchodcovi EÚ) právomoc v oblasti životného prostredia.

- c) Predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ sleduje viacero cieľov. V prvom rade je jej cieľom zaistiť súlad s právom EÚ v oblastiach: riešenie zmeny klímy; ovzdušie; chemikálie; príroda a biodiverzita; hluk; pôda a lesy; odpady; pobrežné a morské prostredie; priemysel a znečisťovanie. Významným cieľom je aj poskytnúť priestor na mimosúdne urovnanie sporu či pre prípad, ak sa to nejaví ako reálne, je cieľom predsúdnej fázy konania aj osvedčenie podmienok konania pred súdom.
- d) Predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ môže byť aj v oblasti životného prostredia iniciovaná z viacerých dôvodov, a to: nenotifikácia transpozičných opatrení k smerniciam upravujúcim otázky životného prostredia; nesprávna implementácia akéhokoľvek právne záväzného aktu upravujúceho na úrovni EÚ otázky životného prostredia; nesprávna aplikácia právne záväzného aktu EÚ upravujúcim otázky životného prostredia a iné porušenie práva EÚ (predovšetkým však ustanovenia čl. 11 a čl. 191 – 193 ZFEÚ).
- e) K uplatneniu konania o porušení zmlúv ako takého dochádza veľmi často, čo dokladuje počet otvorených konaní v rozmedzí ostatných 11 rokov. V priemere 300 konaní vedných kvôli údajnému porušeniu noriem európskeho práva životného prostredia je evidovaných na konci každého roka sledovaného obdobia. Tento údaj odôvodňuje záver o tom, že disciplína členských štátov, pokiaľ ide o plnenie noriem európskeho práva životného prostredia, nie je vysoká. Preto konanie podľa čl. 258 ZFEÚ možno označiť ako nástroj, ktorý výrazne ovplyvňuje správanie členských štátov a prispieva k plneniu noriem európskeho práva životného prostredia.
- f) Pri pohľad na prípady, ktoré sa týkajú údajného porušenia noriem európskeho práva životného prostredia a ktoré sú predmetom konania podľa čl. 258 ZFEÚ, je na prvý pohľad zjavný výrazný počet tých prípadov, ktoré sa podarilo uzavrieť už v predsúdnej fáze konania a ktoré sa vôbec nedostali pred Súdny dvor. Vzhľadom na to nemôže byť akýchkoľvek pochyb o tom, že cieľ príspevku bol splnený a výskumná téza o tom, že už samotná predsúdna fáza konania podľa čl. 258

ZFEÚ predstavuje silný a efektívny nástroj vynútiteľnosti noriem európskeho práva životného prostredia bola overená a potvrdená.

LITERATÚRA

- SIMAN, M., SLAŠŤAN, M. *Súdny systém Európskej únie*. Bratislava: Euroiuris, 2006. 716 s. ISBN 80-969554-0-3
- TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*, 3. vydání. Praha: C. H. BECK, 2006. 928 s. ISBN 80-7179-430-9
- TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. 496 s. ISBN 978-80-7502-184-7

Internetové zdroje:

- https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/PDF/?uri=OJ:JO-L_1987_169_R_0029_005&from=EN (26.10.2020)
- https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment.html?root_default=SUM_1_CODED=20&locale=sk (26.10.2020)
- <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm> (26.10.2020)
- https://ec.europa.eu/environment/legal/law/infringements_docs.htm (6.11.2020)

Judikatura Súdneho dvora EÚ:

- Rozsudok z 15. decembra 1982, Komisia proti Dánsku (211/81, ECR 1982 p. 4547) ECLI:EU:C:1982:437
- Rozsudok z 2. februára 1988, Komisia proti Belgicku (293/85, ECR 1988 p. 305) ECLI:EU:C:1988:40
- Rozsudok z 24. marca 1988, 240/86 Komisia proti Grécku (240/86, ECR 1988 p. 1835) ECLI:EU:C:1988:173
- Rozsudok z 1. decembra 1993, Komisia proti Dánsku (C-234/91, ECR 1993 p. I-6273) ECLI:EU:C:1993:910
- Rozsudok z 18. júna 1998, Komisia proti Taliansku, (C-35/96, ECR 1998 p. I-3851) ECLI:EU:C:1998:303

Kontaktné údaje autora:

e-mail: peter.lysina@flaw.uniba.sk

ENVIRONMENTÁLNE ASPEKTY ZÁKAZU PROTISÚŤAŽNÝCH DOHÔD PODĽA ČLÁNKU 101 ZFEÚ¹

ENVIRONMENTAL ASPECTS OF THE PROHIBITION OF ANTI- COMPETITIVE AGREEMENTS UNDER ARTICLE 101 TFEU

doc. JUDr. Peter Varga, PhD.

Trnavská univerzita v Trnave, Katedra medzinárodného práva a európskeho práva
University in Trnava, Department of International Law and European Law

Abstrakt: Článok sa zaoberá dohodami obmedzujúcimi hospodársku súťaž podľa článku 101 ZFEÚ v kontexte dohód, ktorých predmetom je dohoda účastníkov na ochrane životného prostredia. Článok analyzuje, ako Európska komisia reflektuje environmentálne ciele dohody a či ich zohľadňuje pri uplatňovaní článku 101 ZFEÚ. Článok taktiež analyzuje environmentálne ciele ako kritérium na uplatnenie výnimky zo zákazu protisúťažných dohód v zmysle článku 101 ods. 3 ZFEÚ.

Kľúčové slová: Ochrana životného prostredia, článok 101 ZFEÚ, protisúťažné dohody.

Abstract: The article deals with agreements restricting competition according to the Article 101 TFEU in the context of agreements which have as their object the environmental protection. The article analyses how the European Commission reflects the environmental objectives of the agreement and whether it takes them into account when applying Article 101 TFEU. The article also analyses environmental objectives as a criterion for the application of the exemption from the prohibition of anti-competitive agreements within the meaning of Article 101(3) TFEU.

Key words: Environmental protection, Article 101 TFEU, anti-competitive agreements.

¹ Predložený príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0193/18 „Environmentalizácia medzinárodného verejného práva“, zodpovedný riešiteľ prof. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.

Úvod

Ochrana životného prostredia spolu s ochranou hospodárskej súťaže patri k významným politikám Európskej únie, ktorá úzko súvisí s fungovaním vnútorného trhu. Ochrana životného prostredia, ako aj efektívna hospodárska súťaž patria k cieľom Európskej únie, keďže EÚ sa usiluje o trvalo udržateľný rozvoj Európy založený na vyváženom hospodárskom raste a cenovej stabilite, o sociálne trhové hospodárstvo s vysokou konkurencieschopnosťou zamerané na dosiahnutie plnej zamestnanosti a sociálneho pokroku, ako aj o vysokú úroveň ochrany životného prostredia a zlepšenie jeho kvality.² Zakotvenie ochrany životného prostredia medzi ciele Európskej únie nie je náhodné, keďže životné prostredie nepozná hranice medzi štátmi. Ak majú členské štáty čeliť hrozbám, ktoré súvisia so znečistením a ohrozením životného prostredia, je efektívnejšie, ak sa prijme právna úprava na úrovni Európskej únie. Z hľadiska fungovania vnútorného trhu netreba zabúdať na konotácie, ktoré má ochrana životného prostredia s efektívnym fungovaním hospodárskej súťaže, vrátane dohôd medzi podnikmi, ktorých počet sa v posledných rokoch výrazne zvýšil, pričom tieto dohody majú rôzny charakter, ktoré možno členiť z viacerých hľadísk:

- z územného hľadiska: regionálne, národné, celoeurópske;
- z hľadiska účastníkov zmluvy: vertikálne (napríklad medzi dopravcom odpadů a jeho skladovateľom), horizontálne (napríklad medzi skladovateľmi odpadů a pod.);
- z hľadiska obsahu: povinné, prípadne dobrovoľné;
- z hľadiska obsahu môže ísť o dohody, ktorých predmetom je vývoj nových technológií, orientácia na zákazníka, aby bral do úvahy environmentálne aspekty výrobkov, prípadne dohody o zavedení rôznych environmentálne prijateľných výrobných postupov a pod.

² Článok 3 Zmluvy o Európskej únii.

V praxi často dochádza k podporovaniu uzatvárania dohôd v oblastiach, ktoré sa týkajú ochrany životného prostredia. Dohody tohto druhu často podporuje tak Európska komisia, ako aj vlády členských štátov, pričom môžu byť v rozpore so súťažným právom. Ich cieľom alebo následkom môže byť na jednej strane vyššia ochrana životného prostredia, na druhej strane však môžu obmedzovať hospodársku súťaž. Na úvod však treba objasniť právnu úpravu ochrany hospodárskej súťaže v práve EÚ, cieľ článku 101 ZFEÚ, čo pomôže pochopiť prípadné konflikty s právom na ochranu životného prostredia. Keďže jedným z cieľov súťažného práva je udržiavať ekonomickú slobodu a rozvíjať blaho spotrebiteľov, môžu nastať trecie plochy s požiadavkami na ochranu životného prostredia. Adresátom noriem súťažného práva sú podniky, čo znamená, že len na tieto subjekty sa aplikujú súťažné pravidlá a len tieto subjekty možno sankcionovať za ich porušenie. Legálna definícia pojmu podnik nie je uvedená v žiadnom predpise, preto je nevyhnutné pojem interpretovať s ohľadom na aplikačnú a rozhodovaciu prax. V rámci súťažného práva je pojem podnik široko interpretovaný, keďže nezahŕňa len osoby s právnou subjektivitou, ale akýkoľvek subjekt, ktorý vstupuje do akejkoľvek ekonomickej aktivity bez ohľadu na jeho právnu formu a spôsob, akým je financovaná.³

1. Právna úprava článku 101 ZFEÚ⁴

³ Rozsudok Súdneho dvora z 23. apríla 1991, prípad C-41/90, Klaus Höfner a Fritz Elsner v. Macroton GmbH (ECLI:EU:C:1991:161).

⁴ Článok 101 ZFEÚ:

1. *Nasledujúce sa zakazujú ako nezlučiteľné s vnútorným trhom: všetky dohody medzi podnikmi, rozhodnutia združení podnikov a zosúladené postupy, ktoré môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a ktoré majú za cieľ alebo následok vylúčovanie, obmedzovanie alebo skresľovanie hospodárskej súťaže v rámci vnútorného trhu, najmä tie, ktoré:*
 - a) *priamo alebo nepriamo určujú nákupné alebo predajné ceny alebo iné obchodné podmienky;*
 - b) *obmedzujú alebo kontrolujú výrobu, odbyt, technický rozvoj alebo investície;*
 - c) *rozdeľujú trhy alebo zdroje zásobovania;*

Cieľom súťažného práva je ochrana hospodárskej súťaže na vnútornom trhu EÚ, čo prispieva k jeho integrácii, ale aj celkovej ekonomickej výkonnosti, teda aby produkcia bola realizovaná za čo najnižšie náklady a v mieste, kde je to ekonomicky najvýhodnejšie. Článok 101 ZFEÚ upravuje zákaz dohôd (tak horizontálnych, ako aj vertikálnych), ktoré obmedzujú hospodársku súťaž. Cieľom článku 101 ZFEÚ je postihnúť dohody, ktorých účelom alebo cieľom je obmedzenie súťaže, čo negatívne postihuje podniky, ako aj spotrebiteľov.

Článok 101 ZFEÚ je rozdelený do troch odsekov, ktoré vyjadrujú tri základné časti:

- *zákaz*, ktorý sa týka všetkých dohôd medzi podnikmi, rozhodnutia združení podnikmi a zosúladené postupy, ktoré môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a ktoré majú za cieľ alebo následok vylúčovanie, obmedzovanie alebo skresľovanie hospodárskej súťaže v rámci vnútorného trhu. Zmluva zároveň uvádza ako príklad výpočet dohôd, ktoré sú považované za protisúťažné;
- *sankcia*: akékoľvek protisúťažné dohody zakázané v zmysle odseku 1 sú automaticky neplatné, a to *ab initio*;

-
- d) *uplatňujú nerovnaké podmienky pri rovnakých plneniach voči ostatným obchodným partnerom, čím ich v hospodárskej súťaži znevýhodňujú;*
 - e) *podmieňujú uzatváranie zmlúv s ostatnými zmluvnými stranami prijatím dodatočných záväzkov, ktoré svojou povahou alebo podľa obchodných zvyklostí nesúvisia s predmetom týchto zmlúv.*

2. *Všetky dohody alebo rozhodnutia zakázané podľa tohto článku sú automaticky neplatné.*

3. *Ustanovenia odseku 1 sa však neuplatnia na:*

- *dohody alebo kategórie dohôd medzi podnikmi,*
- *rozhodnutia alebo kategórie rozhodnutí združení podnikov,*
- *zosúladené postupy alebo kategórie zosúladených postupov, ktoré prispievajú k zlepšeniu výroby alebo distribúcie tovaru alebo k podpore technického alebo hospodárskeho pokroku, pričom umožňujú spotrebiteľom primeraný podiel na výhodách z toho vyplývajúcich, a ktoré:*
 - a) *neukladajú príslušným podnikateľom obmedzenia, ktoré nie sú nevyhnutné pre dosiahnutie týchto cieľov a*
 - b) *neumožňujú týmto podnikateľom vylúčiť hospodársku súťaž vo vzťahu k podstatnej časti daných výrobkov.*

- *výnimka*: tretí odsek článku 101 ZFEÚ predstavuje tzv. *únikovú klauzulu* spod aplikácie článku 101 ods. 1 ZFEÚ. Ak dohoda spĺňa podmienky uvedené v únikovej klauzule, tak nie je zakázaná a považuje sa za „bezpečnú“.

Keďže článok 101 ZFEÚ zakazuje dohody, medzi najmenej dvomi podnikmi musí existovať určitá forma spolupráce, v rámci ktorej navzájom nezávislé podniky preukážu slobodnú vôľu vzájomne spolupracovať. Vzájomná spolupráca musí byť spôsobilá obmedziť hospodársku súťaž, čo je v článku 101 ods. 1 ZFEÚ vyjadrené tým, že zakázané sú dohody, ktorých cieľom⁵ alebo následkom⁶ je vylúčovanie, obmedzovanie alebo skresľovanie hospodárskej súťaže v rámci vnútorného trhu. V článku 101 ods. 1 ZFEÚ je aj výpočet dohôd, ktoré sa považujú za protisúťažné. Tento katalóg je otvorený a rozhodovacia prax uvádza aj iné situácie, ktoré sa považujú za protiprávne.

Článok 101 ods. 1 ZFEÚ uvádza, že protisúťažné dohody musia byť spôsobilé ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi. Táto podmienka je veľmi dôležitá, keď dohoda v prípade, že nemá vplyv na obchod medzi členskými štátmi, článok 101 ods. 1 ZFEÚ sa aplikovať nebude. Nie je však vylúčené, že takáto dohoda porušuje obdobný zákaz v niektorom členskom štáte. Z uvedeného vyplýva, že podmienka ovplyvnenia obchodu medzi členskými štátmi predstavuje hranicu medzi uplatnením práva EÚ, prípadne uplatnením vnútroštátneho práva na príslušnú protisúťažnú dohodu. Treba však povedať, že splnenie podmienky ovplyvnenia obchodu medzi členskými štátmi nie je zložité, keďže Súdny dvor

⁵ Pre posúdenie protisúťažného cieľa je nevyhnutné skúmať celkový obsah dohody vrátane cieľa, ktorý dohoda sleduje, ako aj celková právna a skutková situácia dohody.

⁶ Ak je cieľom dohody obmedzenie hospodárskej súťaže, nie je ďalej potrebné skúmať jej skutočný následok na hospodársku súťaž. Ak však cieľom dohody nie je obmedzenie hospodárskej súťaže, tak Európska komisia, prípadne súťažný orgán v členskom štáte EÚ musia preukázať skutočný alebo potenciálny negatívny následok na hospodársku súťaž, pričom znášajú dôkazné bremeno. Za týmto účelom treba vykonať ekonomické analýzy, ktoré preukážu vplyv dohody na hospodársku súťaž. Dohody, ktorých ekonomický význam je zanedbateľný, neovplyvňujú negatívne hospodársku súťaž, preto nepredstavujú porušenie článku 101 ods. 1 ZFEÚ (uplatňuje sa tzv. pravidlo *de minimis*).

Európskej únie túto podmienku interpretuje značne extenzívne, pričom postačuje dostatočný stupeň pravdepodobnosti ovplyvnenia obchodu medzi členskými štátmi, bez ohľadu na to, či môže ísť o priame alebo nepriame, aktuálne alebo potenciálne ovplyvnenie obchodu medzi členskými štátmi.

Zo štruktúry článku 101 ZFEÚ vyplýva, že tretí odsek predstavuje výnimku spod zákazu uvedeného v odseku 1. Z uvedeného textu priamo vyplýva, že aby bolo možné výnimku spod zákazu uplatniť, musia byť kumulatívne splnené štyri kritériá, pričom dve majú pozitívnu a dve negatívnu povahu, čo má vyvážiť negatívne následky, ktoré by inak dohoda mohla spôsobovať. Zákaz sa neuplatní na dohody, ktoré (i) prispievajú k zlepšeniu výroby alebo distribúcie tovaru, alebo k podpore technického alebo hospodárskeho pokroku,⁷ pričom (ii) umožňujú spotrebiteľom primeraný podiel na výhodách⁸ z toho vyplývajúcich a zároveň (iii) neukladajú príslušným podnikom obmedzenia, ktoré nie sú nevyhnutné⁹ na dosiahnutie týchto cieľov a (iv) neumožňujú týmto podnikom vylúčiť hospodársku súťaž vo vzťahu k podstatnej časti daných výrobkov.¹⁰ Článok 101 ods. 3 ZFEÚ je priamo uplatniteľný, čo znamená, že nie je potrebné predchádzajúce rozhodnutie súťažného orgánu o priznaní výnimky¹¹ a je na právnej úvahe podnikov, aby zvážili, či dohoda spĺňa podmienky na poskytnutie výnimky. Z praktického hľadiska sa však podniky nachádzajú v nezávideniahodnej situácii, keďže na jednej strane priznávajú, že ich dohoda porušuje článok 101 ods. 1 ZFEÚ, nedisponujú au-

⁷ Posudzovať uvedené benefity treba z hľadiska spotrebiteľov, prípadne súťažného prostredia, a nielen z hľadiska samotných dotknutých podnikov.

⁸ Primeraný podiel by mal vyvážiť negatíva dohody vo vzťahu k spotrebiteľom, pričom táto výnimka sa môže týkať tak priamych, ako aj nepriamych odberateľov konkrétneho produktu alebo služby.

⁹ Ide o vyjadrenie princípu proporcionality, keďže obmedzenie musí byť nevyhnutné vo vzťahu k benefitom, ktoré prináša, pričom neexistuje menej reštriktívne obmedzenie.

¹⁰ Táto podmienka je kľúčová, keďže bez ohľadu na benefit, ktorý by mohla dohoda priniesť, ak by malo dôjsť k vylúčeniu súťaže, tak nie je možné uplatniť výnimku.

¹¹ Pozri článok 1 ods. 2 nariadenia 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 (Ú. v. ES L 1, 4.1.2003, s. 1 – 25).

toritatívnym úradným rozhodnutím, ktoré by im potvrdilo, že ich dohoda spĺňa podmienky na udelenie výnimky, ktoré sú uvedené v článku 101 ods. 3 ZFEÚ. Riskujú tak neplatnosť existujúcej dohody v zmysle článku 101 ods. 2 ZFEÚ, ale taktiež uloženie pokuty až do výšky 10 % celkového obratu v predchádzajúcom obchodnom roku.¹²

2. Ochrana životného prostredia pri uplatňovaní súťažného práva

Ochrana životného prostredia je významnou politikou Európskej únie, ktorá úzko súvisí s fungovaním vnútorného trhu, podobne ako súťažná politika. Politika ochrany životného prostredia patrí k cieľom Európskej únie, keďže EÚ sa usiluje o trvalo udržateľný rozvoj Európy, založený na vyváženom hospodárskom raste a cenovej stabilite, o sociálne trhové hospodárstvo s vysokou konkurencieschopnosťou zamerané na dosiahnutie plnej zamestnanosti a sociálneho pokroku, ako aj o vysokú úroveň ochrany životného prostredia a zlepšenie jeho kvality.¹³ Tento proces však bol postupný a prešiel pomerne komplikovaným vývojom, kým nadobudol dnešnú podobu. Z hľadiska fungovania vnútorného trhu netreba zabúdať ani na to, že odlišné podmienky na ochranu životného prostredia v členských štátoch Európskej únie by boli aj z ekonomického hľadiska schopné narušiť jednotu vnútorného trhu. Z hľadiska ochrany životného prostredia je dôležité vedieť, ako súťažné orgány zohľadňujú cieľ ochrany životného prostredia vo svojej rozhodovacej činnosti, najmä ak Európska komisia využíva ekonomické analýzy pri posudzovaní protiprávnosti z hľadiska súťažného práva. Európska komisia doposiaľ nevydala žiadne odporúčania, ako by mala byť ochrana životného prostredia zohľadňovaná v procese hodnotenia prípadného porušenia súťažných

¹² Článok 23 ods. 2 2 nariadenia 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 (Ú. v. ES L 1, 4.1.2003, s. 1 – 25).

¹³ Článok 3 Zmluvy o Európskej únii.

pravidiel. Vzhľadom na to, že ochrana životného prostredia tvorí jeden z cieľov Európskej únie, je nevyhnutné tento cieľ reflektovať aj v oblasti súťažného práva, najmä zistiť, aký vplyv má argument ochrany životného prostredia na aplikáciu článku 101 ZFEÚ. Podstatná je otázka, do akej miery je možné argument ochrany životného prostredia zohľadniť pri obmedzení hospodárskej súťaže v zmysle článku 101 ods. 1 ZFEÚ, prípadne ako môže ochrana životného prostredia byť posudzovaná na účely výnimky podľa článku 101 ods. 3 ZFEÚ. Európska komisia vydáva soft law nástroje, ktoré majú pomôcť pri aplikovaní súťažných pravidiel ako interpretačná pomôcka. V oblasti horizontálnych dohôd vydala Európska komisia Usmernenia o uplatňovaní článku 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na dohody o horizontálnej spolupráci¹⁴ (ďalej len „Usmernenia“). Na dohody o spolupráci v oblasti životného prostredia sa v zmysle usmernení neaplikuje osobitný režim, uplatňujú sa tak všeobecne ustanovenia vzťahujúce sa na horizontálne dohody o spolupráci.

