

## Komentáre k právnej úprave posudzovania vplyvov na Slovensku a v Česku.

*Mgr. Radovan Katrlík*

V súvislosti s prijatím vnútroštátnej právnej úpravy posudzovania vplyvov činností a strategických dokumentov na životné prostredie sa na základe poznatkov z uplatňovania zákona v praxi objavila požiadavka na komentované vydanie zákona, ktoré by ako používateľom zákona tak aj ostatnej verejnosti zrozumiteľne objasnilo jednotlivé procesné inštitúty zákona, opísalo jednotlivé etapy/ fázy procesu posudzovania a taktiež sprehľadnilo a vysvetlilo ostatné právno-procesné pojmy v zákone, pričom by sa neopomenula ani vecná časť – samotný proces posudzovania.

Prvou samostatnou úpravou procesu posudzovania bol na Slovensku zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktorý bol do prijatia nového zákona o posudzovaní vplyvov (24/2006 Z. z.) trikrát novelizovaný.

Nedlho po prijatí zákona vyšiel dnes už prakticky ťažko zohnateľný dvojdielny komentár k zákonu. Prvý diel brožovanej publikácie vyšiel nedlho po nadobudnutí účinnosti prvého zákona o EIA – už v roku 1995. Obsahoval komentár všetkých ustanovení zákona, vrátane jeho príloh. Išlo o kvalitnú publikáciu, ktorá vznikla spojením autorského kolektívu právnikov a prírodovedcov. Autormi prvého dielu boli JUDr. Gašparíková, RNDr. Kozová a JUDr. Ing. Úradníček.

Druhá časť publikácie obsahuje podrobný komentár k jednotlivým krokom posudzovania vplyvov činností (nie strategických dokumentov, ktorých povinné zhodnotenie obsahovalo vtedy len jedno ustanovenie zákona - § 35, pričom išlo o veľmi všeobecné ustanovenie) má obsiahlejší autorský kolektív – okrem RNDr. Kozovej, RNDr. Pavlíčkovej a JUDr. Ing. Úradníčka na ňom spolupracovali aj prof. Drdoš a Ing. Husková. Okrem uvedených hlavných autorov sa na druhom diele publikácie podieľal aj rozsiahlejší autorský kolektív.

Zaujímavosťou prvého dielu – teda komentára k zákonu je aj skutočnosť, že komentár obsahuje okrem samotného komentovaného zákona o posudzovaní vplyvov aj znenie Espoo dohovoru – teda dohovoru Európskej hospodárskej komisie Organizácie spojených národov o hodnotení vplyvov na životné prostredie presahujúcich štátne hranice. Publikácia však okrem znenia dohovoru obsahuje aj jeho unikátny (lebo je v slovenskej literatúre doposiaľ jediný) komentár k vybraným ustanoveniam Espoo dohovoru.

Snaha autorov o komplexnosť je vidieť jednak v rozsahu (ide o dvojdielnu publikáciu) ako aj v obsahu, kedy okrem zákona sa v texte objavujú texty relevantných medzinárodných dohovorov, smernice EIA ako aj zoznam súvisiacich právnych predpisov, rozdelených podľa jednotlivých oblastí/ zložiek životného prostredia.

V publikácii je obsiahnutá aj niekoľkostranová informácia o cezhraničných vplyvoch v súvislosti so všetkými štátmi susediacimi so Slovenskou republikou. Stručne sa informuje o právnej úprave v tej - ktorej susediacej krajine so zameraním na cezhraničné posudzovanie.

V druhej časti publikácie je zverejnená aj vykonávacía vyhláška k zákonu EIA a tiež terminologický a výkladový slovník základných pojmov z oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie.

Domnievam sa, že niektoré časti dvojdielnej publikácie k prvej samostatnej právnej úprave posudzovania vplyvov na životné prostredie na Slovensku sú použiteľné dodnes a to jednak z hľadiska

komplexnosti prístupu autorov, podobnosti právnej úpravy a širokého vkladu odborného autorského komentára všetkých autorov a spoluautorov tejto výnimočnej publikácie.

