

Legislatívne a právne dôvody potreby prijatia nového zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie

Radovan Katrík

Anotácia

Príspevok stručne zmapuje históriu prijímania zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Ďalej rámcovo rozoberie právnu a legislatívnu povahu zákona, štruktúru, a to najmä z hľadiska zrozumiteľnosti pre bežného užívateľa.

Na konkrétnych príkladoch príspevok poukáže na hlavné problémové miesta zákona. Zároveň poukáže na problematické miesta zákona súvisiace s jeho postavením v štruktúre ďalších právnych predpisov Slovenskej republiky.

Na základe uvedených príkladov sa príspevok venuje úvahám o prijatí nového zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Cieľom by malo byť prijatie takého nového zákona, ktorý by bol plne zosúladený s požiadavkami ako európskej legislatívy tak s požiadavkami stanovenými slovenskými predpismi.

Abstract

This paper briefly maps the history of the adoption of Law no. 24/2006 Z. of Assessment of environmental impact and amending certain acts as amended. Also discussed in general terms the legal and legislative side of the law, the structure, especially in terms of clarity for the average user.

The contribution of specific examples, show the main problem areas of the law. It also points to the bottlenecks of the Act relating to its position in the structure of other legislation of the Slovak Republic.

Based on these examples, the contribution discusses the adoption of the new law on the assessment of environmental impacts. The aim should be the adoption of a new law that would fully comply with the requirements of European legislation such as with the requirements of Slovak legislation.

Úvod

Na úvod zacitujem známy výrok, údajne Otta Eduarda Leopolda von Bismarcka: „So zákonmi je to podobné ako s párkami. Je lepšie, keď nevidíme ako sa robia.“ (1) Napriek tomuto nepochybne čiastočne pravdivému výroku by som bol rád, keby sa čo najviac odbornej, ale i laickej verejnosti zapojilo do prípravy nového zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Aktívne, tak aby každý, kto chce byť oboznámený s procesom vzniku zákona, túto možnosť aj naozaj dostal.

Na prvej konferencii EIA/SEA vo viacerých príspevkoch zarezonovala myšlienka o potrebe prijatia novej právnej úpravy na úseku posudzovania vplyvov na životné prostredie. V mojom príspevku sa pokúsim vysvetliť dôvody, ktoré túto myšlienku odôvodňujú predovšetkým z legislatívneho pohľadu. Nevyhnem sa pri tom ani Bismarckovskému pohľadu do „kuchyne tvorenia párkov alias zákonov (v tomto prípade teda viac menej jedného) a následne sa budem snažiť poukázať na problémové miesta v súčasne platnom a účinnom zákone č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (2) v znení neskorších predpisov (3 -

9) (pričom v ďalšom o uvedenom zákone budem hovoriť len ako zákon o EIA), ktoré by mali byť novou právnou úpravou aspoň čiastočne ošetrené.

História prijímania zákona o EIA

V odbornej verejnosti i na Ministerstve životného prostredia bol všeobecne pomerne dobre prijímaný zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov.

Vo februári 2004 sa začali prípravné práce návrhu zákona o EIA, ktoré vyústili do prijatia zákona o EIA 14. decembra 2005 slovenským parlamentom, v Zbierke zákonov bol následne publikovaný v čiaske 13 z roku 2006 pod číslom 24/2006 Z. z.

Pri pripomienkovaní návrhu zákona na pôde MŽP SR došlo k určitým nedorozumeniam medzi vecne príslušným odborom posudzovania vplyvov na životné prostredie a odborom environmentálneho práva, ktorý sa týkal zásadnej filozofickej otázky: „Ako postupovať pri prijímaní zákona?“. Existovali totiž v zásade dve možnosti: novelizovať veľkou novelou jestvujúci zákon č. 127/1994 Z. z. v znení neskorších predpisov alebo ísť cestou prijatia úplne novej právnej úpravy. Nakoniec sa zvolila druhá možnosť, no už úvodné spomenuté nedorozumenie viedlo k istým komunikačným vnútro ministerským problémom, ktoré sa podpísali na celkovej podobe výslednej podoby zákona o EIA.