2.1. Článok 101 ZFEÚ a dohody o ochrane životného prostredia

Pod dohodami o ochrane životného prostredia rozumieme vyjadrenie záujmu na ochrane životného prostredia prostredníctvom dohody a prípadnú aplikáciu článku 101 ods. 1 ZFEÚ na takúto dohodu. V Usmerneniach sa životné prostredie spomína v súvislosti s dohodami o spolupráci v oblasti výskumu a vývoja na dynamické trhy s produktmi a technológiami a životné prostredie.¹⁵ Usmernenia ako príklad uvádzajú situáciu dvoch strojárskych spoločností, ktoré vyrábajú automobilové súčiastky. Tie sa dohodli na založení spoločného podniku na spojenie svojich činností v oblasti výskumu a vývoja s cieľom zlepšiť výrobu a výkonnosť existujúcej súčiastky. Výroba tejto súčiastky by tiež mala pozitívny vplyv na životné prostredie. Motorové vozidlá by mali nižšiu spotrebu

¹⁴ Ú. v. EÚ C 11, 14.1.2011, s. 1 – 72.

¹⁵ Pozri bod 149. Usmernení.

paliva, a preto aj nižšie emisie CO₂. Spoločnosti spájajú svoju činnosť z hľadiska poskytovania licencií na svoje existujúce technológie v tejto oblasti, ale naďalej budú vyrábať a predávať súčiastky samostatne. Obe spoločnosti majú trhové podiely v Únii 15 % a 20 % na trhu výrobcov pôvodných zariadení. Na trhu sú ďalší dvaja veľkí konkurenti a viacerí veľkí výrobcovia vozidiel majú vlastné výskumné programy. Na celosvetovom trhu s licenciami technológií majú podiely 20 % a 25 %, merané z hľadiska nadobudnutých výnosov, a jestvujú tu dve ďalšie významné technológie. Z analýzy Európskej komisie vyplýva, že činnosti výskumu a vývoja ani jednej spoločnosti nie sú orientované na úplne nový produkt, trhmi, ktoré treba brať do úvahy, sú trhy s existujúcimi súčiastkami a s licenciami príslušných technológií. Spoločný trhový podiel zmluvných strán na trhu výrobcov pôvodných zariadení (35 %) a najmä na trhu s technológiami (45 %) je dosť vysoký. Zmluvné strany však budú aj naďalej vyrábať a predávať súčiastky samostatne. Navyše existuje niekoľko konkurenčných technológií, ktoré sa pravidelne zlepšujú. Okrem toho výrobcovia vozidiel, ktorí v súčasnosti neposkytujú licencie na svoje technológie, sú tiež potenciálnymi novými účastníkmi trhu, čo v tom prípade obmedzuje schopnosť zmluvných strán zvyšovať ceny so ziskom. Ak spoločný podnik obmedzuje hospodársku súťaž v zmysle článku 101 ods. 1 ZFEÚ, je pravdepodobné, že by spĺňal kritériá článku 101 ods. 3. Na posúdenie článku 101 ods. 3 ZFEÚ by bolo treba zohľadniť, že spotrebitelia budú mať prospech v dôsledku nižšej spotreby paliva.

Usmernenie uvádza ďalšiu situáciu, ktorá sa týka spolupráce výrobcov, ktorí sa rozhodnú spolupracovať spôsobom, že obmedzia výrobu a dostupnosť určitých produktov, ktoré nespĺňajú environmentálne normy.¹⁶ V danom prípade sa takmer všetci výrobcovia práčok za podpory verejného orgánu dohodnú na zastavení výroby produktov, ktoré nespĺňajú isté environmentálne kritériá (napríklad energetickú účinnosť). Zmluvné strany spolu ovládajú 90 % trhu. Produkty, ktoré budú takto postupne vyradené z trhu, predstavujú významnú časť celkového pre-

¹⁶ Pozri bod 329. Usmernení.

daja. Nahradia ich produkty menej škodlivé pre životné prostredie, ale drahšie. Okrem toho dohoda nepriamo obmedzuje produkciu tretích strán (napríklad elektrární, dodávateľov súčiastok do vyradovaných produktov). Bez dohody by zmluvné strany nepreorientovali svoju výrobu a marketingové úsilie na produkty, ktoré sú menej škodlivé pre životné prostredie. Podľa analýzy Európskej komisie uvedená situácia obmedzuje rozsah dostupných produktov a súčasne obmedzuje produkciu tretích strán, pričom spôsobí pravdepodobný nárast cien. Dohoda má obmedzujúce účinky na hospodársku súťaž podľa článku 101 ods. 1 ZFEÚ, spôsobuje zvýšenie cien produktov, ktoré využívajú vyspelejšie technológie. Na druhej strane však pre životné prostredie menej škodlivé produkty sú technicky vyspelejšie a prinášajú úsporu nákladov, tieto prínosy treba vziať do úvahy, keďže zvýšenie efektívnosti preváži obmedzujúce účinky na hospodársku súťaž vo forme zvýšených nákladov. Komisia dospela k záveru, že iné alternatívy dohody sú menej efektívne vo vzťahu k výhodám, ktoré dohoda poskytuje, a v konečnom dôsledku dochádza k záveru, že kritériá článku 101 ods. 3 ZFEÚ sú splnené.

Usmernenia ďalej ako príklad uvádzajú situáciu, keď sa výrobcovia spotrebného tovaru dohodnú s hlavnými dodávateľmi obalov na štandardizácii veľkosti a tvaru obalu produktu,¹⁷ keďže výrobcovia dobrovoľne pristúpili na environmentálne ciele vlády členského štátu súvisiace so šetrením obalov, hoci neexistuje žiadna právna norma, ktorá by kládla štandardy na obaly. Výrobcovia a dovozcovia predstavujú 85 % predaja produktu v rámci daného členského štátu. Dohodou sa ušetrí obalový materiál, produkt zaberie menej miesta v regáli, ušetrí sa za dopravu a bude šetrnejší k životnému prostrediu. Dohoda medzi výrobcami bola prijatá transparentne a bola vopred jasne komunikovaná. Komisia analyzovala účinok dohody tak, že hoci je dobrovoľná, stane sa normou v odvetví, a tak môže spôsobiť problémy pre vstup na trh pre výrobcov z iných členských štátov, kde sa táto norma neuplatňuje. Zohľadnila všetky aspekty dohody, najmä jej dobrovoľnosť, a následne posudzovala

¹⁷ Pozri bod 331. Usmernení.

splnenie podmienok na aplikáciu výnimiek v zmysle článku 101 ods. 3 ZFEÚ, pričom brala do úvahy, že všetky štyri podmienky na výnimku podľa článku 101 ods. 3 ZFEÚ sú splnené: dohoda prinesie úsporu na balení a doprave, čo sa prenesie pravdepodobne aj na spotrebiteľov, dohoda obsahuje minimálne obmedzenia a má len malé účinky a nepredpokladá sa, že by malo dôjsť k vylúčeniu hospodárskej súťaže vo vzťahu k podstatnej časti daných produktov.

Usmernenia popisujú dohodu medzi výrobcami rýchloobrátkového spotrebného produktu týkajúcu sa špecifikácií na obalový materiál, ktorí majú trhový podiel 65%.¹⁸ Dohoda je síce dobrovoľná, na rozdiel od predchádzajúcej situácie sa však proces štandardizácie neuskutočnil otvoreným a transparentným spôsobom, neexistovala možnosť vyjadriť sa k navrhovanej norme a informácie o nej mohli získať až v neskorej fáze, čo mohlo spôsobiť, že nemusia byť schopní zmeniť svoje výrobné metódy alebo dodávateľov rýchlo a účinne, čo môže spôsobiť ich neschopnosť uspieť v súťaži. Preto môže takáto dohoda obmedzovať hospodársku súťaž v zmysle článku 101 ods. 1 ZFEÚ. Nič na tom nemení ani skutočnosť, že dohoda bola uzatvorená s cieľom splniť základné ciele v oblasti ochrany životného prostredia dohodnuté s vládou dotknutého členského štátu. Komisia uvádza, že taktiež pravdepodobne nebudú splnené podmienky článku 101 ods. 3 ZFEÚ. Hoci dohoda prinesie podobné kvantitatívne zvýšenie efektívnosti, uzatvorený a súkromný charakter dohody o štandardizácii a nezverejnenie podrobnej normy o druhu obalového materiálu, ktorý sa musí použiť, nie sú pravdepodobne nevyhnutné na dosiahnutie zvýšenia efektívnosti v rámci dohody.

Z uvedených príkladov je zrejmé, že je pomerne komplikované určiť hranice medzi dohodami, ktoré patria pod zákaz podľa článku 101 ods. 1 ZFEÚ, a tými, ktoré sa tomuto zákazu vyhnú. Hranice sú však veľmi krehké a každá situácia prípadného konfliktu medzi záujmom na ochrane životného prostredia a efektívnej súťaži, a teda aj ekonomickej efektívnosti a najvýhodnejšieho prostredia pre spotrebiteľov, si zaslúži

¹⁸ Pozri bod 332. Usmernení.

osobitný proces posúdenia. Z hľadiska Usmernení je zrejmé, že dohody o ochrane životného prostredia treba posudzovať podľa všeobecných ustanovení súťažného práva uplatňujúcich sa na horizontálne dohody. Z Usmernení taktiež vyplýva, že veľkosť trhového podielu je podstatná na posúdenie uplatnenia zákazu podľa článku 101 ods. 1 ZFEÚ, keďže Komisia predpokladá, že väčší trhový podiel má negatívnejší vplyv na hospodársku súťaž a neostáva tak miesto pre environmentálne aspekty. Je veľmi pravdepodobné, že ak Komisia zváži, že trhový podiel je vysoký, tak bude považovať dohodu za protisúťažnú, hoci bola prijatá s cieľom ochrániť životné prostredie.

V praxi Európskej komisie a Súdneho dvora EÚ sa vyskytli prípady, keď environmentálne ciele ako ciele verejného záujmu¹⁹ boli uznané ako dôvody neaplikácie článku 101 ods. 1 ZFEÚ na dohodu, ktorá sledovala environmentálne ciele a nebolo jej cieľom a ani nemala za následok obmedzenie hospodárskej súťaže, hoci dohoda priniesla obmedzenie súťaže. Dôležité je splnenie podmienky primeranosti,²⁰ v zmysle ktorej

¹⁹ Otázka verejného záujmu bola posudzovaná napríklad v prípade Wouters: rozsudok Súdneho dvora z 19. februára 2002, C-309/99, J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh a Price Waterhouse Belastingadviseurs BV proti Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (ECLI:EU:C:2002:98). V tomto prípade sa Súdny dvor domnieval, že členský štát musí jasne definovať kritériá verejného záujmu a musí si aj ponechať právomoc vydať rozhodnutie v poslednom stupni (bližšie pozri bod 68 rozsudku).

²⁰ Tamže, bod 97: Treba však uviesť, že akákoľvek dohoda medzi podnikateľmi, resp. podnikmi alebo akékoľvek rozhodnutie združenia podnikateľov, resp. podnikov, ktoré obmedzuje slobodu činnosti strán alebo jednej z nich, nepatrí nevyhnutne pod zákaz stanovený článkom 85 ods. 1 Zmluvy. Na účel uplatnenia tohto ustanovenia na konkrétny prípad treba zobrať do úvahy celkový kontext, v ktorom bolo rozhodnutie združenia dotknutých podnikateľov, resp. podnikov prijaté alebo vytvára svoje účinky a konkrétnejšie jeho ciele, ktoré sú v tomto prípade spojené s potrebou vytvoriť organizačné, kvalifikačné, profesijné a kontrolné predpisy a predpisy upravujúce zodpovednosť, ktoré zabezpečujú potrebnú garanciu integrity a skúsenosti vo vzťahu ku konečným spotrebiteľom právnych služieb, ako aj vo vzťahu k riadnej správe vecí verejných (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. decembra 1996, Reisebüro Broede, už citovaný, bod 38). Následne treba skúmať, či účinky obmedzujúce hospodársku súťaž, ktoré z neho vyplývajú, sú nerozlučne spojené so sledovaním predmetných cieľov (rozsudok Wouters a i., už citovaný, bod 97) a či sú týmto cieľom primerané.

dohoda nesmie prinášať iné obmedzenia ako tie, ktoré sú nevyhnutné na dosiahnutie jej účelu.

Významným rozhodnutím Európskej komisie, ktoré sa zaoberá environmentálnymi otázkami pri aplikácii článku 101 ZFEÚ, bolo rozhodnutie Komisie z 24. januára 1999 týkajúce sa konania podľa článku 81 ZES a článku 53 Dohody o EHP.²¹ Medzi členov CECED patria výrobcovia, ktorí vyrábajú a predávajú širokú škálu domácich spotrebičov pod rôznymi značkami v rôznych členských štátoch. Účastníci dohody zahŕňajú národné združenia a výrobcov, ktorí sú buď priamo stranami dohody, alebo sa zaviazali členstvom v národnom združení. Dohoda sa týkala trhu s domácimi práčkami na pranie textílií na použitie v domácnostiach. Výrobcovia, ktorí podpísali dohodu, majú okolo 90 % trhu EHP. Predmetom dohody bolo obmedzenie produkcie a dovozov pračiek, ktoré sú energeticky náročné. Členovia CECED súhlasia, že už nebudú vyrábať alebo dovážať práčky, ktoré nespĺňajú kritériá, na ktorých sa dohodli. Dohoda stanovuje štandard energetickej účinnosti, ktorý musia dodržiavať všetky práčky, ktoré zmluvné strany vyrábajú alebo dovážajú. Dohoda stanovuje záväzok, podľa ktorého strany vyvinú maximálne úsilie s cieľom prispieť k dosiahnutiu environmentálneho cieľa v celom sektore. Tento cieľ sa do veľkej miery dosahuje splnením osobitnej povinnosti dodržiavať normu minimálnej účinnosti. Táto všeobecná povinnosť nie je na základe informácií predložených v oznámení sprevádzaná pridelením kvót alebo špecifikáciou individuálneho príspevku každého výrobcu alebo dovozcu na dosiahnutie spoločného cieľa. Účelom a cieľom tohto ustanovenia nie je obmedzenie hospodárskej súťaže, zužuje však výber spotrebiteľov. Komisia posudzovala, či v danom prípade boli splnené podmienky článku 101 ods. 3 ZFEÚ, a teda či dohoda spĺňa výnimku na vyňatie spod zákazu podľa odseku 1. Komisia sa vyjadrila k splneniu podmienok na výnimku nasledujúco:

²¹ Prípád IV.F.1/36.718.CECED, publikované v Ú.v. L 187, 26.7.2000, s. 47–54.

- a) *prispievanie k zlepšeniu výroby alebo distribúcie tovaru alebo k podpore technického alebo hospodárskeho pokroku a primeraný podiel spotrebiteľov na výhodách*

Komisia zohľadnila, že práčky, ktoré spotrebúvajú menej elektrickej energie, sú objektívne technicky efektívnejšie. Znížená spotreba elektriny nepriamo vedie k zníženiu znečistenia z výroby elektriny. Budúca prevádzka celkového počtu nainštalovaných strojov poskytujúcich rovnaké služby s menším nepriamym znečistením je ekonomicky efektívnejšia ako bez dohody.²² Je pravdepodobné, že dohoda zamerá budúci výskum a vývoj na zvyšovanie energetickej účinnosti nad súčasné technologické limity kategórie A, čo z dlhodobého hľadiska umožní väčšiu diferenciáciu výrobkov medzi výrobcami.²³ Vyššia efektívnosť spôsobí menej emisií, najmä vo fáze výroby elektriny, je pravdepodobné, že dohoda prinesie individuálne (úsporu za spotrebu elektrickej energie a vyššiu súťaž v nízkoenergetickej kategórii pračiek) aj kolektívne environmentálne výhody pre používateľov a spotrebiteľov (zníženie emisií a produkcie oxidu uhličitého pri výrobe elektrickej energie).

- b) *nevyhnutnosť obmedzenia*

Komisia zhodnotila, že dohoda neukladá stranám obmedzenia, ktoré nesúvisia alebo nie sú potrebné na splnenie jej objektívnych výhod. Priamy zákaz niektorých energetických kategórií nepredpisuje žiadne konkrétne technické prostriedky na dosiahnutie minimálnej normy, s vylúčením ostatných, ani nijako neobmedzuje ďalšie aspekty riadneho alebo obchodného správania strán.²⁴

- c) *(ne)vylúčenie hospodárskej súťaže*

Distribútori potvrdili, že kritériá ako cena, imidž značky a technický výkon sú pre spotrebiteľa podstatnejšie pri rozhodovaní ako energetická náročnosť. Navyše dohoda neukladá žiadne konkrétne pros-

²² Ibid., pozri bod 48.

²³ Ibid., pozri bod 50.

²⁴ Ibid., pozri bod 58.

triedky na zlepšenie energetickej účinnosti, technológia potrebná na výrobu strojov je k dispozícii všetkým výrobcom. Strany majú preto širokú škálu technických možností, o ktoré môžu efektívne súťažiť, aby splnili minimálny štandard energetickej účinnosti. Dohoda neukladá žiadne prekážky pre výrobcov, ktorí nie sú jej účastníkmi. Tretie strany majú naďalej možnosť vyrábať a dovážať energeticky náročnejšie stroje, dohoda zjavne nezvyšuje prekážky vstupu na trh EHP.²⁵

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti a analýzu kritérií na uplatnenie článku 101 ods. 3 ZFEÚ došla Komisia k záveru, že kumulatívne podmienky na uplatnenie článku 101 ods. 3 ZFEÚ sú splnené.

Záver

Článok prináša pohľad na aplikáciu článku 101 ZFEÚ a reflektuje aplikáciu kritéria verejného záujmu na ochrane životného prostredia pri posudzovaní porušenia dohôd obmedzujúcich hospodársku súťaž. Judikátúra Súdneho dvora EÚ explicitne nerieši posudzovanie záujmu na ochrane životného prostredia ako dôvod, pre ktorý by mala byť obmedzená aplikácia článku 101 ods. 1 ZFEÚ. Záujem na ochrane životného prostredia je však spomenutý v Usmerneniach o uplatňovaní článku 101 ZFEÚ na dohody o horizontálnej spolupráci, aj to len vo forme príkladov dohôd. Dohody, ktorých cieľom je záujem na ochrane životného prostredia, nemajú v súťažnom práve EÚ osobitné postavenie, tieto dohody treba posudzovať podľa všeobecných kritérií aplikácie článku 101 ZFEÚ.

Záujem na ochrane životného prostredia sa považuje za všeobecný celospoločenský záujem, preto je možné pri dohodách, ktorých cieľom je ochrana životného prostredia, argumentovať, že tento cieľ by mal prevážiť nad ekonomickým cieľom a záujmom, ktorým je efektívna hospodárska súťaž. Posudzovanie cieľa ochrany životného prostredia v dohodách

²⁵ Ibid., pozri bod 66.

je nevyhnutné posudzovať v kontexte princípu proporcionality, v zmysle ktorého je možné považovať takéto dohody za vyňaté zo zákazu protisúťažných dohôd, ak je obmedzenie, ktoré dohoda prináša, objektívne nevyhnutné na účely dosiahnutia sledovaného cieľa. Účastníci dohody, ktorá sleduje environmentálne ciele, sa tak môžu veľmi ľahko ocitnúť v situácii, že pre nejasné kritériá bude ich dohoda považovaná za protisúťažnú, hoci jej prvotným cieľom nebolo obmedziť hospodársku súťaž.

LITERATÚRA

- JANKUV, J. Riešenie problematiky ochrany klímy v Európe prostriedkami medzinárodného práva a práva Európskej únie. In: *Európa v ohrození*. Brno: Tribun EÚ, 2017, s. 73 – 100. ISBN 978-80-263-1313-7.
- JANKUV, J. Ochrana ľudského práva na životné prostredie v evropském kontextu na základě Lisabonské smlouvy. In: *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 64 – 99. ISBN 978-80-87576-17-5.
- JANKUV, J. Medzinárodnoprávna ochrana ľudského práva na životné prostredie v Európe. In: *Nová Európa – výzvy a očakávania. Výzvy pre medzinárodnoprávnu a európsku ochranu ľudských práv v podmienkach novej Európy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 265 – 292. ISBN 978-80-8168-560-6.
- KOŠIČIAROVÁ, S. Posudzovanie vplyvov činnosti na Slovensku a prístup verejnosti k spravodlivosti vo veciach životného prostredia. In: *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 303 – 319. ISBN 978-80-210-8343-1.
- KOŠIČIAROVÁ, S., MASLEN, M. Waste law in Slovakia. In: *Implementation and enforcement of EU environmental law in the Visegrad countries*. Olomouc: Palacký University, 2014, p. 163 – 173. ISBN 978-80-244-4027-9.
- KOŠIČIAROVÁ, S., MASLEN, M. Environmental impact assessment in Slovakia. In: *Implementation and enforcement of EU environmental law in the Visegrad countries*. Olomouc: Palacký University, 2014, p. 236 – 247. ISBN 978-80-244-4027-9.
- MASLEN, M. Verejná správa a právo na priaznivé životné prostredie, 1. vydanie. Praha: Leges, 2016, 248 s. (Teoretik). ISBN 978-80-7502-198-4.
- MASLEN, M. Limity práva na priaznivé životné prostredie pri výkone slobody podnikania. In: *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 114 – 132. ISBN 978-80-210-7951-9.
- MASLEN, M. Právne postavenie verejnosti v právnej úprave posudzovania vplyvov na životné prostredie v Slovenskej republike. In: *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 286 – 302. ISBN 978-80-210-8343-1.

- MASLEN, M. *Environmental law*. [1st ed.]. Trnava: Trnavská univerzita, Právnická fakulta, 2013. 1 CD, 101 p. ISBN 978-80-8082-711-3.
- SADELEER, N. *EU Environmental Law and the Internal Market*. Oxford University Press, Oxford 2014. ISBN 978-0-19-967543-2.

Internetové zdroje (k 15.7.2021):

<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

<https://www.slov-lex.sk/domov>

https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6308/fr/

https://europa.eu/european-union/index_sk

<https://ec.europa.eu/environment/action-programme/>

Kontaktné údaje autora:

e-mail: vargapeter01@hotmail.com

MECHANIZMUS LACEYHO ZÁKONA AKO NÁSTROJ VYNÚTITEĽNOSTI PRÁVA V OBLASTI NELEGÁLNEHO OBCHODOVANIA S VOĽNE ŽIJÚCIMI ŽIVOČÍCHMI A RASTLINAMI V EÚ¹

LACEY ACT MECHANISM AS LAW ENFORCEMENT TOOL IN THE FIELD OF ILLEGAL WILDLIFE TRADE IN EU

Mgr. Denis Bede, PhD.

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Bratislava

Abstrakt: Jedným z dôvodov straty biodiverzity je aj nadmerné využívanie voľne žijúcich živočíšnych a rastlinných druhov. Medzi jeho hlavné prejavy sa radí nelegálny obchod s nimi. Mechanizmus dohovoru CITES spočíva v zaradení druhov ohrozených nelegálnym obchodom do jednej z troch príloh dohovoru, ktoré v rôznej miere regulujú podmienky legálneho obchodovania s exemplármi daného druhu. Mechanizmus zaraďovania druhov ohrozených nelegálnym obchodom do jednotlivých príloh CITES, založený na konsenze dvoj tretinovej väčšiny zmluvných strán dohovoru, však značne oslabuje poskytovanú ochranu. Príspevok analyzuje implementáciu uvedeného mechanizmu do práva EÚ a porovnáva ho s právnou reguláciou tzv. Laceyho zákona, ktorý zakazuje obchodovanie s exemplármi získanými v rozpore s právnymi predpismi krajiny ich pôvodu. Autor skúma výhody a nevýhody takéhoto právneho mechanizmu, rovnako ako aj vhodnosť a možnosť zavedenia tohto mechanizmu do práva EÚ.

Kľúčové slová: Nelegálny obchod s voľne žijúcimi živočíchmi a rastlinami, CITES, Európska únia, U.S. Lacey Act, ochrana biodiverzity, strata biodiverzity.

Abstract: One of the factors causing biodiversity loss is the over-exploitation of wild fauna and flora. Illegal wildlife trade is one of its key drivers. The mechanism of the CITES convention consists of inclusion of species endangered by the illegal trade into one of three Appendices to the convention, which regulate, to varying degrees, the conditions for legal trade in specimens of a given species. However, the mechanism for inclu-

¹ Predložený príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0193/18 „Environmentalizácia medzinárodného verejného práva“, zodpovedný riešiteľ prof. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.

ding species endangered by illegal trade in the individual CITES Appendices, based on the consensus of two-thirds majority of Parties to the convention, significantly weakens the protection provided. The paper analyses the implementation of this mechanism into the EU law and compares it with the legal regulation of the so-called U.S. Lacey Act, which prohibits trade in specimens acquired in violation of law of the country of their origin. The author examines the advantages and disadvantages of such legal mechanism, as well as suitability and possibility of introducing this mechanism into EU law.

Key words: Illegal wildlife trade, CITES, European Union, U.S. Lacey Act, biodiversity protection, biodiversity loss.

Úvod

Nelegálne obchodovanie s voľne žijúcimi druhmi živočíchov a rastlín (z angl. *wildlife trafficking* alebo *illegal wildlife trade*) je označované za štvrtú najrozsiahlejšiu oblasť nelegálneho obchodovania po obchode s drogami, obchodovaní s ľuďmi a falšovaným tovarom.² Zahŕňa pytlactvo, nezákonný odchyt alebo zbieranie, pašovanie a obchodovanie s ohrozenými druhmi chránenej fauny a flóry, ich derivátmi alebo produktmi z nich.³ Odhaduje sa, že tržby z tejto činnosti dosahujú ročne 7 až 23 miliárd amerických dolárov.⁴ Vysoký dopyt po vzácných druhoch stimuluje nelegálne obchodovanie s nimi, ktoré následne môže spôsobiť nadmernú exploatáciu populácií daných druhov. To je nepochybne aj jedným z hlavných faktorov stojacich za úbytkom biologickej rozmanitosti našej planéty. Európska únia je pritom jedným z kľúčových cieľových trhov v obchodovaní s exotickými a často ohrozenými druhmi fauny a flóry. Mnohé zdroje upozorňujú, že nielen druhy regulované Dohovorom o medzinárodnom obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a rastlín (*Convention on International Trade in Endange-*

² Pozri LEHMACHER, W. *Wildlife crime: a \$23 billion trade that's destroying our planet*, 2016.

³ Pozri *Criminalization of wildlife trafficking*, dostupné online <<https://www.unodc.org/e4j/en/wildlife-crime/module-3/key-issues/criminalization-of-wildlife-trafficking.html>>.

⁴ NELLEMAN, C. et al. *The Rise of Environmental Crime – A Growing Threat To Natural Resources Peace, Development And Security*. UNEP, 2016, s. 7. ISBN 978-82-690434-1-9.

red Species of Wild Fauna and Flora, ďalej len „dohovor“ alebo „CITES“) z roku 1973, ale aj druhy neregulované týmto dohovorom, no chránené v krajine ich pôvodu, sa voľne ponúkajú na predaj v EÚ.

Dohovor síce stanovuje zmluvným stranám záväzné kritériá na reguláciu nadmernej exploatácie ohrozených druhov medzinárodným obchodom, mechanizmus jeho fungovania je však často kritizovaný ako nedostatočne pružný. Výsledkom je skutočnosť, že s druhmi, ktoré zatiaľ nie sú zaradené pod ochranu Dohovoru, sa môže obchodovať na medzinárodnej úrovni, ale aj v rámci EÚ často prakticky bez toho, aby bol takýto obchod monitorovaný alebo sa naň vzťahovali akékoľvek obmedzenia. A to napriek tomu, že môže ísť a často aj ide o druhy, ktoré sú ohrozené alebo prísne chránené na národnej úrovni v krajine ich pôvodu. Z vyše 10 tisíc rozpoznaných druhov plazov je v prílohách CITES zaradených menej ako 8 % druhov, hoci podľa kategorizácie Medzinárodnej únie na ochranu prírody (*International Union for Conservation of Nature, IUCN*) je až 20 % druhov plazov ohrozených vrátane 194 druhov nezarađených do príloh CITES.⁵

Niektoré mimovládne organizácie⁶ preto volajú po zavedení mechanizmu, ktorý by umožňoval chrániť takéto druhy, ak sú chránené podľa zákonov o ochrane druhov v krajinách ich pôvodu, podobne ako to robí americký Laceyho zákon z roku 1900 (ďalej len „Laceyho zákon“). Podľa tohto predpisu je nezákonné dovážať, vyvážať, prevážať, predávať, prijímať, nadobúdať alebo kupovať v rámci vnútroštátneho alebo medzinárodného obchodu voľne žijúcu faunu alebo flóru, ktorá bola nadobudnutá, držaná, prevážaná alebo predaná v rozpore s právom alebo právnym predpisom ktoréhokoľvek štátu, alebo v rozpore so zahraničným právom.

Hlavnou hypotézou tohto príspevku je, že implementácia mechanizmu známeho z amerického Laceyho zákona do práva EÚ pomôže chrá-

⁵ AULIYA, M. et al. Trade in live reptiles, its impact on wild populations, and the role of the European market. In: *Biological Conservation*, č. 204, 2016, s. 2. ISSN 006-3207.

⁶ Pozri napríklad ALTHERR, S. et al. *Stolen Wildlife II – why the EU still needs to tackle smuggling of nationally protected species*, Mnichov: Pro Wildlife, 2016.

niť druhy nezaraďené do príloh nariadení EÚ implementujúcich CITES, avšak ohrozené a chránené zákonom v krajine ich pôvodu, lepšie ako súčasná právna úprava.

Cieľom tohto príspevku je analyzovať možnosti, ako docieľiť lepšie uplatňovanie a vymožitelnosť ustanovení dohovoru v rámci práva EÚ a preskúmať, do akej miery je možné, prípadne účelné, zaviesť do práva EÚ mechanizmus podobný Laceyho zákonu. Prvá a druhá kapitola príspevku sú venované základnej analýze konkrétnych ustanovení Laceyho zákona, CITES a právnych predpisov regulujúcich obchodovanie s voľne žijúcimi živočíchmi a rastlinami v EÚ. Tretia kapitola je zameraná na porovnanie nástrojov Laceyho zákona s vybranými právnymi predpismi EÚ.

1. Právna regulácia v USA – Laceyho zákon

V USA je od roku 1900 v účinnosti tzv. Laceyho zákon, zákon o ochrane prírody, pomenovaný podľa jeho iniciátora a člena vlády Spojených štátov, kongresmana Johna F. Laceyho. Pôvodne bol zameraný na ochranu endogénnych, teda tzv. domácich druhov fauny a flóry, no časom bol niekoľkokrát novelizovaný. Významná novela tohto zákona bola schválená v roku 1935 a zavádzala vtedy revolučný mechanizmus, ktorý sa v podstate uplatňuje dodnes a je ním zákaz konať v rozpore so zákonmi o ochrane druhov iných krajín.

Ustanovenie § 3372(a)(2) stanovuje, že je nezákonné dovážať, vyvážať, prepravovať, predávať, prijímať, nadobúdať alebo kupovať ryby, voľne žijúce živočíchy alebo rastliny, ktoré boli získané, držané, prepravované alebo predané v rozpore s akýmkoľvek zákonom alebo predpisom Spojených štátov, alebo v rozpore s akýmkoľvek zákonom iných krajín.⁷ Znamená to, že v rámci Spojených štátov sú akékoľvek prevody živočíchov a rastlín nelegálne, ak spôsob nadobudnutia týchto živočíchov ale-

⁷ 16 U.S.C. § 3372(a)(2).

bo rastlín v krajine ich pôvodu bol v rozpore s platnými právnymi predpismi na úseku ochrany druhov v tejto krajine.⁸

Podľa ustanovenia § 3372(a)(2)(B) v pôvodnom znení sa pritom uplatňovalo jedno dôležité obmedzenie z tejto rámcovej úpravy, a to že protiprávnosť obchodovania s rastlinami sa podľa Laceyho zákona nemohla zakladať na porušení zákonov iných krajín.⁹ Toto obmedzenie bolo odstránené novelou z roku 2008. Mechanizmus Laceyho zákon sa od tohto okamihu začal vzťahovať s určitými výnimkami aj na rastliny, čím bol v USA prakticky zavedený zákaz obchodovania aj s nezákonne získanými produktami z dreva. Mechanizmus má tri zložky, ktorými sú zákaz obchodovania s nezákonne získanými produktami z dreva v rámci USA, požiadavku predložiť dovozné oznámenie preukazujúce legálny pôvod dreva a sankcie za porušenie zákonného zákazu v závislosti od miery zavinenia. Výška sankcií závisí od toho, či porušiteľ obchodoval úmyselne s drevom s nelegálnym pôvodom alebo či v prípade nedbanlivosti porušiteľ postupoval „s náležitou starostlivosťou“ (z angl. *due care*).¹⁰

Na obvinenie z nelegálneho obchodovania v zmysle Laceyho zákona sa vyžaduje dôkaz o porušení alebo predpokladanom porušení nejakého základného zákona na úseku ochrany druhov, a súčasne aj dôkaz o spáchaní niektorej zo zoznamu zakázaných činností podľa Laceyho zákona. K porušeniu základného zákona dochádza vtedy, keď niekto nelegálne získa, drží, prepravuje alebo predáva voľne žijúce živočíchy, ryby alebo rastliny. K porušeniu Laceyho zákona pritom nedochádza skôr, ako niekto spácha alebo sa pokúsi spáchať dovoz, vývoz, transport, predaj, prijatie, nadobudnutie alebo kúpu nelegálneho živočícha alebo rastliny.

⁸ VINKE, S., VINKE, T. *Can illegal be legal within the European Union?* Schildkroten im Fokus Online, 2015, s. 1.

⁹ ANDERSON, S. R. The Lacey Act: America's Premier Weapon in the Fight Against Unlawful Wildlife Trafficking. In: *16 Public Land Law Review* 27, 1995, s. 58. ISSN 0732-0264.

¹⁰ All you need to know about the US Lacey Act, the EU Timber Regulation and the Australian Illegal Logging Prohibition Act 2012. In: *International Developments in Trade in Legal Timber*, s. 4.

Mechanizmus porušenia Laceyho zákona teda spočíva v dvoch nezákonných krokoch. Prvým krokom je získanie, držba, preprava alebo predaj v rozpore s ustanovením akéhokoľvek zákona, druhým krokom je nakladanie spôsobom zakázaným podľa Laceyho zákona.

Dôležité je zároveň dodať, že osoba, ktorá sa dopustí konania zakázaného Laceyho zákonom, nemusí byť osobou, ktorá zapríčinila nezákonné nadobudnutie živočícha alebo rastliny. Na trestnú zodpovednosť sa vyžaduje, aby takáto osoba pri konaní zakázanom Laceyho zákonom vedela alebo by pri vynaložení náležitej starostlivosti (*due care*) mala vedieť, že bol nezákonne nadobudnutý, držaný, prepravovaný alebo predaný. Na vyodenie trestnej zodpovednosti sa taktiež nevyžaduje preukázať, že osoba porušiteľa vedela o existencii Laceyho zákona alebo o tom, že jeho konanie je v rozpore s týmto zákonom.¹¹ Potvrdili to americké súdy vo viacerých súdnych rozhodnutiach.¹²

2. CITES a obchodovanie s voľne žijúcimi živočíchmi a rastlinami v práve EÚ

2.1. Dôležité ustanovenia CITES

Dohovor kategorizuje druhy do troch príloh. V prílohe I sú zahrnuté druhy ohrozené vyhubením, s ktorými môže byť obchod povolený len za výnimočných okolností. V prílohe II sú zaradené druhy, ktoré nie sú bezprostredne ohrozené vyhubením, ale mohli by sa nimi stať, keby obchod s nimi nebol podriadený prísny opatreniam zabráňujúcim ich využívaniu, ktoré je nezlučiteľné s ich prežitím. V prílohe III sú zaradené druhy, o ktorých ktorákoľvek zmluvná strana vyhlási, že v medziach jej jurisdikcie sú predmetom opatrení s cieľom zabrániť ich exploatacii ale-

¹¹ Tamže, s. 61.

¹² Pozri *United States v. Mitchell*, 985 F.2d 1275 (1993) alebo *United States v. Lee*, 937 F.2d 1388 (1991).

bo ju obmedziť a vyžadujú spoluprácu iných zmluvných strán dohovoru pri kontrole obchodu s nimi. Slabinou tohto mechanizmu je, že aby sa regulácia dohovoru na daný druh začala uplatňovať, musí byť najprv do jednej z týchto príloh zaradený.

Proces podávania a prijímania pozmeňujúcich návrhov na zaradenie druhov do príloh I a II dohovoru je upravený v článku XV. Návrh musí byť doručený sekretariátu najneskôr 150 dní pred zasadnutím konferencie zmluvných strán dohovoru, ktorá sa uskutočňuje každé tri roky. Pozmeňovací návrh na zaradenie druhu sa prijíma dvoj tretinovou väčšinou prítomných a hlasujúcich zmluvných strán a účinnosť nadobúda 90 dní po zasadnutí, a to pre všetky zmluvné strany s výnimkou tých, ktoré uplatnili výhradu podľa odseku 3 článku XV.

Zaradenie druhov do prílohy III sa podľa článku XVI realizuje predložením ich zoznamu sekretariátu. Sekretariát tento zoznam postúpi všetkým zmluvným stranám a po uplynutí 90 dní odo dňa jeho postúpenia nadobúda účinnosť. Slabou stránkou tohto mechanizmu je, že ak nie sú v prílohe III zahrnuté všetky populácie daného druhu, v obchode sa môžu vyskytovať exempláre tohto druhu pochádzajúce zo susedných štátov, ktoré daný druh nežiadali zaradiť do prílohy III. Rozoznať skutočný pôvod exemplára môže byť v takom prípade veľmi náročné, čo výrazne oslabuje účel tohto zaradenia.¹³ Nevýhodou zaradenia druhov do prílohy III je možnosť ktorejkoľvek zmluvnej strany dohovoru, kedykoľvek ohlásiť výhradu voči zaradeniu týchto druhov do prílohy III. So stranou, ktorá ohlási rezerváciu voči tomuto zaradeniu, sa až do jej odvolania zabobchádza vo veciach obchodu s dotknutými druhmi, akoby nebola stranou dohovoru. Na rozdiel od zaradenia do príloh I a II, rezervácia môže byť oznámená kedykoľvek, nielen do 90 dní od nadobudnutia účinnosti zaradenia, navyše sa môže týkať aj vymedzených častí a derivátov daného druhu, nielen voči druhu ako takému.¹⁴ Keďže v zmysle odseku

¹³ WIJNSTEKERS, W. *The Evolution of CITES. 9th edition*. International Council for Game and Wildlife Conservation, 2011, s. 113. ISBN 978-963-88778-3-3.

¹⁴ Tamže, s. 471.

4 článku XVI dohovoru je zmluvná strana spolu so zoznamom druhov povinná predložiť sekretariátu kópie všetkých vnútroštátnych právnych predpisov použiteľných na ochranu týchto druhov a po celý čas zaradenia druhov do prílohy III predkladá sekretariátu aj návrhy zmien týchto predpisov, mnohé zmluvné strany považujú implementáciu prílohy III za neproporcionálnu byrokratickú záťaž.

2.2. Nariadenia EÚ regulujúce obchod s ohrozenými druhmi

Implementáciu dohovoru do práva EÚ zabezpečujú tzv. nariadenia EÚ o obchode s voľne žijúcimi živočíchmi a rastlinami (z angl. *European Union Wildlife Trade Regulations*, ďalej len ako „EUWTR“), ktoré sú priamo aplikovateľné v členských štátoch. Tvorí ich rámcové nariadenie Rady (ES) č. 338/97 z 9. decembra 1996 o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a rastlín reguláciou obchodu s nimi (ďalej len „nariadenie Rady (ES) č. 338/97“), ktoré kategorizuje druhy do príloh A až D a vykonávacie nariadenie Komisie (ES) č. 865/2006 zo 4. mája 2006, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá o vykonávaní nariadenia Rady (ES) č. 338/97 o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a rastlín reguláciou obchodu s nimi. Prílohy A, B a C do veľkej miery zodpovedajú prílohám I, II a III dohovoru, ale obsahujú aj niektoré druhy nezaradené do príloh dohovoru, chránené legislatívou EÚ. Príloha D zahŕňa druhy, ktoré by mohlo byť vhodné zaradiť do jednej z príloh A až C a ktorých dovoz do EÚ sa realizuje v takých množstvách, že to vyžaduje ich monitorovanie. Taktiež zahŕňa druhy zaradené do prílohy III dohovoru, voči ktorým bola uplatnená výhrada.

Je dôležité uviesť, že EUWTR nielen implementujú ustanovenia dohovoru a väčšinu rezolúcií CITES, ale v niektorých prípadoch idú ešte ďalej a zakladajú prísnejšiu reguláciu. Dovozné povolenia sa vyžadujú pre druhy zaradené nielen do prílohy A, ale aj do prílohy B. Niektoré druhy zaradené do prílohy II dohovoru sú zaradené do prílohy A nariadenia Rady (ES) č. 338/97, a teda nemožno s nimi obchodovať alebo

ich inak využívať na komerčné účely. EUWTR zároveň regulujú nielen medzinárodný obchod s druhmi zaradenými do jednotlivých príloh nariadení, ale aj obchod vnútri a medzi členskými štátmi EÚ a tiež obchod s nečlenskými štátmi EÚ. Nariadenie Rady (ES) č. 338/97 dokonca umožňuje členským štátom EÚ zakázať dovoz konkrétnych druhov z určených krajín, aj keď je takýto obchod povolený dohovorom.¹⁵

Pre legálny dovoz, vývoz a opätovný vývoz druhov zaradených do jednej zo štyroch príloh A až D sa vyžaduje predloženie povolení, certifikátov alebo oznámení, ktoré sú vydávané po preukázaní splnenia viacerých podmienok. Jednou z nich môže byť aj preukázanie, že exempláre boli získané v súlade s národnými právnymi predpismi o ochrane daného druhu.

Keďže v prílohách dohovoru, rovnako ako aj v prílohách nariadenia Rady (ES) č. 338/97 nie je v prípade niektorých skupín živočíchov zaradené veľké percento známych druhov,¹⁶ obchod s týmito druhmi nie je monitorovaný ani regulovaný na medzinárodnej úrovni, ani v rámci EÚ. Táto skutočnosť pritom za určitých okolností umožňuje legalizovať obchod vo vzťahu k USA. Ak si kupujúci z USA zaobstará exemplár takéhoto druhu od obchodníka z EÚ, obchádza Laceyho zákona, ktorý by bránil legálne nadobudnúť exempláre priamo z krajiny ich pôvodu, kde je druh chránený vnútroštátnym právom.¹⁷

Súčasne s legislatívou implementujúcou ustanovenia CITES obsahujú ustanovenia o ochrane druhov pred nelegálnym obchodovaním aj dve smernice, a to smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochrane voľne žijúceho vtáctva (ďalej len „smernica o vtákoch“)

¹⁵ EUROPEAN COMMISSION *Wildlife Trade Regulations in the European Union*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, s. 13.

¹⁶ Zo skupiny plazov nie je v prílohách dohovoru, resp. v prílohách EWTR zaradených viac ako 92 % druhov, zo skupiny obojživelníkov je to dokonca 97,5 % druhov. Pozri VINKE, S., VINKE, T. *Can illegal be legal within the European Union?* Schildkroten im Fokus Online, 2015, s. 4.

¹⁷ AULIYA, M. et al. Trade in live reptiles, its impact on wild populations, and the role of the European market. In: *Biological Conservation*, č. 204, s. 8, 2016. ISSN 0006-3207.

a smernica Rady 92/43/EHS o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (ďalej len „smernica o biotopoch“).

2.3. Nariadenia EÚ o dreve

Popri regulácii EUWTR bolo v rámci boja proti obchodovaniu s nelegálne vyťaženým drevom a výrobkami z dreva prijaté na úrovni EÚ ďalšie nariadenia, a to nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 995/2010, ktorým sa ustanovujú povinnosti hospodárskych subjektov uvádzajúcich na trh drevo a výrobky z dreva (označované ako *EU Timber Regulation*, ďalej len ako „EUTR“) a neskôr aj vykonávacie nariadenie.¹⁸

Prvé z uvedených nariadení s účinnosťou od 3. marca 2013 zakazuje uvádzať na trh EÚ nelegálne vyťažené drevo alebo výrobky z takéhoto dreva. Zaväzuje tak hospodárske subjekty uvádzajúce drevo alebo výrobky z dreva na vnútorný trh EÚ po prvýkrát, uplatňovať systém *náležitej starostlivosti* (z angl. *due diligence*). Táto povinnosť spočíva v zabezpečení hodnotenia a riadenia rizík tak, aby sa minimalizovalo riziko umiestnenia nelegálne vyťaženého dreva alebo výrobkov z takéhoto dreva na trhu EÚ.¹⁹ Systém náležitej starostlivosti v zmysle článku 6 EUTR sa skladá z troch kľúčových prvkov.²⁰ Základným prvkom sú informácie. Hospodársky subjekt uvádzajúci drevo na trh EÚ musí disponovať dostatočnými informáciami najmä o pôvode dreva a nadobudnutí dreva v súlade s vnútroštátny-

¹⁸ Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 607/2012 o podrobných pravidlách v súvislosti so systémom náležitej starostlivosti a pravidelnosťou a povahou kontrol monitorovacích organizácií v zmysle nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 995/2010, ktorým sa ustanovujú povinnosti hospodárskych subjektov uvádzajúcich na trh drevo a výrobky z dreva.