To však nebola najväčšia katastrofa. Tou boli najmä udalosti, ktoré nasledovali po náročnom vyhodnocovaní pripomienok subjektov, uplatnených v rámci pripomienkového konania. Zásadnejšou premenou zákona bolo dvojkolové rokovanie Legislatívnej rady vlády, kedy jednotlivé pripomienky jej členov zasahovali i do vecnej podoby zákona a nie vždy úplne najvhodnejším spôsobom. Keď sme sa domnievali, že rozpory i celková podoba návrhu zákona sú v poriadku bol tento odoslaný na rokovanie vlády Slovenskej republiky. Priamo na vláde sa ozvali so zásadnými pripomienkami viacerí ministri, a to napriek tomu, že všetky zásadné rozpory s ich rezortmi boli odstránené. Nasledovali ďalšie kolá rokovaní, tentoraz na úrovni ministrov, čo značne predĺžilo celý ďalší proces prijímania zákona. Ministri mali totiž limitované časové možnosti, rokovania boli viackolové a náročné a pripomienky si uplatňovali aj rezorty, ktorých agenda vecne s obsahom zákona priamo nesúvisela (napr. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky). Legislatívny proces sa tak natiahol a do zákona vstúpilo toľko rôznych záujmov, že výsledný vládny návrh prijatý na vláde Slovenskej republiky začiatkom septembra 2005 bol už sám o sebe niečím úplne iným ako návrh, ktorý vychádzal z MŽP SR na medzirezortné pripomienkové konanie.

Pridruženie lobistických, záujmových skupín a presadzovanie ich záujmov prostredníctvom poslancov na zasadaní výborov v slovenskom parlamente len korunovalo čerešničkou na torte, akoby upečenej psíkom a mačičkou (10) výslednú podobu zákona o EIA. Toľko história, teraz pristúpim k legislatívnej povahe zákona a k jednotlivým z môjho pohľadu najproblematickejšími miestami zákona o EIA.

Povaha zákona o EIA

Z hľadiska svojej štruktúry je zákon o EIA klasickou právnou normou, obsahujúcou vymedzenie predmetu aj účelu zákona, definuje základné pojmy a následne sa venuje priebehu procesného zabezpečenia posudzovania vplyvov strategických dokumentov, ako aj činností, pričom sa nezabúda ani na vymedzenie priebehu posudzovania vplyvov presahujúcich štátne hranice. Štandardom je tiež obsahové vymedzenie pôsobnosti jednotlivých orgánov štátnej správy na posudzovanie vplyvov na životné prostredie a ustanovenia, ktoré vymedzujú vzťah zákona o EIA k doterajšej právnej úprave, čo