¹⁹ All you need to know about the US Lacey Act, the EU Timber Regulation and the Australian Illegal Logging Prohibition Act 2012. In: *International Developments in Trade in Legal Timber*, s. 10.

²⁰ Čl. 6 ods. 1 písm. a) až c) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 995/2010, ktorým sa ustanovujú povinnosti hospodárskych subjektov uvádzajúcich na trh drevo a výrobky z dreva.

mi predpisy krajiny pôvodu. Ďalším prvkom je hodnotenie rizika, ktoré spočíva v analýze a hodnotení rizika uvedenia nelegálne vyťaženého dreva alebo výrobkov z neho vo svojom dodávateľskom reťazci na trh EÚ, a to najmä na základe zhodnotenia dostupných informácií špecifikovaných vyššie. Posledným prvkom je mitigácia alebo zmiernovanie rizika vyžadovaním dodatočných informácií alebo certifikácií v prípade, že sa v rámci hodnotenia rizík ukáže existencia rizika, že drevo v niektorej časti dodávateľského reťazca môže byť nelegálne získané. Ak na základe uplatnenia týchto krokov drevo alebo výrobky z dreva nevykazujú zanedbateľnú úroveň rizika, takéto drevo by nemalo byť uvedené na vnútorný trh EÚ. Treba podotknúť, že mechanizmus EUTR, na rozdiel od CITES implementovaného prostredníctvom EUWTR, nie je založený na hraničných kontrolách – dodržiavanie predpisov nie je kontrolované na hraniciach, ale prostredníctvom orgánov presadzovania práva, ktoré vykonávajú kontrolu u subjektu, ktorého činnosť v oblasti obchodovania s drevom patrí pod reguláciu EUTR. Teda kým CITES zavádza globálny licenčný systém na kontrolu obchodu s druhmi zaradenými do jeho príloh, regulácia EUTR uprednostňuje znižovanie rizika vstupu nelegálnych tovarov do spracovateľského reťazca pred licencovaním tých legálnych.²¹

Rozsah dreva a výrobkov z dreva, na ktoré sa EUTR vzťahuje, je vymedzený v prílohe k tomuto nariadeniu a zahŕňa okrem iného napríklad surové drevo, palivové drevo, štiepky alebo triesky z dreva, rezané alebo štiepané drevo, drevotrieskové dosky a preglejky, ale aj drevené rámy, debny, sudy, celulózu a papier, drevený nábytok a montované stavby. Z tohto rozsahu je zrejmé, že nariadenie neprihliada na druhy rastlín, z ktorých bolo drevo získané, ale na jeho formu, pričom vybrané formy vypočítava v prílohe na základe klasifikácie kombinovanej nomenklatúry prevzatej z nariadenia Rady o colnej a štatistickej nomenklatúre.²²

²¹ SAUNDERS, J., REEVE, R. *The EU Timber Regulation and CITES*. London: Chatham House, 2014, s. 4.

²² Nariadenie Rady (EHS) č. 2658/87 z 23. júla 1987 o colnej a štatistickej nomenklatúre a o Spoločnom colnom sadzobníku (Ú. v. ES L 256, 7.9.1987, s. 1).

Vzťahuje sa pritom ako na dovezené, tak aj na domáce drevo a výrobky z neho.

Súvislosť regulácie EUTR s reguláciou EUWTR spočíva v tom, že sa navzájom prekrývajú svojím rozsahom uplatňovania. Drevo a výrobky z dreva s platným certifikátom systému FLEGT, rovnako ako aj drevo druhov uvedených v prílohách A, B a C nariadenia Rady (ES) č. 338/97 sa na účely splnenia podmienok kontrolného mechanizmu EUTR považujú za legálne vyťažené.²³

Nemožno taktiež opomenúť, že porušenie povinností stanovených v EUTR sa kvalifikuje ako porušenie základného predpisu v zmysle Laceyho zákona. Preto porušenie požiadavky dodržiavať náležitú starostlivosť pri uvádzaní dreva alebo výrobkov z dreva na trh EÚ vyplývajúcej z EUTR, v prípade dovozu takéhoto dreva alebo výrobkov z dreva do USA, znamená porušenie Laceyho zákona, čo vytvára bezprecedentnú a veľmi potrebnú príležitosť na vyvodenie zodpovednosti za obchodovanie s nezákonne získaným drevom, ktoré sa vyhlo kontrolnému mechanizmu v rámci prvého uvedenia na trh EÚ v zmysle EUTR.²⁴

3. Analýza a porovnanie ustanovení Laceyho zákona a EUTR/EUWTR

Na príklade EUTR možno demonštrovať, že mechanizmus podobný Laceyho zákonu možno implementovať aj do práva EÚ. Napriek tomu má riešenie zakotvené v EUTR oproti Laceyho zákonu niekoľko slabín, ktoré sa pokúsime analyzovať v tejto kapitole.

Laceyho zákon je rozsahom svojej aplikácie neporovnateľne širší ako európske nariadenia. Ustanovenia EUWTR sa uplatňujú iba na druhy

²³ Čl. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 995/2010, ktorým sa ustanovujú povinnosti hospodárskych subjektov uvádzajúcich na trh drevo a výrobky z dreva.

²⁴ *A Tale of Two Laws. Using existing EU and US laws to strengthen action on illegal timber trade.* London: Environmental Investigation Agency, 2018, s. 16.

zaradené do príloh A až D nariadenia Rady (ES) č. 338/97. Ustanovenia EUTR sa uplatňujú iba na vymedzené formy dreva a výrobkov z dreva a jeho základné ustanovenia sa uplatňujú iba na hospodársky subjekt (z angl. *operator*), uvádzajúci drevo alebo výrobky z dreva na trh EÚ prvýkrát, nie však už na obchodníka (z angl. *trader*), ktorý obchoduje s drevom už na trh EÚ uvedeným. Jediná právna povinnosť vzťahujúca sa na obchodníkov je v zmysle článku 5 EUTR uchovávať päť rokov údaje o predchádzajúcich subjektoch v obchodnom reťazci tak, aby bola zabezpečená vysledovateľnosť pôvodu nimi obchodovaného dreva.²⁵ Tieto limitácie v oboch prípadoch spôsobujú, že európsky trh je doslova plný exemplárov nelegálne získaných v krajine ich pôvodu, resp. ťažby, čo preukazujú viaceré zdroje citované v predchádzajúcom texte.²⁶

Jednou zo slabých stránok tohto nástroja v práve USA je, že ustanovenia Laceyho zákona ukladajúce povinnosť uplatňovať náležitú starostlivosť (*due care*) nestanovujú dostatočne jednoznačne to, ako sa má táto povinnosť realizovať v praxi. Preto sú ustanovenia upravujúce povinnosť náležitej starostlivosti (*due care*), tak ako sú vykladané vo vzťahu k Laceyho zákonu, považované za podstatne menej konkrétne ako obdobná a veľmi explicitná úprava náležitej starostlivosti (*due diligence*) podľa EUTR.²⁷ Práve nedostatočne konkrétne pravidlá uplatňovania náležitej starostlivosti môžu spôsobiť to, že orgány verejnej správy ich budú nedostatočne presadzovať, kým subjekty zapojené do obchodovania môžu obchádzať tieto pravidlá napríklad tým, že sa budú snažiť vyhýbať krajinám s vysokým rizikom nelegálnej ťažby.²⁸ Navyše porušenie tejto povinnosti

²⁵ Čl. 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 995/2010, ktorým sa ustanovujú povinnosti hospodárskych subjektov uvádzajúcich na trh drevo a výrobky z dreva.

²⁶ Pozri A Tale of Two Laws. Using existing EU and US laws to strengthen action on illegal timber trade. London: Environmental Investigation Agency, 2018; AULIYA, M. et al. Trade in live reptiles, its impact on wild populations, and the role of the European market. In: *Biological Conservation*, 2016.

²⁷ A Tale of Two Laws. Using existing EU and US laws to strengthen action on illegal timber trade. London: Environmental Investigation Agency, 2018, s. 6.

²⁸ SALTZMAN, R. Establishing a „Due Care“ Standard Under the Lacey Act Amendments of 2008. In: *Michigan Law Review First Impressions*, č. 109, 2010, s. 3. ISSN 1939-8557 (online).

nie je samo osebe kvalifikované ako protiprávne konanie, slúži iba ako priťažujúca okolnosť zohľadňovaná pri ukladaní sankcií a nápravných opatrení za preukázané porušenie Laceyho zákona. Takéto limitovanie zodpovednosti v prípade nedodržania náležitej starostlivosti v právnej úprave USA vedie k tomu, že dôkazné bremeno v prípade trestného stíhania za porušenie Laceyho zákona je pomerne náročné uniesť. Môže to viesť k tomu, že drevo, pri ktorom existuje pomerne vysoké riziko nelegálneho pôvodu, môže preniknúť na trh Spojených štátov. Naopak, právna úprava systému náležitej starostlivosti v článku 6 EUTR je pomerne proskriptívna, zložená z troch prvkov pomerne presne stanovujúcich hospodárskym subjektom uvádzajúcim drevo na trh EÚ konkrétne povinnosti. Bližšia pozornosť im bola venovaná v kapitole 2.3. Navyše na rozdiel od povinnosti náležitej starostlivosti v zmysle Laceyho zákona, neuplatnenie náležitej starostlivosti (*due diligence*) podľa EUTR je samo osebe priestupkom, a to bez ohľadu na to, či dôjde k preukázaniu nelegálneho pôvodu predmetného dreva.

Rozdiel medzi reguláciou EUTR a EUWTR spočíva aj v prístupe k princípu legality. V rámci EÚ je legálny dovoz, resp. obchodovanie s exemplármi druhov zaradených do príloh A a B nariadenia Rady (ES) č. 338/97 vo všeobecnosti založené na požiadavke, aby dovozná povolenie bolo udelené po tom, čo vedecký orgán členského štátu vykonal vlastné zistenie o neohrození stavu ochrany druhu (z angl. *non-detriment finding*) a výkonný orgán preveril legálnosť nadobudnutia (z angl. *legal acquisition finding*) na základe platného vývozného povolenia. Preverenie legálnosti nadobudnutia, hoci v EUWTR explicitne nedefinované, je založené na písomnej dokumentácii preukazujúcej, že exempláre boli nadobudnuté v súlade s právnymi predpismi o ochrane daného druhu.²⁹

Na rozdiel od toho je v prípade EUTR princíp legality založený na požiadavke, aby drevo alebo výrobky z dreva uvádzané na trh boli získané v súlade so všetkými uplatniteľnými právnymi predpismi krajiny

²⁹ Čl. 4 nariadenia Rady (ES) č. 338/97 z 9. decembra 1996 o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a rastlín reguláciou obchodu s nimi.

ťažby.³⁰ Zakotvenie princípu legality teda vychádza z predpokladu, že náležitá starostlivosť aj vymáhanie práva budú založené na poznaní všetkých uplatniteľných právnych predpisov.³¹

Takže kým regulácia EUTR je zameraná na zníženie rizika vstupu nelegálneho dreva alebo výrobkov z dreva do dodávateľského reťazca prostredníctvom hodnotenia rizík na základe dostupných informácií o dodávateľoch v reťazci a v krajine ťažby a skúmaním súladu s uplatniteľnou lesníckou legislatívou, regulácia EUWTR je skôr ako na splnenie požiadavky legálneho nadobudnutia exemplárov orientovaná na vplyv obchodovania na stav ochrany daného druhu.³²

Záver

Myšlienka zavedenie mechanizmu Laceyho zákona do práva EÚ nie je nová. Tento krok navrhujú niektoré mimovládne organizácie³³ a objavil sa aj v oficiálnom dokumente Európskeho parlamentu. Štúdia pre Výbor pre životné prostredie, verejné zdravie a bezpečnosť potravín v záveroch a odporúčaníach uvádza, že „EÚ by mala zvážila opatrenia na obmedzenie aktivít týkajúcich sa voľne žijúcich druhov chránených iba zákonmi ich krajiny pôvodu, a to formou novej legislatívy, ktorá by dovoz, predaj, nákup a spätný vývoz exemplárov, ktoré boli získané, obchodované alebo vyvezené v rozpore so zákonmi v krajine pôvodu, vyhlásila v rámci EÚ za trestný čin“. Odkazuje pritom na Laceyho zákon, ktorý

³⁰ Čl. 2 písm. h) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 995/2010, ktorým sa ustanovujú povinnosti hospodárskych subjektov uvádzajúcich na trh drevo a výrobky z dreva.

³¹ SAUNDERS, J., REEVE, R. *The EU Timber Regulation and CITES*. London: Chatham House, 2014, s. 12.

³² WOMACK, L. et al. *The interplay between CITES and EUTR/FLEGT. A discussion document for the Joint EUTR/CITES Expert Group meeting*. Cambridge: UNEP-WCMC, 2019, s. 10.

³³ Napríklad Pro Wildlife a Client Earth.

poskytuje „jednoduchý a realizovateľný model pre takýto prístup“.³⁴ Podobný odkaz nachádzame aj v Správe k akčnému plánu EÚ proti nezákonnému obchodovaniu s voľne žijúcimi druhmi. Týmto mechanizmom sa predovšetkým sleduje predchádzať obchodovaniu s druhmi nezaraďenými do príloh CITES, ktoré, až na malé výnimky, nepatria ani pod ochranu EUWTR, a teda monitorovanie ich dovozu a pohybu v rámci EÚ právo EÚ nevyžaduje.

Hoci CITES formou jednostranného zaradenia takýchto druhov do prílohy III umožňuje zmluvným stranám zabezpečiť týmto druhom istú mieru ochrany, ako sme ukázali v kapitole 2.1, nemusí to stačiť na predchádzanie toho, aby nelegálne získané exempláre vstupovali na trh EÚ.

S poukázaním na mechanizmus Laceyho zákona sa teda môže zdať, že najlepším spôsobom, ako adresovať tento problém, je prijať novú legislatívu v podobe akéhosi „európskeho Laceyho zákona“, dopĺňujúceho existujúcu reguláciu EUWTR. Tento prístup ostatne zvolila EÚ aj v prípade regulácie uvádzania dreva na vnútorný trh EÚ prostredníctvom EUTR.

Regulácia EUTR teda preberá niektoré nástroje využívané Laceyho zákonom, najmä systém náležitej starostlivosti (*due diligence*) a princíp legality dôsledne zameraný na súlad s uplatniteľnou legislatívou v krajine ťažby, v spojení so zákazom uvádzať na trh EÚ drevo a výrobky z dreva nelegálne vyťaženého v krajine ťažby. Komisia sa pri predstavení návrhu tohto legislatívneho aktu ako o právny základ opierala o pôvodný článok 175 ods. 1 (v súčasnosti čl. 192) Zmluvy o fungovaní EÚ. Tento článok stanovuje riadny legislatívny postup pri prijímaní aktov na dosahovanie cieľov v oblasti ochrany životného prostredia. Opierajúc sa o tento v súčasnosti fungujúci model by „európsky Laceyho zákon“ umožňoval monitorovať uvádzanie na trh exemplárov voľne žijúcich druhov nezaraďených do príloh CITES a nezaraďených ani pod ochranu EUWTR.

³⁴ SINA, S. et al. *Wildlife Crime*. Brusel: Policy Department A: Economic and Scientific Policy, 2016, s. 109. ISBN 978-92-823-8812-9.

V porovnaní s nástrojmi aplikovanými v rámci Laceyho zákona a EUTR by však, v zmysle ich porovnania uvedeného v kapitole 3, bolo vhodné spraviť niekoľko zmien. Nový „európsky Laceyho zákon“ by sa mal vzťahovať na všetky druhy voľne žijúcich živočíchov a rastlín chránené v krajine ich pôvodu, s výnimkou tých zaradených do príloh EU-WTR alebo patriacich pod EUTR. Zároveň by mal ukladať požiadavku uplatnenia náležitej starostlivosti (*due diligence*) na všetky subjekty dodávateľského reťazca, teda nielen na osoby prvýkrát uvádzajúce exempláre na vnútorný trh EÚ. Trestným by pritom malo byť nielen porušenie zákazu obchodovania s exemplármi získanými v rozpore s uplatniteľnými právnymi predpismi v krajine ich pôvodu, ale aj neschopnosť preukázať uplatnenie náležitej starostlivosti obchodníka na ktorejkoľvek pozícii obchodného reťazca od dovozcu cez priekupníka až po konečného chovateľa.

LITERATURA

- ALTHERR, S. et al. *Stolen Wildlife II – why the EU still needs to tackle smuggling of nationally protected species*. Mnichov: Pro Wildlife, 2016, 40 s.
- ALTHERR, S., LAMETER, K. *Stolen Wildlife III – The EU – a main hub and destination for illegally caught exotic pets*. Mnichov: Pro Wildlife, 2020, 40 s.
- ANDERSON, S. R. The Lacey Act: America's Premier Weapon in the Fight Against Unlawful Wildlife Trafficking. In: *16 Public Land Law Review* 27, 1995. ISSN 0732-0264. Dostupné online: <<https://www.animallaw.info/article/lacey-act-americas-premier-weapon-fight-against-unlawful-wildlife-trafficking>>.
- AULIYA, M. et al. Trade in live reptiles, its impact on wild populations, and the role of the European market. In: *Biological Conservation*, č. 204, s. 103 – 119, 2016. ISSN 0006-3207. Dostupné online: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.biocon.2016.05.017>>.
- DUFFY, R. *EU Trade Policy and the Wildlife Trade*. Belgium: Policy Department, Directorate-General for External Policy, 2016. ISBN 978-92-846-0385-5. Dostupné online: <doi: 10.2861/221523>.
- EUROPEAN COMMISSION *Wildlife Trade Regulations in the European Union*, Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2010, 24 s. ISBN 978-92-79-15148-4. Dostupné online: <https://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/trade_regulations/short_ref_guide.pdf>.
- LEHMACHER, W. *Wildlife crime: a \$23 billion trade that's destroying our planet*, 2016. Do-

- stupné online: <<https://www.weforum.org/agenda/2016/09/fighting-illegal-wildlife-and-forest-trade/>>.
- NELLEMANN, C. et al. *The Rise of Environmental Crime – A Growing Threat To Natural Resources Peace, Development And Security*. UNEP, 2016, 104 s. ISBN 978-82-690434-1-9.
- SALTZMAN, R. Establishing a „Due Care“ Standard Under the Lacey Act Amendments of 2008. In: *Michigan Law Review First Impressions*, č. 109, 2010. ISSN 1939-8557 (online). Dostupné online: <https://repository.law.umich.edu/mlr_fi/vol109/iss1/1>.
- SAUNDERS, J., REEVE, R. *The EU Timber Regulation and CITES*. London: Chatham House, 2014, 30 s. Dostupné online: <<https://www.cifor.org/knowledge/publication/4503/>>.
- SINA, S. et al. *Wildlife Crime*. Brusel: Policy Department A: Economic and Scientific Policy, 2016, 121 s. ISBN 978-92-823-8812-9. Dostupné online: <<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>>.
- SOLLUND, R., MAHER, J. *The illegal wildlife trade. A Case Study report on the Illegal Wildlife Trade in the United Kingdom, Norway, Colombia and Brazil. A study compiled as part of the EFFACE project*. EFFACE, Oslo, Wales: University of Oslo, University of South Wales, 2015. Dostupné online: <https://efface.eu/sites/default/files/EFFACE_Illegal%20Wildlife%20Trade_revised.pdf>.
- WIJNSTEKERS, W. *The Evolution of CITES. 9th edition*. International Council for Game and Wildlife Conservation, 2011, 934 s. ISBN 978-963-88778-3-3.
- WOMACK, L. et al. *The interplay between CITES and EUTR/FLEGT. A discussion document for the Joint EUTR/CITES Expert Group meeting*. Cambridge: UNEP-WCMC, 2019, 26 s. Dostupné online: <https://efface.eu/sites/default/files/EFFACE_Illegal%20Wildlife%20Trade_revised/index.pdf>.
- WELLER, C., PURITZ, A. *Illegal wildlife trade and the EU: legal approaches*, London: ClientEarth, 2018. dostupné online: <https://www.prowildlife.de/wp-content/uploads/2016/11/Illegal-wildlife-trade-and-theEU_legal_approaches.pdf>.
- VINKE, S., VINKE, T. *Can illegal be legal within the European Union? Schildkroten im Fokus Online*, 2015.
- A Tale of Two Laws. Using existing EU and US laws to strengthen action on illegal timber trade*, London: Environmental Investigation Agency, 2018. 19 s. dostupné online: <<https://eia-international.org/wp-content/uploads/A-Tale-of-Two-Laws-FINAL.pdf>>.
- All you need to know about the US Lacey Act, the EU Timber Regulation and the Australian Illegal Logging Prohibition Act 2012*. In: International Developments in Trade in Legal Timber. dostupné online: <<https://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23025/All+you+need+to+know+about+the+US+Lacey+Act,%20the+EU+Timber+Regulation+and+the+Australian+Illegal+Logging+Prohibition+Act+2012/b30e8b52-f093-448d-be57-9ae7677259f1>>.

Kontaktné údaje autora:
e-mail: bede.denis@gmail.com

ANALÝZA NAJNOVŠIEHO VÝVOJA OBJEMU PRIESTUPKOV V SEKTORE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA NA ÚZEMÍ EURÓPSKEJ ÚNIE V KONTEXTE PORUŠENÍ ZODPOVEDAJÚCICH NORIEM PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE¹

ANALYSIS OF THE LATEST DEVELOPMENT OF THE VOLUME OF INFRINGEMENTS IN THE ENVIRONMENT SECTOR IN THE TERRITORY OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF INFRINGEMENTS OF CORRESPONDING REGULATIONS OF THE EUROPEAN UNION LAW

Ing. Jana Koprlová, PhD.

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva,
Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Abstrakt: Predložený príspevok sa ťažiskovo zameriava na problematiku nesplnenia, respektíve porušenia povinností členských štátov Európskej únie, vyplývajúcich z noriem práva životného prostredia Európskej únie. Jeho cieľom je analyzovať základné procesy, ktoré predmetnú problematiku reprezentujú v právnej oblasti, a rovnako aj v oblasti faktickej, t. j. z hľadiska aktuálneho stavu a trendov vývoja zodpovedajúcich priestupkov voči životnému prostrediu. V prvej časti príspevku sa preto naša pozornosť sústreďuje na všeobecnú právnu analýzu skutkových stavov nesplnenia alebo porušenia povinností členského štátu Európskej únie v rámci problematiky vymáhania práva Európskej únie v oblasti životného prostredia, zatiaľ čo v druhej časti príspevku sa už zameriavame na objasnenie predmetných situácií nesplnenia, prípadne porušenia povinností z hľadiska uplatnenia štatistických analýz – prostredníctvom aplikovateľnej matematicko-štatistickej metódy regresnej analýzy a dostupných štatistických údajov matematicky a graficky sprehľadňujeme, porovnávame a objasňujeme ich kľúčové trendy vývoja.