zabezpečujú prechodné a zrušovacie ustanovenia zákona. Skutočnosť, ktorá z hľadiska štruktúry zákona ako takého je nesystémová, je absencia akéhokoľvek sankčného mechanizmu v prípade nesplnenia si svojich zákonných povinností. Je pravdou, že celý priebeh procesu EIA už od prvej právnej úpravy z roku 1994 bol chápaný ako akýsi proces dohodovací a konzultačný s vyústením do podoby záverečného stanoviska, ktoré so sebou nesie ako v prípade schvaľovacej fázy strategických dokumentov, tak v etape rozhodovania o povolení jednotlivých činností určité povinnosti, ktoré sú subjekty povinné dodržať. A práve tu vystupujú dva podstatnejšie nedostatky: neexistencia vynútiteľnosti týchto povinností v zákone o EIA, zabezpečená primeranými sankciami, a na druhej strane určitá pojmová nejednoznačnosť toho, čo sa má prostredníctvom existencie záverečného stanoviska naplniť. V prípade strategických dokumentov sú takýmito nejasnými pojmovými spojeniami najmä: „musí sa prihliadať“ (§ 15 ods. 1 zákona o EIA) (pretože v zmysle výkladu tohto slova môže pri prihliadnutí ísť aj o prosté všimnutie si bez akýchkoľvek ďalších krokov), ďalej slovné spojenie „povinný vziať do úvahy“ (§ 15 ods. 2 zákona o EIA) – ide o podobne neurčité slovné spojenie, ktorého výkladovou analýzou môže byť aj ten výsledok, že záverečné stanovisko sa zoberie do úvahy, ale bez ďalšieho nie je potrebné vykonať akékoľvek ďalšie opatrenia. V § 15 ods. 5 sa tiež používa obdobne krásne slovo „zohľadnenie“, pričom významom slova zohľadniť je aj slovné spojenie „všimnúť si“ bez akejkoľvek ďalšej potreby niečo vykonať. Ako je dúfam vidieť z uvedených príkladov, v jednom jedinom ustanovení zákona o EIA (v § 15) sa nachádzajú hneď tri ekvivalenty jedného slovného spojenia, označujúceho ten istý obsah. Tieto nedostatky slovenskej právnej úpravy boli do istej miery dôsledkom spôsobu vzniku zákona o EIA ako akéhosi výtvoru, ktorý psíček s mačičkou piekli pôvodne ako tortu v známej rozprávke Josefa Čapka a primiešali do nej všetko, čo im momentálne prišlo na chuť (10). Žiaľ pri príprave zákona uplatňovalo svoje záujmy a zároveň si ich do výslednej podoby presadilo oveľa viac subjektov než dvaja, ako v prípade uvedenej rozprávky.

Záverom k tejto časti hádam len toľko, že právna povaha zákona o EIA je viac menej štandardná, ako istý problém sa ukazuje skutočnosť, že jednotlivé oprávnenia a im zodpovedajúce povinnosti jednotlivých subjektov, zúčastňujúcich sa procesov strategického posudzovania alebo hodnotenia vplyvov navrhovaných činností na životné prostredie nie sú právne vynútiteľné prostredníctvom uceleného súboru sankcií, ako akýchsi hrozieb, ktorými sa v štandardnom právnom predpise dosahuje jasné a v mnohých prípadoch aj účinné zabezpečenie ich naplnenia v reálnom živote. Čo sa týka pojmovej stránky zákona, ako vyplýva už z uvedených príkladov, zákon o EIA obsahuje na viacerých miestach rôzne pomenovania pre ten istý pojem, resp. právny inštitút, čo je pomerne závažný legislatívny nedostatok zákona, ktorý by bolo taktiež potrebné napraviť. Čítanie zákona sa potom stáva pre bežného užívateľa – nie právnikovi pomerne komplikované, pričom túto jeho komplikovanosť zväčšuje aj množstvo použitých odkazov bez konkrétneho paragrafového vymedzenia inštitútu na ktorý sa presne odkazuje a príliš veľké množstvo vnútorných odkazov (t. j. odkazov na iné ustanovenia zákona). P Právny predpis sa stane v podobných prípadoch neprehľadným a nejasným, pričom štruktúra právnej normy, ktorá sa do značnej miery zasadzuje za práva verejnosti v čo najširšom možnom rozsahu, by mala byť naopak jasná, zrozumiteľná a jednoduchá tak, ako dobrá oddychová poviedka v magazíne. Prečo tomu tak nie je objasním na nasledujúcich príkladoch:

Konkrétne problémové miesta zákona

1. Trieštenie právnej normy jej čiastkovými novelami, ktorých bolo v priebehu rokov 2006 -2012 doposiaľ sedem, čo je v priemere viac ako jedna novela za kalendárny rok.