¹ Predložený príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0193/18 „Environmentalizácia medzinárodného verejného práva“, zodpovedný riešiteľ prof. JUDr. Juraj Jankuv, PhD. Príspevok odzrkadľuje stav platný ku dňu 31. október 2020.

Kľúčové slová: Právo Európskej únie; životné prostredie; Európska komisia; nesúlad s právnymi predpismi; vymáhanie práva; nesplnenia/porušenia povinností ohľadne životného prostredia; štatistické analýzy; trendy vývoja; Európska únia.

Abstract: The presented paper focuses on the issue of non-compliance or breach of the obligations of the Member States of the European Union arising from the norms of environmental law of the European Union. Its aim is to analyse the basic processes that represent the said issue in the legal field as well as in the factual area, i.e. in view of the current state and trends of the development of the corresponding environmental infringements. In the first part of the paper, therefore, our attention concentrates on a general legal analysis of factual situations of non-compliance or breach of the obligations of a Member State of the European Union in the field of enforcement of the European Union law in the environmental area, while in the second part of the paper we give most of your attention to clarifying the situations of non-compliance or breach of obligations in terms of the application of statistical analyses – through the applicable mathematical-statistical method of regression analysis and available statistical data we mathematically and graphically clarify, compare and explain their key development trends.

Key words: European Union Law; Environment; European Commission; Legal Non-compliance; Legal Enforcement; Environmental Infringements; Statistical Analyses; Development Trends; European Union.

Úvod

Ochrana životného prostredia vytvára právom jednu z najkľúčovejších oblastí dlhodobého smerovania záujmu verejného práva, a to nielen v medzinárodnom, ale taktiež v nadnárodnom a regionálnom meradle, Európsku úniu ako v súčasnosti najznámejšie integračné zoskupenie s vlastným právnym poriadkom² nevynímajúc, pričom, ako

² Juraj Jankuv pripomína, že „... právo Európskej únie, nazývané aj európske právo, bolo vytvorené v rámci európskeho integračného zoskupenia Európska únia, pričom pojmy ‚európske právo‘ a ‚právo Európskej únie‘ je možné používať zameniteľne, avšak vo vedeckej a odbornej spisbe postupne začína dominovať pojem ‚právo Európskej únie‘, v nadväznosti na prijatie a medzinárodnoprávnú záväznosť tzv. Lisabonskej zmluvy (2007).“ Bližšie pozri JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., ŠMID, M., BLÁŠKOVIČ, K. *Medzinárodné právo verejné: Prvá časť*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, s. 13. ISBN 978-80-7380-559-3.

uvádza Juraj Jankuv, „normy práva Európskej únie sa vzhľadom na mechanizmy európskeho práva vyznačujú vyšším stupňom vymáhateľnosti ako normy medzinárodného práva, pričom systém vymáhateľnosti environmentálneho práva Európskej únie je relatívne zložitý a zahŕňa ako mimosúdne, tak i súdne prostriedky“.^{3,4} Vo vzťahu k načrtnutému uhlu pohľadu by sme sa v našom príspevku bližšie veľmi radi venovali práve otázke analýzy skutkových stavov nesplnenia alebo porušenia povinností členských štátov Európskej únie (ďalej tiež „Únia“), vzťahujúcich sa na platné právo Európskej únie v oblasti životného prostredia.⁵

V prvej časti nášho príspevku sa sústreďíme na všeobecnú právnu analýzu skutkových stavov nesplnenia alebo porušenia povinností členského štátu Európskej únie v rámci problematiky vymáhania práva Európskej únie, a to práve v oblasti životného prostredia.

³ Bližšie pozri JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., BLAŠKOVIČ, K., BUCHTA, T., ARBET, D. *Medzinárodné právo verejné: Druhá časť*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, s. 121. ISBN 978-80-7380-597-5.

⁴ Podrobnejšie o mechanizmoch ochrany ľudských environmentálnych práv v rámci práva Európskej únie pozri JANKUV, J. *Mechanizmy ochrany ľudských environmentálnych práv v medzinárodnom práve verejnom, v práve Európskej únie a v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Praha: Leges, 2018, s. 86 – 115. ISBN 978-80-7502-309-4.

⁵ Podrobnejšie o právnom rámci ochrany životného prostredia v Európskej únii pozri VARGA, P. *Právny rámec ochrany životného prostredia v Európskej únii*. In: JANKUV, J. (ed.). *Aktuálne otázky vývoja a súčasnej podoby medzinárodného a európskeho práva životného prostredia a vplyv medzinárodného a európskeho práva životného prostredia na právny poriadok Slovenskej republiky a Českej republiky*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity v Trnave a Vedy, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2020, s. 59 – 70. ISBN 978-80-568-0336-3. Ďalej pozri aj DAMOHORSKÝ, M. et al. *Právo životného prostredia*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 128 – 172. ISBN 80-7179-747-2.

1. Nesplnenie či porušenie povinnosti členského štátu Európskej únie a vymáhanie práva Európskej únie v oblasti životného prostredia⁶

Podľa článku 17 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii je práve zodpovednosťou Európskej komisie (ďalej len „Komisia“) zabezpečiť, aby sa Zmluva o Európskej únii a Zmluva o fungovaní Európskej únie, ako aj opatrenia prijaté na ich základe korektne dodržiavali. Komisia sa preto často označuje ako „strážkyňa zmlúv“. Pri viac ako dvesto právnych aktoch, ktoré sa majú monitorovať vo všetkých členských štátoch Európskej únie, je to jej hlavná úloha v oblasti životného prostredia. Uvedené legislatívne opatrenia sa vzťahujú na všetky odvetvia životného prostredia vrátane vody, ovzdušia, prírody, odpadu, hluku a chemikálií, ako aj ďalšie odvetvia, ktoré sa zaoberajú prierezovými otázkami, akými sú posudzovanie vplyvov na životné prostredie, prístup k informáciám o životnom prostredí, účasť verejnosti na rozhodovaní o životnom prostredí či zodpovednosť za škodu spôsobenú na životnom prostredí. Za posledných štyridsať rokov sa súbor právnych predpisov, ktoré tvoria európske *acquis* v oblasti životného prostredia, neustále významne rozširoval, aj keď v posledných rokoch predovšetkým dozrieval. Popritom sa predmetný súbor právnych predpisov ustavične prehodnocoval, pričom dochádzalo k významnému napredovaniu v sektore chemikálií, a tiež v odpadovom, vzdušnom a vodnom sektore.⁷

Dňa 7. marca 2012 Komisia prijala Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov s názvom „Zlepšenie využitia potenciálu opatrení Eu-

⁶ Podrobnejšie o konaní o porušení Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie pozri LYSINA, P. Konanie o porušení Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie. In: JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D. et al. *Medzinárodné zmluvné právo a jeho interakcia s právnym poriadkom Slovenskej republiky*. Plzeň: Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, 2011, s. 205 – 239. ISBN 978-80-7380-342-1.

⁷ Bližšie pozri Legal Enforcement. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/index.htm>.

rópskej únie v oblasti životného prostredia: budovanie dôvery prostredníctvom rozširovania poznatkov a schopnosti reagovať“,⁸ ktoré zakotvilo kľúčové myšlienky zameriavajúce sa na zabezpečenie členským štátom Európskej únie nástrojov na zlepšovanie procesov implementácie v praxi a ktoré súčasne doplnilo Oznámenie Komisie z roku 2008 Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o vykonávaní environmentálneho práva Európskeho spoločenstva,⁹ stanovujúce stratégiu Komisie presadzovania práva v boji proti porušovaniu právnych predpisov Európskej únie týkajúcich sa ochrany životného prostredia. Obe predmetné oznámenia zapadajú do širšej stratégie Komisie, cielenej na zlepšenie implementácie práva Európskej únie a oznámenej v jej predchádzajúcom Oznámení z roku 2007 s názvom „Európa výsledkov – uplatňovanie práva Spoločenstva“.^{10,11}

1.1. Sťažnosti, petície a iné zdroje informácií o porušeníach práva životného prostredia Európskej únie

Existuje niekoľko spôsobov, akými Komisia monitoruje uplatňovanie právnych predpisov Spoločenstva v oblasti životného prostredia. Okrem uskutočňovania vlastných štúdií a hodnotení Komisia prešetruje sťažnosti občanov a organizácií Európskej únie, petície Európskeho parlamentu

⁸ Bližšie pozri *Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Zlepšenie využitia potenciálu opatrení EÚ v oblasti životného prostredia: budovanie dôvery prostredníctvom rozširovania poznatkov a schopnosti reagovať* (2012). COM (2012) 95 final.

⁹ Bližšie pozri *Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o vykonávaní environmentálneho práva Európskeho spoločenstva* (2008). COM (2008) 773 final.

¹⁰ Bližšie pozri *Oznámenie Komisie – Európa výsledkov – uplatňovanie práva Spoločenstva* (2007). COM (2007) 502 final.

¹¹ Bližšie pozri Legal Enforcement. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/index.htm>.

i otázky členov Európskeho parlamentu. Komisia môže použiť správy predkladané samotnými členskými štátmi Európskej únie (povinnosti členských krajín týkajúce sa podávania správ bývajú zákonnými požiadavkami mnohých smerníc o životnom prostredí) ako prostriedok na zisťovanie porušení právnych predpisov Spoločenstva v oblasti životného prostredia, a rovnako aj informácie získané z jej vlastných vyšetrovaní.¹²

Sťažnosti a ich prešetrenie

V septembri 2009 vytvoril Generálny sekretariát Komisie systém, s pomocou ktorého sa všetky zodpovedajúce sťažnosti a vyšetrovania začali zaznamenávať do centrálného registra sťažností a súvisiacich otázok. Po ich registrácii a posúdení Komisia následne rozhodne o ďalšom najvhodnejšom postupe. Vo väčšine prípadov potrebuje Komisia príslušný spis detailne preskúmať. V zložitých prípadoch môže byť nevyhnutné, aby Komisia požiadala sťažovateľa o ďalšie, podrobnejšie objasnenie skutkového stavu. V prípade sťažností týkajúcich sa nesprávneho uplatňovania jednej zo smerníc o ochrane prírody bol vytvorený osobitný formulár na podanie sťažnosti, ktorý má sťažovateľom pomôcť pri poskytovaní takých informácií, ktoré by Komisia potrebovala na efektívne vyhodnotenie najmä takých sťažností, ktoré sú často technicky zložité. Súčasne bol tiež vytvorený osobitný formulár na podanie sťažnosti pre prípady týkajúce sa Rámcovej smernice o vode. V iných prípadoch môže byť žiaduce, aby Komisia nadviazala kontakt s dotknutým členským štátom Európskej únie mimo konania o porušení povinnosti, čo sa môže uskutočniť prostredníctvom písomného oznámenia Komisie členskému štátu Únie alebo prostredníctvom spoločných stretnutí úradníkov z Komisie a z dotknutého členského štátu Európskej únie. Priamy kontakt s členským štátom Únie je uľahčený aj prostredníctvom tzv. Pilotnej

¹² Bližšie pozri Legal Enforcement: Complaints, Petitions and Other Sources of Infringement Information. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/complaints.htm>.

schémy Európskej únie, ktorú Komisia spustila v apríli 2008 s cieľom otestovať nový mechanizmus riešenia problémov a ktorá zahrnula päťnásť členských štátov Únie, menovite Rakúsko, Českú republiku, Dánsko, Nemecko, Fínsko, Maďarsko, Írsko, Taliansko, Litvu, Holandsko, Portugalsko, Slovinsko, Švédsko, Španielsko a Spojené kráľovstvo. Uvedená Pilotná schéma umožňuje Komisii postúpiť korešpondenciu a sťažnosti priamo členskému štátu Únie na vyjadrenie a vyriešenie, pričom je Komisia súčasne neustále informovaná a má možnosť kedykoľvek podniknúť ďalšie zodpovedajúce kroky, zahŕňajúce v prípade potreby i začatie konania o porušení povinnosti.^{13, 14}

Petície a parlamentné otázky

Občania a organizácie Európskej únie majú taktiež právo obrátiť sa s petíciou na Európsky parlament, ak majú obavy spojené s korektnosťou uplatňovania práva Spoločenstva. Uvedené petičné právo je zakotvené v článku 227 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.¹⁵ Výbor Európskeho

¹³ Bližšie pozri Legal Enforcement: Complaints, Petitions and Other Sources of Infringement Information. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/complaints.htm>.

¹⁴ V roku 2007 Generálne riaditeľstvo pre životné prostredie, pôsobiace pri Komisii, požiadalo o registráciu 103 nových prípadov sťažností v databáze porušení príslušných právnych predpisov Európskej únie. V roku 2008 sa ich počet znížil na 62, ale súčasne bolo prostredníctvom Pilotnej schémy pre vyšetrovania zaslaných 75 prípadov v rámci členských štátov Únie. V roku 2009 zaregistrovalo Generálne riaditeľstvo pre životné prostredie 27 nových sťažností v databáze porušení zodpovedajúcich právnych predpisov a v rovnakom období začalo 111 vyšetrovaní prostredníctvom Pilotnej schémy Európskej únie. V novom systéme centrálnej registrácie sťažností a súvisiacich otázok, ktorý začal fungovať v septembri 2009, bolo v období od septembra do konca roku 2009 zaregistrovaných 145 nových sťažností a súvisiacich otázok. Bližšie pozri Legal Enforcement: Complaints, Petitions and Other Sources of Infringement Information. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/complaints.htm>.

¹⁵ Bližšie pozri článok 227 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorý znie: „Akýkoľvek občan Únie a akákoľvek fyzická či právnická osoba s bydliskom alebo sídlom zaregistrovaným

parlamentu pre petície zodpovedá za posúdenie, ktoré petície sú prípustné na účely jeho preskúmavania, a zvyčajne tiež požiada Komisiu, aby ich preskúmala v jeho mene. Celkový počet petícií za posledné roky stabilne rastie (napríklad do konca roku 2009 zabezpečilo Generálne riaditeľstvo pre životné prostredie, pôsobiace pri Komisii, vybavenie 430 petičných spisov, čo znamená približne jednu tretinu z celkového objemu práce Komisie v oblasti petícií). Zmienené Generálne riaditeľstvo pre životné prostredie dostáva tiež značné množstvo písomných otázok od samotných poslancov Európskeho parlamentu, ako aj priamu korešpondenciu súvisiacu s obavami spojenými s uplatňovaním a dodržiavaním právnych predpisov Spoločenstva v oblasti životného prostredia.¹⁶

1.2. Konanie o nesplnení či porušení povinnosti

Rozhodnutie začať konanie o nesplnení či porušení povinnosti proti členskému štátu Únie prijíma Kolégium Komisie. Takéto rozhodnutie je založené na presnej a nezaujatej právnej analýze útvarov Komisie dokumentov a informácií predložených stranami vo veci akýchkoľvek sťažností. Rozhodnutia Komisie o nesplneniach či porušení povinností sa zhromažďujú raz mesačne v rámci celkového procesu zahŕňajúceho rôzne politiky, pričom sa súčasne zverejňujú.^{17,18}

v členskom štáte má právo individuálne alebo spoločne s ďalšími občanmi alebo osobami predložiť Európskemu parlamentu petíciu vo veci, ktorá sa ich priamo dotýka a ktorá spadá do pôsobnosti Únie.“

¹⁶ Bližšie pozri Legal Enforcement: Complaints, Petitions and Other Sources of Infringement Information. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/complaints.htm>.

¹⁷ Pre vyhľadanie konkrétnych prípadov je na webovej doméne Komisie k dispozícii vyhľadávacia aplikácia dostupná na webovej stránke Infringement Decisions. In: *European Commission: European Commission at Work* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en.

¹⁸ Bližšie pozri Infringements: Frequently Asked Questions. In: *European Commission:*

Konanie o nesplnení povinnosti podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

Konanie o nesplnení povinnosti členského štátu Únie má niekoľko etáp a formálne je zakotvené v článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.¹⁹ Súdny dvor Európskej únie uznal, že Komisia má v tejto oblasti diskrečné právomoci. Môže sa napríklad domnievať, že existujú dostatočné dôkazy o porušení právnych predpisov Spoločenstva v oblasti životného prostredia, avšak právne kroky v oblasti presadzovania práva nemusia byť vhodné či potrebné, ak sa členský štát Únie zaviazal k náprave zisteného porušenia. Ak Súdny dvor Európskej únie zistí, že dotknutý členský štát porušuje právne predpisy Spoločenstva v oblasti životného prostredia, daný členský štát musí následne prijať opatrenia nevyhnutné na dosiahnutie súladu s rozsudkom Súdneho dvora Európskej únie.²⁰

Predbežné opatrenia podľa článku 279 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

Odkaz na článok 279 Zmluvy o fungovaní Európskej únie²¹ umožňuje Komisii požadovať, aby Súdny dvor Európskej únie nariadil pred vydaním rozsudku predbežné opatrenia. Keďže obdobie medzi podaním

Press Corner [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_12.

¹⁹ Bližšie pozri článok 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorý znie: „Ak sa Komisia domnieva, že si členský štát nespĺnil povinnosť, ktorá pre neho vyplýva zo zmlúv, vydá odôvodnené stanovisko po tom, čo umožní tomuto štátu predložiť pripomienky. Ak daný štát nevyhoví stanovisku v lehote určenej Komisiou, Komisia môže vec predložiť Súdnemu dvoru Európskej únie.“

²⁰ Bližšie pozri Legal Enforcement: The Infringements Procedure. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/procedure.htm>.

²¹ Bližšie pozri článok 279 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorý znie: „Súdny dvor Európskej únie môže vo všetkých predložených veciach nariadiť nevyhnutné predbežné opatrenia.“

prípadu na Súdny dvor Európskej únie podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a vydaním rozsudku častokrát prekračuje viac než dva roky, môže tak medzičasom dôjsť k nezvratnej škode, pokiaľ nie je príslušnému členskému štátu Únie nariadená požiadavka, aby sa zdržal škodlivých aktivít. Uznesenie Súdneho dvora Európskej únie platí zvyčajne do vynesenia konečného rozsudku vo veci samej, podanej podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. V posledných rokoch sa Komisia už viackrát odvolávala na článok 279 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v prípadoch, ktoré riešilo Generálne riaditeľstvo pre životné prostredie, pôsobiace pri Komisii.²² Aj keď ide o vysoko efektívny nástroj práva, môže sa ho Komisia dovolávať iba vo výnimočne naliehavých a mimoriadne závažných prípadoch.²³

Konanie podľa článku 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

Ak členský štát Únie nevyhoví rozsudku Súdneho dvora Európskej únie, je na Komisii, aby podľa článku 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie podnikla ďalšie právne kroky proti tomuto členskému štátu.²⁴ Ak je

²² Napríklad v prípadoch C-503/06 Komisia proti Taliansku a C-76/08 Komisia proti Malte Súdny dvor Európskej únie nariadil členským štátom Únie, aby zastavili nezákonné poľovnícke činnosti. V prípade C-193/07 Komisia proti Poľsku zase Komisia požiadala Poľsko o okamžité zastavenie výstavby cesty a kompenzačnej výsadby stromov, ktoré ohrozovali dôležité prírodné biotopy.

²³ Bližšie pozri Legal Enforcement: The Infringements Procedure. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/procedure.htm>.

²⁴ Bližšie pozri článok 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorý znie: „(1) Ak Súdny dvor Európskej únie zistí, že členský štát nesplnil povinnosť, ktorá vyplýva zo zmlúv, tento štát je povinný urobiť potrebné opatrenia, aby vyhovel rozsudku Súdneho dvora Európskej únie. (2) Ak sa Komisia domnieva, že dotknutý členský štát neprijal potrebné opatrenia, aby vyhovel rozsudku Súdneho dvora Európskej únie, môže predložiť vec Súdnemu dvoru Európskej únie po tom, ako tomuto štátu umožní vyjadriť sa. Navrhne výšku paušálnej pokuty alebo penále, ktoré má dotknutý členský štát zaplatiť a ktoré pokladá v daných podmienkach za primerané. Ak Súdny dvor Európskej únie zistí, že členský štát nevyhoví rozsudku, môže mu uložiť paušálnu pokutu alebo penále. Tento

vec predložená Súdnemu dvoru Európskej únie a zistí sa, že daný členský štát nevyhovel jeho pôvodnému rozsudku, môže Súdny dvor Európskej únie uložiť dotknutému členskému štátu pokutu vo forme paušálnej pokuty alebo penále, či v kombinácii oboch foriem. Podľa usmernenia Komisie vo vzťahu k uplatňovaniu článku 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (respektíve pôvodného článku 228 Zmluvy o Európskych spoločenstvách, kde sa pôvodné usmernenie revidovalo kvôli zohľadneniu zmien a doplneniu sankčných postupov zavedených Zmluvou o fungovaní Európskej únie v jej novom článku 260) sa v takýchto prípadoch všeobecne požaduje uplatnenie paušálnej pokuty a denného penále. Článok 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v sebe integruje možnosť, aby Komisia už v prvom rozsudku podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie požiadala o sankcie voči príslušnému členskému štátu Únie, ak ide o prípad, keď členský štát Únie neprijme vykonávacie právne predpisy k novej smernici v stanovenej lehote, teda v tzv. prípade nekomunikácie.²⁵

1.3. Dokumenty o porušení povinnosti – formálne výzvy a odôvodnené stanoviská

Prvé dva kroky v konaní o nesplnení či porušení povinnosti podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie sú známe ako „formál-

postup nemá dopad na článok 259. (3) Ak Komisia predloží vec Súdnemu dvoru Európskej únie podľa článku 258, pretože sa domnieva, že dotknutý členský štát porušil svoju povinnosť oznámiť opatrenie, ktorým transponoval smernicu prijatú v súlade s legislatívnym postupom, môže, ak to považuje za vhodné, navrhnúť výšku paušálnej pokuty alebo penále, ktoré má dotknutý členský štát zaplatiť a ktoré pokladá v daných podmienkach za primerané. Ak Súdny dvor Európskej únie určí, že došlo k nesplneniu povinnosti, môže dotknutému členskému štátu uložiť paušálnu pokutu alebo penále najviac vo výške navrhutej Komisiou. Povinnosť platiť nadobudne účinnosť ku dňu, ktorý Súdny dvor Európskej únie určí vo svojom rozsudku.“

²⁵ Bližšie pozri Legal Enforcement: The Infringements Procedure. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/procedure.htm>.

na výzva“ a „odôvodnené stanovisko“, tretím krokom je postúpenie veci Súdnemu dvoru Európskej únie. Podľa judikatúry Súdneho dvora Európskej únie nie je zverejnenie uvedených dokumentov prípustné, pokiaľ prebieha konanie o nesplnení či porušení povinnosti. Sú však prístupné verejnosti na požiadanie po uzavretí prípadu Komisiou. S cieľom prispieť k transparentnosti a sprístupniť predmetné informácie občanom a zainteresovaným stranám, začalo Generálne riaditeľstvo pre životné prostredie, pôsobiace pri Komisii, aktívne šíriť všetky dokumenty týkajúce sa uzavretých prípadov porušenia právnych predpisov Európskej únie v oblasti životného prostredia.²⁶

Konanie vo veci nesplnenia či porušenia povinnosti sa začína žiadosťou o informácie – „listom s formálnym oznámením“, známou ako formálna výzva a adresovanou príslušnému členskému štátu Únie, na ktorú je potrebné odpovedať v stanovenej lehote, zvyčajne do dvoch mesiacov. Ak Komisia nie je s poskytnutými informáciami spokojná a dospeje k záveru, že dotknutý členský štát si neplní povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Európskej únie, môže mu zaslať formálnu žiadosť o dodržiavanie práva Európskej únie, tzv. „odôvodnené stanovisko“, v ktorej vyzve daný členský štát Únie, aby informoval Komisiu o opatreniach prijatých na dosiahnutie vyžadovaného právneho súladu v stanovenej lehote, zvyčajne do dvoch mesiacov. Ak príslušný členský štát Únie nezabezpečí súlad s právnymi predpismi Európskej únie, Komisia môže následne rozhodnúť o postúpení veci členského štátu Súdnemu dvoru Európskej únie.^{27,28}

²⁶ Bližšie pozri Documents on Infringements (Letters of Formal Notice and Reasoned Opinions). In: *European Commission: Environment* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/environment/legal/law/infringements_docs.htm.

²⁷ V približne 95 % prípadov porušenia právnych predpisov členské štáty Únie napokon dodržia svoje povinnosti vyplývajúce pre ne z právnych predpisov Európskej únie prv, než je ich vec postúpená Súdnemu dvoru Európskej únie. Bližšie pozri Infringements: Frequently Asked Questions. In: *European Commission: Press Corner* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_12.

²⁸ Bližšie pozri Infringements: Frequently Asked Questions. In: *European Commission:*

2. Analýza najnovšieho vývoja objemu priestupkov v sektore životného prostredia na území Európskej únie, prezentujúcich skutkové stavy nesplnenia či porušenia povinností členských štátov Európskej únie v oblasti práva životného prostredia Európskej únie

V druhej časti nášho príspevku sa zameriame na objasnenie predmetných skutkových stavov nesplnenia alebo porušenia povinností (ďalej tiež ako „priestupok“) členských krajín Európskej únie v oblasti práva životného prostredia Európskej únie z hľadiska uplatnenia štatistických analýz, kde na základe využitia matematicko-štatistickej metódy regresnej analýzy a dostupných štatistických údajov matematicky a graficky sprehľadníme, porovnáme a objasníme ich dlhodobé trendy vývoja, a to jednak v kľúčových sledovaných oblastiach vymedzených Generálnym riaditeľstvom pre životné prostredie, pôsobiacim pri Komisii, t. j. konkrétne z hľadiska analýzy celkového vývoja objemu sledovaných ukazovateľov (časť 2.1), vývoja objemu sledovaných ukazovateľov v oblasti definovanej ako „príroda“ (časť 2.1.1), vývoja objemu sledovaných ukazovateľov v oblasti definovanej ako „voda“ (časť 2.1.2), vývoja objemu sledovaných ukazovateľov v oblasti definovanej ako „vzduch“ (časť 2.1.3), vývoja objemu sledovaných ukazovateľov v oblasti definovanej ako „odpad“ (časť 2.1.4), vývoja objemu sledovaných ukazovateľov v oblasti definovanej ako „ostatné“ (časť 2.1.5), vývoja objemu sledovaných ukazovateľov v oblasti definovanej ako „dopad“ (časť 2.1.6), ako aj z hľadiska analýzy vývoja sledovaných ukazovateľov v súhrne u dvoch nám najbližších členských krajín Európskej únie, a to menovite u Českej republiky (časť 2.2) a Slovenskej republiky (časť 2.3), ktoré v závere nášho príspevku podrobíme tiež základnej komparatívnej analýze.²⁹

Press Corner [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_12.

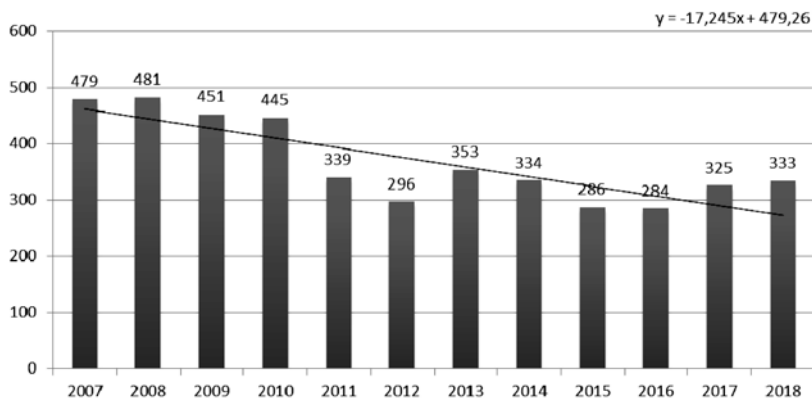
²⁹ Analýzy boli spracované za časové obdobia, za ktoré boli dostupné úplné a analyzovateľné dáta.

2.1. Celkový vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia

Celkový vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia sa vyznačoval v období rokov 2007 až 2018 mierne klesajúcou tendenciou:

- najnižší celkový objem priestupkov v oblasti životného prostredia sme identifikovali v roku 2016 (284 priestupkov) a naopak, najvyšší objem v roku 2008 (481 priestupkov);
- v sledovanom období došlo k priemernému ročnému poklesu celkového objemu priestupkov v oblasti životného prostredia o 17,245 priestupkov a absolútnemu poklesu o 146 priestupkov.

Graf 1 Celkový vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia v rokoch 2007 až 2018



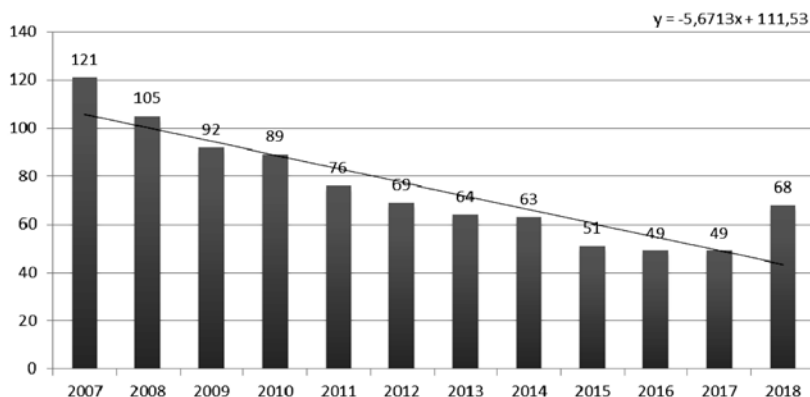
Prameň: Legal Enforcement: Statistics on Environmental Infringements: Infringements by Sector. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020, s. 1 – 4 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_sector_from_2007_to_2018.pdf. Vlastný graf. Pri spracovaní primárnych štatistických údajov bola pri konštrukcii grafu uplatnená metóda regresnej analýzy.

2.1.1. Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia: oblasť príroda

Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia *príroda* sa vyznačoval v období rokov 2007 až 2018 mierne klesajúcou tendenciou:

- najnižší objem priestupkov v oblasti životného prostredia *príroda* sme identifikovali v rokoch 2016 a 2017 (49 priestupkov) a naopak, najvyšší objem v roku 2007 (121 priestupkov);
- v sledovanom období došlo k priemernému ročnému poklesu objemu priestupkov v oblasti životného prostredia *príroda* o 5,6713 priestupkov a absolútnemu poklesu o 53 priestupkov.

Graf 2 Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia v rokoch 2007 až 2018: oblasť príroda



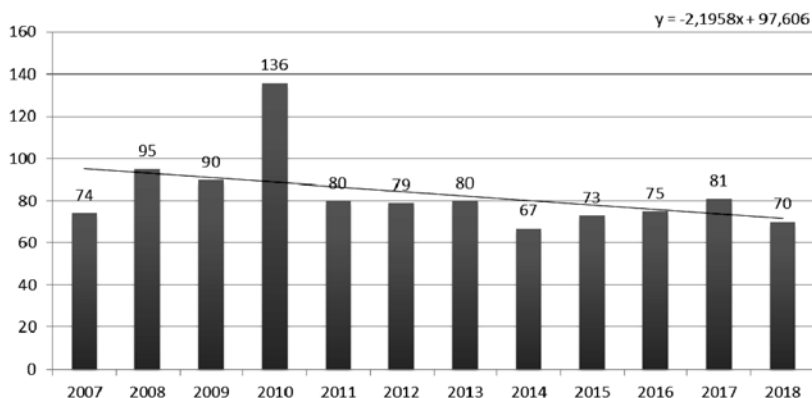
Prameň: Legal Enforcement: Statistics on Environmental Infringements: Infringements by Sector. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020, s. 1 – 4 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_sector_from_2007_to_2018.pdf. Vlastný graf. Pri spracovaní primárnych štatistických údajov bola pri konštrukcii grafu uplatnená metóda regresnej analýzy.

2.1.2. Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia: oblasť voda

Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia *voda* sa vyznačoval v období rokov 2007 až 2018 mierne klesajúcou tendenciou:

- najnižší objem priestupkov v oblasti životného prostredia *voda* sme identifikovali v roku 2014 (67 priestupkov) a naopak, najvyšší objem v roku 2010 (136 priestupkov);
- v sledovanom období došlo k priemernému ročnému poklesu objemu priestupkov v oblasti životného prostredia *voda* o 2,1958 priestupku a absolútnemu poklesu o 4 priestupky.

Graf 3 Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia v rokoch 2007 až 2018: oblasť voda



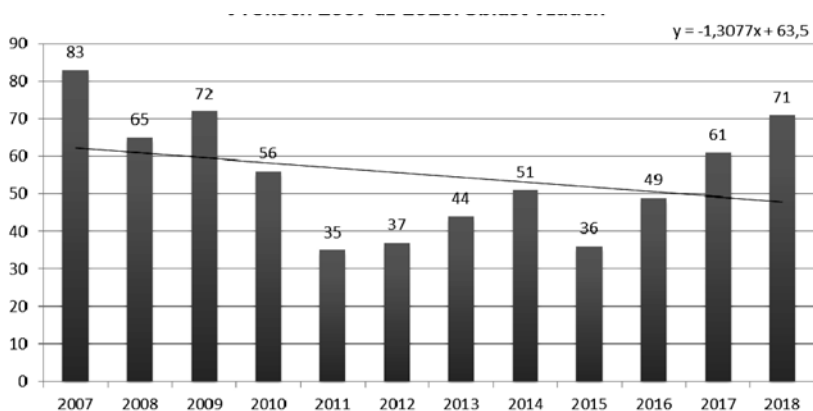
Prameň: Legal Enforcement: Statistics on Environmental Infringements: Infringements by Sector. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020, s. 1 – 4 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_sector_from_2007_to_2018.pdf. Vlastný graf. Pri spracovaní primárnych štatistických údajov bola pri konštrukcii grafu uplatnená metóda regresnej analýzy.

2.1.3. Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia: oblasť vzduch

Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia *vzduch* sa vyznačoval v období rokov 2007 až 2018 mierne klesajúcou tendenciou:

- najnižší objem priestupkov v oblasti životného prostredia *vzduch* sme identifikovali v roku 2011 (35 priestupkov) a naopak, najvyšší objem v roku 2007 (83 priestupkov);
- v sledovanom období došlo k priemernému ročnému poklesu objemu priestupkov v oblasti životného prostredia *vzduch* o 1,3077 priestupku a absolútnemu poklesu o 12 priestupkov.

Graf 4 Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia v rokoch 2007 až 2018: oblasť vzduch



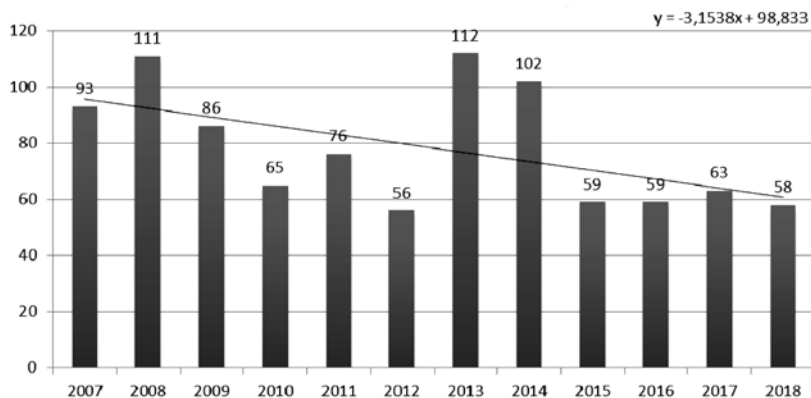
Prameň: Legal Enforcement: Statistics on Environmental Infringements: Infringements by Sector. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020, s. 1 – 4 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_sector_from_2007_to_2018.pdf. Vlastný graf. Pri spracovaní primárnych štatistických údajov bola pri konštrukcii grafu uplatnená metóda regresnej analýzy.

2.1.4. Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia: oblasť odpad

Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia *odpad* sa vyznačoval v období rokov 2007 až 2018 mierne klesajúcou tendenciou:

- najnižší objem priestupkov v oblasti životného prostredia *odpad* sme identifikovali v roku 2012 (56 priestupkov) a naopak, najvyšší objem v roku 2013 (112 priestupkov);
- v sledovanom období došlo k priemernému ročnému poklesu objemu priestupkov v oblasti životného prostredia *odpad* o 3,1538 priestupku a absolútnemu poklesu o 35 priestupkov.

Graf 5 Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia v rokoch 2007 až 2018: oblasť odpad



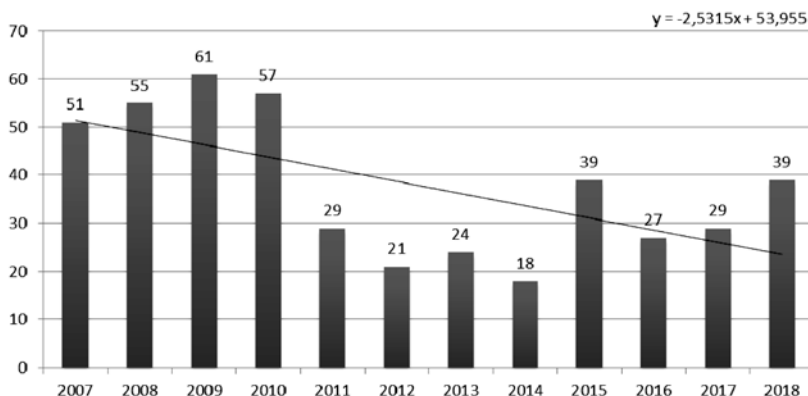
Prameň: Legal Enforcement: Statistics on Environmental Infringements: Infringements by Sector. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020, s. 1 – 4 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_sector_from_2007_to_2018.pdf. Vlastný graf. Pri spracovaní primárnych štatistických údajov bola pri konštrukcii grafu uplatnená metóda regresnej analýzy.

2.1.5. Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia: oblasť ostatné

Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia *ostatné* sa vyznačoval v období rokov 2007 až 2018 mierne klesajúcou tendenciou:

- najnižší objem priestupkov v oblasti životného prostredia *ostatné* sme identifikovali v roku 2014 (18 priestupkov) a naopak, najvyšší objem v roku 2009 (61 priestupkov);
- v sledovanom období došlo k priemernému ročnému poklesu objemu priestupkov v oblasti životného prostredia *ostatné* o 2,5315 priestupku a absolútnemu poklesu o 12 priestupkov.

Graf 6 Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia v rokoch 2007 až 2018: oblasť ostatné



Prameň: Legal Enforcement: Statistics on Environmental Infringements: Infringements by Sector. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020, s. 1 – 4 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_sector_from_2007_to_2018.pdf. Vlastný graf. Pri spracovaní primárnych štatistických údajov bola pri konštrukcii grafu uplatnená metóda regresnej analýzy.

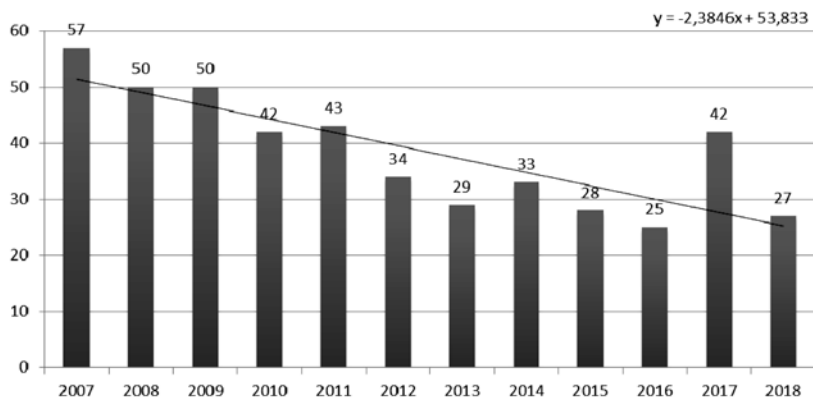
2.1.6. Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia: oblasť dopad

Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia *dopad* sa vyznačoval v období rokov 2007 až 2018 mierne klesajúcou tendenciou:

najnižší objem priestupkov v oblasti životného prostredia *dopad* sme identifikovali v roku 2016 (25 priestupkov) a naopak, najvyšší objem v roku 2007 (57 priestupkov);

v sledovanom období došlo k priemernému ročnému poklesu objemu priestupkov v oblasti životného prostredia *dopad* o 2,3846 priestupku a absolútnemu poklesu o 30 priestupkov.

Graf 7 Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia v rokoch 2007 až 2018: oblasť dopad



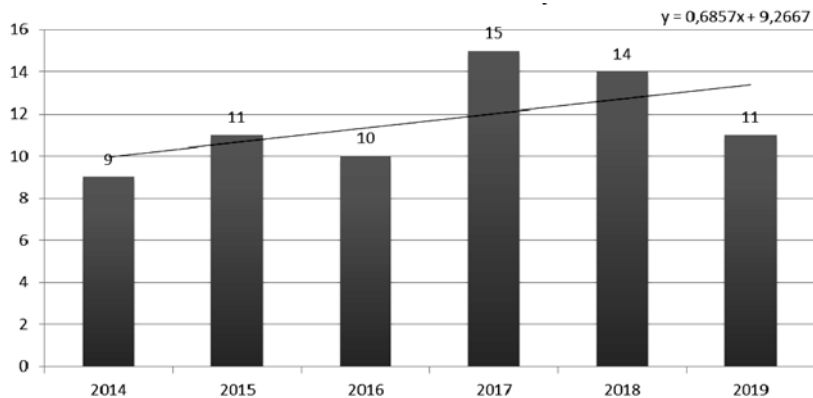
Prameň: Legal Enforcement: Statistics on Environmental Infringements: Infringements by Sector. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020, s. 1 – 4 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_sector_from_2007_to_2018.pdf. Vlastný graf. Pri spracovaní primárnych štatistických údajov bola pri konštrukcii grafu uplatnená metóda regresnej analýzy.

2.2. Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia v Českej republike

Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia v Českej republike sa vyznačoval v období rokov 2014 až 2019 mierne rastúcou tendenciou:

- najnižší objem priestupkov v oblasti životného prostredia v Českej republike sme identifikovali v roku 2014 (9 priestupkov) a naopak, najvyšší objem v roku 2017 (15 priestupkov);
- v sledovanom období došlo k priemernému ročnému nárastu objemu priestupkov v oblasti životného prostredia v Českej republike o 0,6857 priestupku a absolútnemu nárastu o 2 priestupky.

Graf 8 Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia v rokoch 2014 až 2019: Česká republika



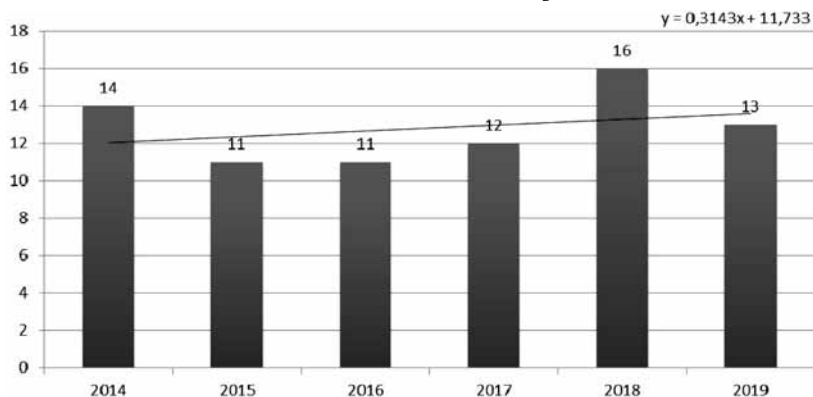
Prameň: Legal Enforcement: Statistics on Environmental Infringements: Infringements per Member State. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020, s. 1 – 2 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_ms_from_2007_to_2018.pdf a Infringements per Member State in 2019. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>. Vlastný graf. Pri spracovaní primárnych štatistických údajov bola pri konštrukcii grafu uplatnená metóda regresnej analýzy.

2.3. Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia v Slovenskej republike

Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia v Slovenskej republike sa vyznačoval v období rokov 2014 až 2019 mierne rastúcou tendenciou:³⁰

- najnižší objem priestupkov v oblasti životného prostredia v Slovenskej republike sme identifikovali v rokoch 2015 a 2016 (11 priestupkov) a naopak, najvyšší objem v roku 2018 (16 priestupkov);
- v sledovanom období došlo k priemernému ročnému nárastu objemu priestupkov v oblasti životného prostredia v Slovenskej republike o 0,3143 priestupku, avšak k absolútnemu poklesu o 1 priestupok.

Graf 9 Vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia v rokoch 2014 až 2019: Slovenská republika



³⁰ Blížšie o konaniach o porušení zmlúv v oblasti ochrany životného prostredia vo vzťahu k Slovenskej republike pozri VARGA, P. Konanie o porušení zmlúv v oblasti ochrany životného prostredia vo vzťahu k Slovenskej republike. In: JANKUV, J. (ed.). *Vývoj, aktuálne výzvy a Rule of Law medzinárodného práva životného prostredia: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Vývoj a aktuálne výzvy medzinárodného práva životného prostredia“ a medzinárodnoprávnej sekcie „Princíp Rule of Law v medzinárodnom a európskom práve životného prostredia“, ako súčasť medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 20. – 21. septembra 2018*. Trnava: Právnická fakulta TU v Trnave; Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 184 – 194. ISBN 978-80-8168-991-8.