V prípade, ak sa nepristúpi k prijatiu kompletne novej právnej úpravy, pri prijímaní ktorej bude snaha odstrániť všetky možné pojmové, právne i legislatívne nedostatky, spolu s problematickými ustanoveniami v aplikačnej praxi, bolo by žiaduce pri najbližšej novele zákona vyhlásiť splnomocňujúce ustanovenie na vydanie úplného znenia zákona v Zbierke zákonov, nakoľko toľkokrát novelizovaný zákon si to už len z hľadiska prehľadnosti tak komplikovaného znenia jednoducho zaslúži.

2. Postavenie verejnosti v následných povoľovacích procesoch – definícia zainteresovanej verejnosti v zákone o EIA je problematická, nakoľko fakticky zahŕňa všetky fyzické a právnické osoby a takto by sa dalo jednoducho označiť, že zainteresovaná verejnosť je „každý“ s jednoznačným a tým pádom oveľa jednoduchším vymedzením jej práv. Definícia toho pojmu ako aj jej procesné práva prešli viacerými zmenami, ako na základe istého politického tlaku, tak na základe upozornení Európskej komisie, ktorá v tomto smere začala zaslaním formálnych oznámení voči Slovenskej republike konanie. Výsledná podoba však doposiaľ nie je úplne ideálna a podľa niektorých názorov ani doposiaľ nezodpovedá príslušným ustanoveniam smernice EIA a Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia [tzv. Aarhuský dohovor (11)], s ktorým by mal byť zákon o EIA v plnom súlade. Pri prípadnej novej právnej úprave je teda mať potrebné na zreteli aj tento medzinárodnoprávny prvok.

3. Právna veľmi slabá vynútiteľnosť povinností so zákona o EIA – uvedenej problematike som sa podrobnejšie a konkrétnejšie venoval v predchádzajúcej časti môjho príspevku, snáď len toľko, že z hľadiska deklarovaných cieľov zákona a jeho účelu by táto časť zákona v novej právnej úprave rozhodne chýbať nemala, pretože nestačí existencia sankčných mechanizmov v osobitných právnych predpisoch upravujúcich už samotné povoľovacie konania, ktoré v prvom rade zabezpečujú plynulosť samotného procesu konkrétneho povoľovania a nesmerujú k zabezpečeniu zlepšovania kvality životného prostredia ako takého.

4. Nejednotnosť pojmov v zákone – konkrétne sa v zákone vyskytujú slovné spojenia, pri ktorých nie je vždy úplne zrejmé, či označujú to isté, uvediem príklady:

- a) „hodnotenie vplyvov [§ 3 písm. b)]“ a „posudzovanie vplyvov“ [§ 1 ods. 1 písm. a)] „posudzovanie návrhov (nadpis druhej i tretej časti zákona)“
- b) „zohľadnenie“ (§ 8 ods. 3 a 4), „Vzatie do úvahy (§ 15 ods. 2)“, „prihliadnutie (§ 17 ods. 5)“,
- c) „bezodkladne (§ 6 ods. 1)“ a „bez zbytočného odkladu (§ 7 ods. 7)“.

5. Nedoriešené a právne nie celkom zrozumiteľné prechodné ustanovenia – výklad prechodných ustanovení sa dá rôzne interpretovať. Povaha prechodných ustanovení by však mala byť natoľko jednoznačná a zrozumiteľná, aby nemohlo dochádzať k rôznym výkladom (tzv. problém dvojitého, trojitého, či viacnásobného výkladu tej istej právnej normy).

6. Zrozumiteľné a jednoznačné vymedzenie navrhovaných činností v prílohe č. 8 zákona, pri ktorom bude zabezpečená príslušná pojmová terminológia zhodná s platnými technickými normami.

A takto by sa dalo pokračovať ešte ďalej, rozsah môjho príspevku, je žiaľ časovo limitovaný. Len veľmi stručne spomeniem slabú nadväznosť niektorých ustanovení,

neexistenciu pojmového vymedzenia niektorých v zákone používaných výrazov (napr. „dotknutá obec“ „a pod. - i keď to nepredpisuje smernica, vyžadujú si to Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky), problém zmiešania jednotného a množného čísla (§ 4 ods. 1) a mnoho ďalších záležitostí.