Prameň: Legal Enforcement: Statistics on Environmental Infringements: Infringements per Member State. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020, s. 1 – 2 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_ms_from_2007_to_2018.pdf a Infringements per Member State in 2019. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>. Vlastný graf. Pri spracovaní primárnych štatistických údajov bola pri konštrukcii grafu uplatnená metóda regresnej analýzy.

Záver

V príspevku s názvom „Analýza najnovšieho vývoja objemu priestupkov v sektore životného prostredia na území Európskej únie v kontexte porušení zodpovedajúcich noriem práva Európskej únie“ sme si kládli za cieľ analyzovať základné procesy, ktoré problematiku nesplnenia či porušenia povinnosti členského štátu Európskej únie, vzťahujúcu sa na sektor životného prostredia, reprezentujú v právnej oblasti, a rovnako tiež v oblasti faktickej, t. j. z hľadiska aktuálneho stavu a trendov vývoja zodpovedajúcich identifikovaných priestupkov voči životnému prostrediu.

Na základe všetkých skutočností uvedených v prvej, teoretickej časti príspevku môžeme zhrnúť, že článok 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie dáva Komisii, konajúcej ako strážkyni zmlúv, právomoc podniknúť právne kroky proti členskému štátu Únie, ktorý nedodržiava svoje povinnosti podľa práva Európskej únie. Konanie vo veci nesplnenia alebo porušenia povinnosti sa začína žiadosťou o informácie – „listom s formálnym oznámením“, známou ako formálna výzva a adresovanou príslušnému členskému štátu Únie, na ktorú je potrebné odpovedať v stanovenej lehote, zvyčajne do dvoch mesiacov. Pokiaľ Komisia nie je s poskytnutými informáciami spokojná a dospeje k záveru, že dotknutý členský štát si neplní povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Európskej únie, môže mu zaslať formálnu žiadosť o dodržiavanie práva Európskej únie, tzv. „odôvodnené stanovisko“, v ktorej vyzve daný členský štát Únie, aby informoval Komisiu o opatreniach prijatých na dosiahnutie žiaduceho súladu v stanovenej lehote, spravidla do dvoch mesiacov. Ak

príslušný členský štát Únie nezabezpečí súlad s právnymi predpismi Európskej únie, Komisia môže následne rozhodnúť o postúpení veci členského štátu Súdnemu dvoru Európskej únie. Ak Súdny dvor Európskej únie vynesie rozsudok proti dotknutému členskému štátu Únie, členský štát musí prijať všetky nevyhnutné opatrenia, aby rozsudku vyhovel. V konkrétnom prípade členských štátov Únie, ktoré neimplementovali smernice v lehote dohodnutej Radou ministrov Európskej únie a Európskym parlamentom, môže Komisia požiadať Súdny dvor Európskej únie o uloženie finančnej pokuty dotknutému členskému štátu Únie po prvýkrát už v okamihu, keď Súdny dvor Európskej únie v takomto prípade rozhodne. Uvedená možnosť, zavedená Lisabonskou zmluvou, je zakotvená v článku 260 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Ak členský štát Únie napriek prvému rozhodnutiu Súdného dvora Európskej únie stále nekoná, môže Komisia začať ďalší prípad porušenia právnych predpisov podľa článku 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, a to iba na základe jedného písomného upozornenia pred vrátením veci členského štátu Súdnemu dvoru Európskej únie. Ak Komisia vráti vec príslušného členského štátu späť Súdnemu dvoru Európskej únie, môže navrhnúť, aby Súdny dvor Európskej únie uložil dotknutému členskému štátu Únie finančnú pokutu na základe dĺžky a závažnosti porušenia povinnosti a veľkosti daného členského štátu. Pokutu môžu tvoriť dve zložky, ktorými sú jednorazová suma v závislosti od času, ktorý uplynul od pôvodného rozhodnutia Súdného dvora Európskej únie, a denné penále za každý deň, ktorý uplynie po druhom rozhodnutí Súdného dvora Európskej únie v predmetnej veci, kým sa porušenie povinnosti neskončí. Finančné pokuty navrhuje Komisia; Súdny dvor Európskej únie môže stanovené sumy vo svojom rozhodnutí upraviť.³¹

³¹ Podrobnejšie k právnej problematike riešenej v našom príspevku pozri napríklad De SADELEER, N. *EU Environmental Law and the Internal Market*, 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 2014, 499 s. ISBN 978-0-19-967543-2; GOURITIN, A. (ed.) *EU Environmental Law, International Environmental Law, and Human Rights Law: The Case of Environmental Responsibility*, Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2016. 416 s. International Environmental Law, vol. 11. ISBN 978-90-04-30213-6; HADJIYIANNI, I. *The EU as*

Na základe všetkých skutočností uvedených v druhej, štatisticko-analytickej časti príspevku môžeme interpretovať, že celkový vývoj objemu environmentálnych priestupkov identifikovateľných v oblasti životného prostredia za všetky členské krajiny Európskej únie spoločne sa v sledovanom a analyzovanom období rokov 2007 až 2018 vyznačoval mierne klesajúcou tendenciou s hodnotou priemerného ročného poklesu o 17,245 priestupkov; vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia *príroda* sa vyznačoval mierne klesajúcou tendenciou s hodnotou priemerného ročného poklesu o 5,6713 priestupkov; vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia *voda* sa vyznačoval mierne klesajúcou tendenciou s hodnotou priemerného ročného poklesu o 2,1958 priestupku; vývoj objemu priestupkov v oblasti život-

a Global Regulator for Environmental Protection: A Legitimacy Perspective, 1st ed. Oxford: Hart Publishing, 2019. 334 s. Modern Studies in European Law, vol. 92. ISBN 978-1-5099-2560-5; HEDEMAN-ROBINSON, M. *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal Issues and Challenges*, 2nd ed. London: Routledge, 2015. 722 s. ISBN 978-0-415-65959-8; JANS, J. H. (ed.) *The European Convention and the Future of European Environmental Law*, 1st ed. Groningen: Europa Law Publishing, 2003. 136 s. The Avosetta Series, no. 1. ISBN 90-76871-13-2; JANS, J. H., VEDDER, H. H. B. *European Environmental Law*, 3rd ed. Groningen: Europa Law Publishing, 2008. 496 s. ISBN 978-90-76871-76-9; KINGSTON, S., HEYVAERT, V., ČAVOŠKI, A. *European Environmental Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017. 527 s. ISBN 978-1-107-64044-3; KOŠIČIAROVÁ, S. *EC Environmental Law*, 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 223 s. Schola et ius. ISBN 978-80-7380-219-6; KRÄMER, L. *Casebook on EU Environmental Law*, Oxford: Hart Publishing, 2002. 440 s. ISBN 1-84113-172-5; KRÄMER, L. *EU Environmental Law*, 8th ed. London: Sweet & Maxwell, 2016. 512 s. ISBN 978-0-414-05604-6; LEE, M. *EU Environmental Law, Governance and Decision-making*, 2nd ed. Oxford: Hart Publishing, 2014. 270 s. Modern Studies in European Law, vol. 43. ISBN 978-1-84946-421-5; MACRORY, R. (ed.) *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A High Level of Protection?*, 1st ed. Groningen: Europa Law Publishing, 2006. 628 s. The Avosetta Series, no. 7. ISBN 90-76871-50-7; MACRORY, R., HAVERCROFT, I., PURDY, R. (eds.) *Principles of European Environmental Law: Proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers*, 1st ed. Groningen: Europa Law Publishing, 2004. 256 s. The Avosetta Series, no. 4. ISBN 90-76871-26-4; TOMOSZKOVÁ, V. et al. *Implementation and Enforcement of EU Environmental Law in the Visegrad Countries*, 1st ed. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2014. 338 s. ISBN 978-80-244-4027-9.

ného prostredia *vzduch* sa vyznačoval mierne klesajúcou tendenciou s hodnotou priemerného ročného poklesu o 1,3077 priestupku; vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia *odpad* sa vyznačoval mierne klesajúcou tendenciou s hodnotou priemerného ročného poklesu o 3,1538 priestupku; vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia *ostatné* sa vyznačoval mierne klesajúcou tendenciou s hodnotou priemerného ročného poklesu o 2,5315 priestupku a vývoj objemu priestupkov v oblasti životného prostredia *dopad* sa vyznačoval mierne klesajúcou tendenciou s hodnotou priemerného ročného poklesu o 2,3846 priestupku, čo znamená, že z dlhodobého hľadiska sektor životného prostredia ako celok, a súčasne tiež jeho jednotlivé skúmané, pri Komisii pôsobiacim Generálnym riaditeľstvom pre životné prostredie vymedzené environmentálne oblasti zaznamenávajú vo svojich jednotlivých trendoch vývoja dlhodobo postupne klesajúcu tendenciu v počtoch každoročne zaznamenávaných nesplnení alebo porušení povinností vyplývajúcich z environmentálneho práva Európskej únie pre jej jednotlivé členské krajiny. Pri analýze vývoja sledovaných ukazovateľov v súhrnnom vyjadrení u dvoch konkrétnych, nám najbližších krajín však možno pozorovať v celkovom zastúpení predmetných priestupkov voči životnému prostrediu opačný – mierne rastúci trend vývoja: v prípade Českej republiky sme odhalili za sledované a analyzované obdobie rokov 2014 až 2019 priemerný ročný nárast o 0,6857 priestupku a pri Slovenskej republike priemerný ročný nárast o 0,3143 priestupku, čo znamená, že pri vzájomnom porovnaní výsledných regresných koeficientov oboch krajín sme zistili približne dvojnásobne vyššie ročné tempo rastu skúmaných priestupkov v prípade Českej republiky oproti výsledkom zisteným za Slovenskú republiku.

Vychádzajúc zo záverov vyplývajúcich z druhej, analytickej časti príspevku je možné predpokladať, že klesajúce trendy dlhodobého vývoja u všetkých sledovaných ukazovateľov v sektore životného prostredia môžu byť určujúcim, hoci zďaleka nie jediným, pozitívnym dôsledkom synergických efektov vzájomnej kombinácie procesu skvalitňovania, rozširovania a prehlbovania environmentálnej legislatívy Európskej únie

a súčasného zvyšovania právneho povedomia štátov, organizácií i občanov Európskej únie v oblasti životného prostredia.

LITERATÚRA

- DAMOHORSKÝ, M. et al. *Právo životného prostredia*. Praha: C. H. Beck, 2003. 511 s. ISBN 80-7179-747-2.
- De SADELEER, N. *EU Environmental Law and the Internal Market*, 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 2014. 499 s. ISBN 978-0-19-967543-2.
- Documents on Infringements (Letters of Formal Notice and Reasoned Opinions). In: *European Commission: Environment* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/environment/legal/law/infringements_docs.htm.
- GOURITIN, A. (ed.) *EU Environmental Law, International Environmental Law, and Human Rights Law: The Case of Environmental Responsibility*. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2016. 416 s. International Environmental Law, vol. 11. ISBN 978-90-04-30213-6.
- HADJIYIANNI, I. *The EU as a Global Regulator for Environmental Protection: A Legitimacy Perspective*, 1st ed. Oxford: Hart Publishing, 2019. 334 s. Modern Studies in European Law, vol. 92. ISBN 978-1-5099-2560-5.
- HEDEMANN-ROBINSON, M. *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal Issues and Challenges*, 2nd ed. London: Routledge, 2015. 722 s. ISBN 978-0-415-65959-8.
- Infringement Decisions. In: *European Commission: European Commission at Work* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en.
- Infringements per Member State in 2019. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>.
- Infringements: Frequently Asked Questions. In: *European Commission: Press Corner* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_12.
- JANKUV, J. *Mechanizmy ochrany ľudských environmentálnych práv v medzinárodnom práve verejnom, v práve Európskej únie a v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Praha: Leges, 2018. 200 s. ISBN 978-80-7502-309-4.
- JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., BLAŠKOVIČ, K., BUCHTA, T., ARBET, D. *Medzinárodné právo verejné: Druhá časť*. Plzeň: Vydavateľství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. 463 s. ISBN 978-80-7380-597-5.
- JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D., ŠMID, M., BLAŠKOVIČ, K. *Medzinárodné právo verejné: Prvá časť*. Plzeň: Vydavateľství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. 319 s. ISBN 978-80-7380-559-3.
- JANS, J. H. (ed.) *The European Convention and the Future of European Environmental Law*.

- 1st ed. Groningen: Europa Law Publishing, 2003. 136 s. The Avosetta Series, no. 1. ISBN 90-76871-13-2.
- JANS, J. H., VEDDER, H. H. B. *European Environmental Law*, 3rd ed. Groningen: Europa Law Publishing, 2008. 496 s. ISBN 978-90-76871-76-9.
- KINGSTON, S., HEYVAERT, V., ČAVOŠKI, A. *European Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. 527 s. ISBN 978-1-107-64044-3.
- KOŠIČIAROVÁ, S. *EC Environmental Law*, 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 223 s. Schola et ius. ISBN 978-80-7380-219-6.
- KRÄMER, L. *Casebook on EU Environmental Law*. Oxford: Hart Publishing, 2002. 440 s. ISBN 1-84113-172-5.
- KRÄMER, L. *EU Environmental Law*, 8th ed. London: Sweet & Maxwell, 2016. 512 s. ISBN 978-0-414-05604-6.
- LEE, M. *EU Environmental Law, Governance and Decision-making*, 2nd ed. Oxford: Hart Publishing, 2014. 270 s. Modern Studies in European Law, vol. 43. ISBN 978-1-84946-421-5.
- Legal Enforcement. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/index.htm>.
- Legal Enforcement: Complaints, Petitions and Other Sources of Infringement Information. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/complaints.htm>.
- Legal Enforcement: Statistics on Environmental Infringements: Infringements by Sector. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020, s. 1-4 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_sector_from_2007_to_2018.pdf.
- Legal Enforcement: Statistics on Environmental Infringements: Infringements per Member State. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020, s. 1-2 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_ms_from_2007_to_2018.pdf.
- Legal Enforcement: The Infringements Procedure. In: *European Commission: Environment* [online]. 2020 [cit. 2020-10-31]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/procedure.htm>.
- LYSINA, P. Konanie o porušení Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie. In: JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D. et al. *Medzinárodné zmluvné právo a jeho interakcia s právnym poriadkom Slovenskej republiky*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 205 – 239. ISBN 978-80-7380-342-1.
- MACRORY, R. (ed.) *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A High Level of Protection?*, 1st ed. Groningen: Europa Law Publishing, 2006. 628 s. The Avosetta Series, no. 7. ISBN 90-76871-50-7.
- MACRORY, R., HAVERCROFT, I., PURDY, R. (eds.). *Principles of European Environmental Law: Proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers*, 1st ed. Groningen: Europa Law Publishing, 2004. 256 s. The Avosetta Series, no. 4. ISBN 90-76871-26-4.

- Oznámenie Komisie – Európa výsledkov – uplatňovanie práva Spoločenstva (2007). COM (2007) 502 final.
- Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Zlepšenie využitia potenciálu opatrení EÚ v oblasti životného prostredia: budovanie dôvery prostredníctvom rozširovania poznatkov a schopnosti reagovať (2012). COM (2012) 95 final.
- Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o vykonávaní environmentálneho práva Európskeho spoločenstva (2008). COM (2008) 773 final.
- TOMOSZKOVÁ, V. et al. *Implementation and Enforcement of EU Environmental Law in the Visegrad Countries*, 1st ed. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2014. 338 s. ISBN 978-80-244-4027-9.
- VARGA, P. Konanie o porušení zmlúv v oblasti ochrany životného prostredia vo vzťahu k Slovenskej republike. In: JANKUV, J. (ed.) *Vývoj, aktuálne výzvy a Rule of Law medzinárodného práva životného prostredia: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Vývoj a aktuálne výzvy medzinárodného práva životného prostredia“ a medzinárodnoprávnej sekcie „Princíp Rule of Law v medzinárodnom a európskom práve životného prostredia“, ako súčasť medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 20. – 21. septembra 2018*. Trnava: Právnická fakulta TU v Trnave; Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 184 – 194. ISBN 978-80-8168-991-8.
- VARGA, P. Právny rámec ochrany životného prostredia v Európskej únii. In: JANKUV, J. (ed.) *Aktuálne otázky vývoja a súčasnej podoby medzinárodného a európskeho práva životného prostredia a vplyv medzinárodného a európskeho práva životného prostredia na právny poriadok Slovenskej republiky a Českej republiky*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity v Trnave a Vedy, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2020, s. 59 – 70. ISBN 978-80-568-0336-3.
- Zmluva o Európskej únii* (konsolidované znenie).
- Zmluva o fungovaní Európskej únie* (konsolidované znenie).

Kontaktné údaje autorky:
e-mail: jana.koprlova@truni.sk

TRETIA ČASŤ

**VYNÚTITEĽNOSŤ NORIEM
SLOVENSKÉHO A ČESKÉHO PRÁVA
ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA
A ICH INTERAKCIA S MEDZINÁRODNÝM
PRÁVOM ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA**

AKTUÁLNÍ STAV VYVOZOVÁNÍ TRESTNÍ ODPOVĚDNOSTI ZA TRESTNÉ ČINY PROTI ŽIVOTNÍMU PROSTŘEDÍ V ČESKÉ REPUBLICE¹

CURRENT STATE OF CRIMINAL LIABILITY FOR ENVIRONMENTAL CRIMES IN THE CZECH REPUBLIC

JUDr. BcA. Tereza Fabšíková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí, Právnická fakulta Univerzity Karlovy

Abstrakt: Příspěvek se zabývá uplatňováním trestní odpovědnosti za trestné činy proti životnímu prostředí v České republice. Český trestní zákoník obsahuje trestné činy proti životnímu prostředí v samostatné hlavě VIII. zvláštní části trestního zákoníku. Za trestné činy proti životnímu prostředí může být trestně odpovědná jak fyzická osoba, tak právnická osoba. Příspěvek se zaměřuje na současný stav trestněprávních ustanovení určených k ochraně životního prostředí v České republice a na analýzu jejich uplatňování v praxi.

Klíčová slova: Trestní odpovědnost, trestné činy proti životnímu prostředí, pachatel, poškození životního prostředí, ohrožení životního prostředí.

Abstract: The contribution deals with the application of criminal liability for environmental crimes in the Czech Republic. The Czech Criminal Code contains criminal offenses against the environment in a separate chapter of the special part of the Criminal Code. Both natural and legal persons may be criminally liable for environmental offenses. The paper focuses on the current state of criminal law provisions aiming at environmental protection in the Czech Republic and on the analysis of their application in practice.

Key words: Criminal liability, environmental crimes, perpetrator, environmental damage, environmental endangerment.

¹ Tento příspěvek vznikl v rámci programu podpory vědních oborů Univerzity Karlovy PROGRES Q 16 Environmentální výzkum a vypracovaný v rámci řešení projektu VEGA č. 1/0193/18 „Environmentalizácia medzinárodného verejného práva“, odpovědný řešitel prof. JUDr. Juraj Jankuv, Ph.D.

Úvod

Možnost vyvození trestní odpovědnosti za jednání poškozující životní prostředí je významnou součástí ochrany životního prostředí. Trestná činnost zaměřená proti životnímu prostředí je výrazným problémem celosvětovým i celoevropským, a je tedy nutné jí v trestněprávních normách věnovat náležitou pozornost.² Trestní právo je prostředkem ultima ratio³ a jako takové by mělo postihovat ta nejškodlivější jednání zasahující zájem na ochraně životního prostředí. Prvním krokem k účinnému fungování trestního práva v ochraně životního prostředí je kvalitní právní úprava v trestním zákoníku, dalším krokem je pak skutečné uplatňování takových ustanovení v praxi. Tento příspěvek se zaměřuje na aplikační praxi trestněprávních ustanovení v České republice, zejména s ohledem na dostupné statistické údaje české justice o počtu pravomocně vyřízených fyzických a právnických osob.

1. Trestné činy proti životnímu prostředí v českém právním řádu

Česká úprava trestní odpovědnosti za trestné činy proti životnímu prostředí prošla za posledních třicet let dynamickým vývojem. Trestní zákoník č. 140/1961 Sb. původně neobsahoval žádné skutkové podstaty trestných činů, jejichž objektem by byl přímo zájem na ochraně životního prostředí, upraven byl pouze v zákoně o přečinech přečin pytláctví.⁴ Pozitivní změnu v této oblasti přinesla až novela provedená zákonem č. 159/1989 Sb., která do trestního zákoníku zařadila trestný čin ohrožení životního prostředí, ovšem v odlišném pojetí než v jakém se podobný

² K tomu více: DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 77. ISBN 978-80-7400-338-7.

³ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 7. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, s. 177. ISBN 978-80-7502-380-3.

⁴ Ustanovení § 4 zákona č. 150/1969 Sb., o přečinech.

obecný trestný čin, jehož objektem je zájem na ochraně životního prostředí, objevil v novém trestním zákoníku. Postupně byly do trestního zákoníku doplňovány další trestné činy proti životnímu prostředí a nejvýznamnější změna nastala tzv. „zelenou novelou“⁵ provedenou zákonem č. 134/2002 Sb. Výrazný posun v pojetí trestných činů proti životnímu prostředí pak přinesl nový trestní zákoník účinný od 1. ledna 2010, který soustředil trestné činy proti životnímu prostředí ve vlastní hlavě zvláštní části trestního zákoníku.

Český trestní zákoník⁶ tedy obsahuje trestné činy proti životnímu prostředí v hlavě VIII. zvláštní části trestního zákoníku. Některé skutkové podstaty trestných činů, jejichž objektem je mimo jiné zájem na ochraně životního prostředí, lze však nalézt také mimo hlavu VIII. zvláštní části trestního zákoníku. Zejména se jedná o trestné činy nedovolené výroby a držení radioaktivní látky a vysoce nebezpečné látky (§ 281) a nedovolené výroby a držení jaderného materiálu a zvláštního štěpného materiálu (§ 282), začleněné do hlavy VII. zvláštní části trestního zákoníku, tedy mezi trestné činy obecně nebezpečné. K naplnění účelu ochrany životního prostředí je možné využít také některé další skutkové podstaty trestných činů, jejichž objektem není přímo zájem na ochraně životního prostředí, zejména trestný čin zneužívání vlastnictví (§ 229) nebo obecného ohrožení (§ 272, § 273).

M. Damohorský například rozděluje skutkové podstaty využitelné v ochraně životního prostředí na obecné skutkové podstaty a zvláštní skutkové podstaty, které jsou přímo zaměřeny na ochranu životního prostředí jako celku nebo jeho složek, a na ostatní skutkové podstaty, tj. ty, které je možné využít ve prospěch ochrany životního prostředí, ačkoli zájem na ochraně životního prostředí není jejich objektem primárním a jediným.⁷ Tento článek však bude zaměřen především na

⁵ JELÍNEK, J., GRIVNA, T., TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, J., ROMŽA, S., HERCZEG, J., DANKOVÁ, K., PELC, V., SYKOVÁ. A. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, Teoretik, 2019, s. 228. ISBN 978-80-7502-375-9.

⁶ Zákon č. 40/2019 Sb., trestní zákoník. Dále jen „trestní zákoník“.

⁷ DAMOHORSKÝ, M. *Trestněprávní problematika ochrany životního prostředí: závěry*

trestné činy vyjmenované přímo v hlavě VIII zvláštní části trestního zákoníku.

Trestní zákoník obsahuje obecnou skutkovou podstatu poškození a ohrožení životního prostředí v úmyslné (§ 293) a nedbalostní (§ 294) formě. Další skupinou jsou zvláštní skutkové podstaty trestných činů určené k ochraně složek životního prostředí a ekosystémů, tedy trestné činy poškození vodního zdroje (§ 294a), neoprávněné vypuštění znečišťujících látek (§ 297), poškození lesa (§ 295), poškození chráněných částí přírody (§ 301) a neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami v úmyslné a nedbalostní formě (§ 299, § 300). Významnou otázkou trestní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí je také ochrana před zdroji ohrožení životního prostředí. Trestní zákoník tak vymezuje skutkové podstaty trestných činů neoprávněného nakládání s odpady (§ 298), neoprávněné výroby a jiného nakládání s látkami poškozujícími ozonovou vrstvu (§ 298a). Další skupinou trestných činů jsou ty, které směřují k ochraně zvířat a zvěře, a tedy trestné činy týrání zvířat (§ 302), chovu zvířat v nevhodných podmínkách (§ 302a), zanedbání péče o zvíře z nedbalosti (§ 303) a pytláctví (§ 304). Hlavu VIII. zvláštní části trestního zákoníku uzavírají trestné činy „zemědělské“, tedy Neoprávněná výroba, držení a jiné nakládání s léčivy a jinými látkami ovlivňujícími užitkovost hospodářských zvířat (§ 305), šíření nakažlivé nemoci zvířat (§ 306) a šíření nakažlivé nemoci a škůdce užitkových rostlin (§ 307).

2. Trestní odpovědnost fyzických osob za trestné činy proti životnímu prostředí

Ze statistických dat české justice⁸ vyplývá, že tradičně je nejčastěji

a shrnutí projektu GA ČR – 407/00/1705. Praha: Vodnář, 2002, s. 12 – 13. ISBN 80-85889-42-0., Též DAMOHORSKÝ, Milan a kol., op. cit., s. 75.

⁸ Statistické listy – Přehled o pravomocně vyřízených fyzických osobách podle paragrafů

odsouzeným trestným činem proti životnímu prostředí v České republice trestný čin týrání zvířat (§ 302). Počty fyzických osob odsouzených za tento trestný čin se dlouhodobě počítají v desítkách, což je u dalších trestných činů proti životnímu prostředí spíše výjimečné. V letech 2011 až 2018 se počty odsouzených pohybovaly mezi dvaceti a třiceti osobami, s výchylnou v roce 2016, kdy došlo k odsouzení 38 fyzických osob. V roce 2019 byl za trestný čin týrání zvířat odsouzen dosud rekordní počet fyzických osob, a to 62.

Statistika vypovídá o této skutkové podstatě ještě před její nejnovější změnou, která přinesla rozšíření trestných jednání. V současné době je základní skutková podstata naplněna již týráním zvířete surovým nebo trýznivým způsobem, do novely učiněné zákonem č. 114/2020 Sb. však byla podmínka intenzity týrání přísnější, muselo se jednat o zvlášť trýznivý nebo surový způsob. Vzhledem k vysokému počtu pachatelů odsouzených již v této přísnější formě skutkové podstaty lze očekávat, že v následujících letech vysoké počty odsouzených zůstanou nebo se dokonce i zvýší. Trestný čin týrání zvířat tedy v současném znění trestního zákoníku spočívá v týráním zvířete surovým nebo trýznivým způsobem, přičemž znakem kvalifikované skutkové podstaty je spáchání trestného činu veřejně nebo na místě veřejnosti přístupném, při členství v organizované skupině či páčání činu delší dobu,⁹ dále spáchání činu na větším počtu zvířat, způsobení zvířeti trvalých následků nebo smrti, spáchání činu zvlášť surovým nebo trýznivým způsobem nebo spáchání činu opětovně.¹⁰

Zajímavé v této souvislosti je, že také další trestný čin, jehož objektem je zájem na ochraně zvířat, zanedbání péče o zvíře z nedbalosti (§ 303), patří mezi trestné činy, které se ve srovnání s ostatními trestnými činy proti životnímu prostředí před soudy objevují poměrně často. V letech

[online]. [cit. 2. 11. 2020]. Dostupné z <https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistikych-listu.html>.

⁹ Ustanovení § 302 odst. 2 trestního zákoníku.

¹⁰ Ustanovení § 302 odst. 3 trestního zákoníku.

2010 až 2018 se počet odsouzených za trestný čin zanedbání péče o zvíře z nedbalosti držel pod 5 osobami za rok, v roce 2019 však bylo odsouzených již 11.¹¹ Trestného činu zanedbání péče o zvíře se v základní skutkové podstatě dopustí ten, kdo z hrubé nedbalosti zanedbá péči o zvíře a způsobí mu tím trvalé následky nebo smrt. Jednat se musí o zvíře, které je dotyčnou osobou vlastněno nebo o které je povinna se z jiného důvodu starat. Okolností podmiňující použití vyšší trestní sazby je pak způsobení smrti nebo trvalých následků většímu počtu zvířat,¹² přičemž z judikatury plyne, že se jedná o počet alespoň sedmi kusů zvířat.¹³

V této souvislosti je navíc třeba upozornit, že výše zmíněnou novelou účinnou od 1. 6. 2020 byl do trestního zákoníku včleněn další trestný čin, jehož objektem je zájem na ochraně zvířat proti nevhodnému zacházení s nimi, a to trestný čin chovu zvířat v nevhodných podmínkách (§ 302a). Vzhledem k tomu, že počty odsouzených osob za tyto typy trestných činů jsou dosud relativně vysoké, lze očekávat, že i tato nová skutková podstata bude v praxi aplikována. Trestný čin je v první základní skutkové podstatě vymezen jako chov zvířat v nevhodných podmínkách a v důsledku toho ohrožování jejich života nebo způsobování značných útrap,¹⁴ v druhé základní skutkové podstatě se jedná o stejné jednání, avšak chov je uskutečňován za účelem obchodu nebo je z takového chovu kořistěno.¹⁵ Trestní sazby, které jsou za tento trestný čin trestním zákoníkem stanovené, jsou poměrně vysoké, chov zvířat v nevhodných podmínkách v nejprísněji trestané skutkové podstatě je dokonce v dělení českého trestního zákoníku zvláště závažným zločinem¹⁶ proti životnímu prostředí (jiným zvláště závažným zločinem je pouze neoprávněné vypuštění znečišťujících látek¹⁷). Otázkou je, zda a do jaké

¹¹ Statistické listy, op. cit.

¹² Ustanovení § 303 odst. 2.

¹³ Srov. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ve věci 8 Tdo 657/2011 ze dne 15. června 2011.

¹⁴ Ustanovení § 302a odst. 1 trestního zákoníku.

¹⁵ Ustanovení § 302a odst. 2 trestního zákoníku.

¹⁶ Ustanovení § 14 odst. 3 trestního zákoníku.

¹⁷ Ustanovení § 279 odst. 4 trestního zákoníku.

míry ve srovnání s některými jinými trestnými činy proti životnímu prostředí zapadají tyto trestní sazby do koncepce trestního zákoníku.¹⁸

Dalším trestným jednáním z oblasti trestných činů proti životnímu prostředí, objevujícím se před soudy poměrně často, je trestný čin neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami (§ 299). V letech 2013 až 2015 a také v roce 2019 se počet odsouzených za tento trestný čin vyšplhal nad deset, v roce 2019 se jednalo dokonce o 14 odsouzených.¹⁹ Vzhledem k tomu, že v posledních letech je na tuto oblast environmentální kriminality výrazně upozorňováno a je vnímána jako výrazný problém,²⁰ lze očekávat, že trend relativně vysokého počtu odsouzených (ve srovnání s ostatními trestnými činy podle hlavy VIII.) za trestný čin neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami bude pokračovat také v budoucnu. Dalším trestným činem, který se objevuje před soudy poměrně často je trestný čin pytláctví (§ 304). Počty odsouzených se tradičně pohybují v rozmezí deseti až dvaceti osob za rok. V roce 2013 byl odsouzen za trestný čin pytláctví dosud nejvyšší počet fyzických osob, a to 20. Od tohoto roku dochází spíše k mírnému poklesu v počtu odsouzených, v roce 2019 se jednalo o 12 osob.²¹

Počty odsouzených fyzických osob za další trestné činy obsažené v hlavě VIII. se pohybují v řádu jednotek. Relativně častěji je před soudy řešen trestný čin poškození lesa (§ 295), v uplynulých deseti letech došlo dokonce k 17 odsuzujícím rozsudkům. V případech některých trestných činů – trestného činu poškození vodního zdroje (§ 294a),

¹⁸ JELÍNEK, J. K nové trestněprávní ochraně zvířat aneb trefit kozla. In: *Bulletin advokacie*. 2020, 6, s. 48. ISSN 1210-6348.

¹⁹ Statistické listy, op. cit.

²⁰ Srov. Ministerstvo vnitra ČR. Koncepce boje proti organizovanému zločinu do roku 2023. Praha únor 2018. Schválená usnesením vlády č. 325 ze dne 23. května 2018, s. 10, 44 – 45 [online]. [cit. 2. 11. 2020]. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/bezpecnostni-hrozby-337414.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>.

²¹ Statistické listy, op. cit.

poškození chráněných částí přírody (§ 301) a šíření nakažlivé nemoci a škůdce rostlin (§ 307) naopak k žádnému odsouzení za doby účinnosti trestního zákoníku, zákona č. 40/2009 Sb., nedošlo.²² Z výše uvedeného vyplývá, že před soudy se dostávají zejména trestné činy, které jsou určitým způsobem spojeny se živočichy, ať už těmi chovanými v zájmových chovech, či s těmi volně žijícími. Důvodem je zřejmě snazší možnost nasbírat důkazy o tom, že došlo k trestnému jednání v případě trestných činů spojených s živočichy než v případě trestných činů, jejichž objektem je spíše ochrana určité složky životního prostředí. Nutno je také v této souvislosti konstatovat, že skutkové podstaty nejobecnějšího trestného činu proti životnímu prostředí, poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293) jsou konstruovány velmi přísně, a je tedy obtížné je naplnit.

3. Trestní odpovědnost právnických osob za trestné činy proti životnímu prostředí

V roce 2012 byla zákonem o trestní odpovědnosti právnických osob²³ do českého právního řádu začleněna trestní odpovědnost právnických osob. Po přijetí tohoto zákona byla trestní odpovědnost právnických osob založena na principu taxativního výčtu trestných činů, kterých se právnická osoba může dopustit. V tomto výčtu chyběly některé trestné činy proti životnímu prostředí, a to trestný čin týrání zvířat, zanedbání péče o zvíře z nedbalosti, pytláctví či trestný čin neoprávněné výroby držených a nakládání s látkami ovlivňujícími užitek hospodářských zvířat. Od 1. prosince 2016 však nastala v tomto pojetí trestní odpovědnosti právnických osob změna a vymezení trestných činů je nyní provedeno negativním výčtem.²⁴ V negativním výčtu nejsou žádné trestné činy

²² Statistické listy, op. cit.

²³ Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Dále jen „zákon o trestní odpovědnosti právnických osob“.

²⁴ Novela zákona o trestní odpovědnosti právnických osob provedená zákonem č. 183/2016 Sb.

z hlavy VIII. trestního zákoníku obsaženy, a je tedy možné, aby právnická osoba byla nyní trestně odpovědná za jakýkoli trestný čin proti životnímu prostředí.²⁵

Soudně stíhaných a pravomocně vyřízených trestných činů proti životnímu prostředí spáchaných právnickou osobou je i po osmi letech od účinnosti zákona o trestní odpovědnosti právnických osob pouze v řádu jednotek. Ve statistikách jsou uváděny pouze čtyři případy, kdy došlo k pravomocnému odsouzení právnické osoby za trestné činy proti životnímu prostředí.²⁶ Jednalo se o skutkové podstaty trestných činů poškození životního prostředí (§ 293), poškození životního prostředí z nedbalosti (§ 294), poškození lesa (§ 295) a neoprávněného nakládání s odpady (§ 298). Patrné tedy je, že rozšíření trestní odpovědnosti právnických osob i o trestné činy, jejichž objektem je zájem na ochraně zvířat před hrubým nakládáním, se nijak neprojeví v počtu stíhaných právnických osob, a to i přesto, že se jedná o skutkové podstaty trestných činů, které jsou v případě fyzických osob soudně trestány nejčastěji. V roce 2019 byl před soudy řešen ještě jeden případ trestného činu neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami, řízení však bylo zastaveno. Jeden případ neoprávněného nakládání s volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami byl v roce 2016 postoupen.

Z hlediska přičitatelnosti trestného činu právnické osobě²⁷ byly již aplikovány různé postupy. Například v případě trestného činu poškození životního prostředí z nedbalosti se jednalo o uplatnění souběžné trestní odpovědnosti fyzické a právnické osoby, kdy pachatelem byl předseda představenstva právnické osoby a na straně právnické osoby tak byla vyloučena možnost liberace.²⁸ V případě trestného činu neoprávněného nakládání s odpady byl zase využit postup podle § 8 odst. 3 zákona

²⁵ Srov. ustanovení § 7 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob.

²⁶ Statistické listy, op. cit.

²⁷ Ustanovení § 8 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob.

²⁸ Rozsudek okresního soudu ve Vyškově 1 T 278/2015 ze dne 31. ledna 2018.

o trestní odpovědnosti právnických osob²⁹ – nebylo zjištěno, která konkrétní osoba jednala, avšak nebylo pochyb o tom, že prostřednictvím odpovědných osob právnická osoba neprovedla povinnou a potřebnou kontrolu a tím naplnila skutkovou podstatu trestného činu neoprávněného nakládání s odpady.³⁰

Uložené tresty byly trest propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty spolu s uveřejněním rozsudku, peněžitý trest spolu s uveřejněním rozsudku, peněžitý trest a trest zákazu činnosti.³¹

Závěr

Právní úprava trestných činů proti životnímu prostředí je v českém trestním zákoníku *de lege lata* poměrně kvalitní. Z pohledu praxe, z justičních statistik vyplývá, že se pomalu zvyšuje počet trestných činů tohoto typu, které se dostanou před trestní soudy. Zároveň je však nutné konstatovat, že nejčastěji jsou soudně trestána jednání naplňující skutkové podstaty trestných činů, jejichž objektem je zájem na ochraně zvířat proti týrání a jinému nevodnému nakládání s nimi. Naopak se zdá, že poškozování a ohrožování životního prostředí jako celku a jeho složek se stále nachází mimo hlavní pozornost orgánů činných v trestním řízení, lze však očekávat, že se zvyšujícím se povědomím o závažnosti environmentální kriminality, se bude pozornost na ně zaměřená zvyšovat. Vzhledem k tomu, že statistiky týkající se trestů uložených ve správním řízení nejsou v zásadě dohledatelné,³² je obtížné usuzovat, zda do určité míry

²⁹ Ustanovení § 8 odst. 3 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob: „*Trestní odpovědnosti právnické osoby nebrání, nepodaří-li se zjistit, která konkrétní fyzická osoba jednala způsobem uvedeným v odstavcích 1 a 2.*“

³⁰ Rozsudek obvodního soudu pro Prahu 10 ve věci sp. zn. 29 T 7/2014 ze dne 26. března 2014.

³¹ Statistické listy, op. cit.

³² K tomu více DAMOHORSKÝ, M., FABŠÍKOVÁ, T. Trestní odpovědnost právnických osob a ochrana životního prostředí. In: JELÍNEK A KOL. *Trestní odpovědnost právnických osob a ochrana životního prostředí*.

neplní právě přestupková odpovědnost hlavní roli při postihování i těch neškodlivějších jednání proti životnímu prostředí. Velké množství skutkových podstat přestupků, které se v mnoha případech obsahově překrývají se skutkovými podstatami trestných činů, přičemž kritériem rozlišení je míra společenské škodlivosti spáchaného jednání na jedné straně při zachování subsidiarity trestní represe na straně druhé,³³ může do jisté míry vést k tomu, že škodlivá jednání poškozující nebo ohrožující životní prostředí jsou postihována spíše v rámci odpovědnost správně-právní. Stran trestní odpovědnosti právnických osob je nutné konstatovat, že ačkoli je tradičně v literatuře zdůrazňována vhodnost trestní odpovědnosti právnických osob právě při postihování environmentální kriminality,³⁴ počet odsouzených právnických osob za trestné činy proti životnímu prostředí je v České republice dosud velmi nízký. Na druhé straně však, v případě odsouzených se jednalo právě o poškozování složek životního prostředí, což je z hlediska praxe vyvozování trestní odpovědnosti významné.

LITERATURA

- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.
- DAMOHOŘSKÝ, M., FABŠÍKOVÁ, T. Trestní odpovědnost právnických osob a ochrana životního prostředí. In: JELÍNEK A KOL. *Trestní odpovědnost právnických osob – 5 let poté*. Praha: Nakladatelství Leges s.r.o., 2017, s. 230 – 237. ISBN 978-80-7502-205-9.
- JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 7. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-380-3.
- JELÍNEK, J. *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice – problémy a perspektivy*. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-351-3

kých osob – 5 let poté. Praha: Nakladatelství Leges s.r.o., 2017, s. 230 – 237. ISBN 978-80-7502-205-9.

³³ Srov. ustanovení § 12 trestního zákoníku. JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*, op. cit., s. 39.

³⁴ JELÍNEK, J. *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice – problémy a perspektivy*. Praha: Leges, 2019, s. 50 – 55. ISBN 978-80-7502-351-3.

- JELÍNEK, J. K nové trestněprávní ochraně zvířat aneb trefit kozla. In: *Bulletin advokacie*. 2020, 6. ISSN 1210-6348.
- JELÍNEK, J., GRÍVNA, T., TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, J., ROMŽA, S., HERCZEG, J., DANKOVÁ, K., PELC, V., SYKOVÁ, A. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-375-9.
- Ministerstvo vnitra ČR. Koncepce boje proti organizovanému zločinu do roku 2023. Praha, únor 2018. Schválená usnesením vlády č. 325 ze dne 23. května 2018 [online]. [cit. 2. 11. 2020]. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/bezpecnostni-hrozby-337414.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>.
- Statistické listy – Přehled o pravomocně vyřízených fyzických osobách podle paragrafů [online]. [cit. 2. 11. 2020]. Dostupné z <https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistic-kych-listu.html>.
- Rozsudek obvodního soudu pro Prahu 10 ve věci sp. zn. 29 T 7/2014 ze dne 26. března 2014.
- Rozsudek okresního soudu ve Vyškově 1 T 278/2015 ze dne 31. ledna 2018.
- Usnesení Nejvyššího soudu ČR ve věci 8 Tdo 657/2011 ze dne 15. června 2011.
- Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.
- Zákon č. 40/2019 Sb., trestní zákoník.
- Zákon č. 150/1969 Sb., o přečinech.

Kontaktné údaje autorky:
e-mail: fabsikot@prf.cuni.cz

SUMMARY

The presented collection of papers represents the output of the grant project „Environmentalization of International Public Law“, which was approved by the Commission for Economic and Legal Sciences VEGA of the Ministry of Education with the No. 1/0193/18, to the research team of the Department of International Law and European Law, Faculty of Law, Trnava University in Trnava, under the leadership of prof. JUDr. Juraj Jankuv, Ph.D.

The collection of papers is entitled „Enforcement of international, European, Slovak and Czech rules of environmental law and their mutual interaction“ and mainly includes papers presented at the international online scientific conference of the same name, which took place from 12 to 13 November 2020 at the Faculty of Law in Trnava.

The conference was, in accordance with the scientific objectives and the proposed procedure to achieve the objectives of the grant, focused on the enforcement of international environmental law, environmental law of the European Union, environmental law of the Slovak Republic and environmental law of the Czech Republic as well as mutual interaction of interantational environmental law, environmental law of the European Union with the environmental law of the Slovak Republic and the environmental law of the Czech Republic.

Papers presented at the conference form the basis of the submitted proceedings. With regard to the topic of the conference, the proceedings were enriched with another contribution from the leader of the of the grant, which was not presented within the conference, but contributes to the fulfillment of the scientific goals of the conference.

Following the thematic focus of the papers, the collection of papers is divided into three parts. The first part, entitled “Enforceability of International Environmental Law“, contains contributions on the application of

the international institute of liability in international environmental law, the peaceful settlement of disputes in international environmental law, the application of reservations to international environmental treaties as obstacle to their enforcement and sustainability as a umbrella concept for promoting environmental and social rights in free trade agreements.

The second part, entitled “Enforceability of European Union Environmental Law“, include contributions on the case-law of the Court of Justice of the European Union in matters of the Aarhus Convention, the pre-trial phase of proceedings under Art. 258 of the Treaty on the Functioning of the European Union as a contribution to the enforcement of European Union environmental law, the environmental aspects of the prohibition of anticompetitive agreements under Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union, the concept of „EU Lacey Act“ as a tool for better enforcement of law in the area of illegal trade with animals and plants in the scope of the European Union and an analysis of recent developments in the volume of environmental offenses in the European Union in the context of breaches of the relevant rules of European Union law.

The third part entitled „Enforceability of the rules of Slovak and Czech Environmental Law and their Interaction with International Environmental Law“ contains a paper on the current state of criminal liability for environmental crimes in the Czech Republic. Papers contained in the first two parts of the proceedings are in Slovak. The paper in the third part is in Czech.

The team of authors believes that each of these papers creates space for a broader scientific and professional discussion in identifying the process of development and current form of international environmental law and environmental law of the European Union as well as the interaction of both groups of rules with national environmental laws of the Slovak Republic and the Czech Republic.

Juraj Jankuv (ed.)

**VYNÚTITEĽNOSŤ MEDZINÁRODNÝCH,
EURÓPSKÝCH, SLOVENSKÝCH
A ČESKÝCH NORIEM PRÁVA
ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA
A ICH VZÁJOMNÁ INTERAKCIA**

Zodpovedný redaktor: Jozef Molitor
Grafická úprava a zalomenie: Jana Janíková
Obálka: Marek Petržalka

Pre Právnickú fakultu Trnavskej univerzity v Trnave vydalo
Vydavateľstvo Typi Universitatis Tyrnaviensis,
spoločné pracovisko Trnavskej univerzity
a VEDY, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, ako 349. publikáciu.
Vytlačila VEDA, vydavateľstvo SAV.

ISBN 978-80-568-0412-4