Čo sa týka postavenia v štruktúre právnych predpisov Slovenskej republiky, je zákon o EIA súčasťou environmentálnej legislatívy, procesným predpisom v oblasti verejnej správy, tvorí súčasť práva životného prostredia na Slovensku. Problémové miesto je najmä v ustanoveniach dotýkajúcich sa povoľujúcich konaní podľa osobitných predpisov, ktoré podľa niektorých právnych názorov nepriamo novelizuje, čo Legislatívne pravidlá Slovenskej republiky nepripúšťajú. Zároveň však táto nepriama novelizácia priamo prispieva k naplneniu jedného z pilierov Aarhuského dohovoru – a to práva na prístup verejnosti k spravodlivosti. Napriek tomu sa domnievam, že zákon je potrebný, v porovnaní s inými zákonmi je zákonom štandardným a napriek čiastkovým nedostatkom do istej miery aj napĺňa deklarované ciele.

Záver

Na základe uvedených stručne zhrnutých a ani zďaleka nevymenovaných problémových miest viackrát novelizovaného zákona o EIA sa v poslednom období objavili úvahy o príprave novej právnej úpravy, ktorá by sa mala všetky uvedené nedostatky snažiť odstrániť a zároveň byť plne súladná s platnou Európskou legislatívou. Cieľom a zmyslom takto pripraveného zákona by však v žiadnom prípade nemalo byť len bezduché prevzatie článkov príslušných smerníc, pretože tie sú len akýmsi veľmi všeobecným nekonkrétnym a k rôznym výkladom nabádajúcim všeobecným filozofickým predpokladom pre prijatie dostatočne konkrétnej, jasnej, zrozumiteľnej a taktiež aj primerane sankciami vynúiteľnej právnej normy. Verme, že nový zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie sa takýmto zákonom v budúcnosti aj naozaj stane.

Literatúra

<http://www.slovenska-politika.sk/products/otto-von-bismarck1/>, citát

Zbierka zákonov Slovenskej republiky, čiastka 13, uverejnená 20. januára 2006, 24. Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 2006, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, s. 86 -138.

Zbierka zákonov Slovenskej republiky, čiastka 127, uverejnená 20. júna 2007, 275. Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 129/ 1996 Z. z. o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 160/1996 Z. z. a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 2007, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, s. 1792 -1793.

Zbierka zákonov Slovenskej republiky, čiastka 193, uverejnená 4. októbra 2007, 454. Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, 2007, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, s. 3266.

Zbierka zákonov Slovenskej republiky, čiastka 100, uverejnená 16. júla 2009, 287. Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, 2009, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, s. 2004 -2006.

Zbierka zákonov Slovenskej republiky, čiastka 53, uverejnená 1. apríla 2010, 117. Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení

neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, 2010, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, s. 792 -794.

Zbierka zákonov Slovenskej republiky, čiastka 60, uverejnená 9. apríla 2010, 145. Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 2010, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, s. 1091 -1094.

Zbierka zákonov Slovenskej republiky, čiastka 83, uverejnená 3. augusta 2011, 258. Zákon o trvalom ukladaní oxidu uhličitého do geologického prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 2011, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, s. 2077 – 2079.

Zbierka zákonov Slovenskej republiky, čiastka 127, uverejnená 24. novembra 2011, 408. Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 2011, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, s. 3750 - 3579.

Čapek, J.: Rozprávky o psíčkovi a mačičke ako spolu gazdovali a ešte o všelijakých iných veciach. Mladé letá, Bratislava 1974, s. 76 -88

Zbierka zákonov Slovenskej republiky, čiastka 23, uverejnená 4. februára 2006, 24. Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky o prijatí Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia + príloha k oznámeniu, 2006, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, s. 154 -179.

Mgr. Radovan Katrlík,
Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky Bratislava
námestie Ľudovíta Štúra 1, 812 35 Bratislava
radovan.katrlík@enviro.gov.sk,
02/5956 2245