Prvým autorským komentárom k druhej samostatnej právnej úprave posudzovania vplyvov – k zákonu č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej budem používať v súvislosti s týmto zákonom len slová „zákon o EIA“) je kniha ktorú som napísal ja. Vyšla začiatkom februára 2016 vo vydavateľstve Wolters Kluwer a obsahuje komentár ku každému z ustanovení a príloh k zákonu o EIA. Kniha je doposiaľ k dispozícii skladom na internetových kníhkupectvách, ako aj v príslušných predajniach kníh. Nakoľko zmluva s vydavateľstvom ma zaväzuje podieľať sa na propagácii uvedenej publikácie týmto si v rámci témy dnešného príspevku dovoľujem upozorniť, že ide doposiaľ o najkvalitnejší (lebo je jediný) komentár k zákonu o EIA.

Rozsah požadovaného komentára neobsahuje, aj napriek osobným urgenciám u vydavateľa aj text vykonávacieho predpisu a súvisiacich medzinárodných dohovorov či smerníc. Komentár k týmto častiam je teda iba čiastkovo obsiahnutý prostredníctvom komentárom k jednotlivým ustanoveniam zákona.

Kniha, ktorú vydala Vysoká škola v Skalici v roku 2007 pod názvom Posudzovanie vplyvov činností na životné prostredie autorov Majerník, Virčíková, Bosák, Chovancová a Husková je dobrým vstupom k problematike EIA, nejde však o komentované znenie jednotlivých ustanovení zákona.

V Českej republike platí zákon č. 100/2004 Sb. o posudzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posudzování vlivů na životní prostředí) v znení neskorších – štrnástich doterajších novelizácií.

K uvedenému zákonu vyšli v r. 2016 dva komentáre.

Prvým je dielo JUDr. Libora Dvořáka, PhD., ktoré vyšlo vo vydavateľstve Wolters Kluwer. Autor v úvode pomerne podrobne vysvetľuje problematiku posudzovania a zasadzuje ju do historického aj medzinárodnoprávneho kontextu, pričom stručne načrtáva vývoj právnej úpravy posudzovania vplyvov v Česku.

Pomerne podrobne je komentované každé z ustanovení zákona. Samostatný komentár chýba k jednotlivým prílohám zákona s odôvodnením, že ide prevažne o vecné záležitosti.

Prílohami samotnej publikácie sú znenia smerníc SEA a EIA, vybrané ustanovenia zákona o ochrane prírody a krajiny a vybrané ustanovenia zákona o Antarktíde, ktorý obsahuje špecifické ustanovenia o posudzovaní vplyvov činností vykonávaných na území Antarktídy. Zaujímavosťou je, že predmetom povinného posudzovania vplyvov sú všetky činnosti vrátane ich zmien, pre ktoré sa vyžaduje povolenie podľa § 8 daného zákona. Ďalšou zaujímavosťou je tzv. počiatočné vyhodnotenie vplyvov, ktoré sa vzťahuje na všetky činnosti zamýšľané vykonávať na území Antarktídy, ktoré budú mať na základe záverov zisťovacieho konania malý alebo len prechodný vplyv na životné prostredie Antarktídy. Pre toto konanie je v zákone zavedená špeciálna procesná časť.

Autorom publikácie je riaditeľ legislatívneho odboru Ministerstva životného prostredia Českej republiky, ktorý je špecialistom na problematiku posudzovania vplyvov.

Druhou publikáciu je dielo troch autorov: Mgr. Et Mgr. Bahýřlová PhD, Mgr. Kocourek a Mgr. Vomáčka, ktoré vydalo vydavateľstvo C. H. Beck. Autori podávajú podrobný výklad jednotlivých ustanovení českého zákona, pričom dielo je obohatené viacerými citátmi (judikátmi) zo súdnych rozhodnutí, či už českých súdov alebo Súdneho dvora Európskej únie, týkajúcich sa smernice EIA.

Publikácia sa veľmi podrobne venuje komentovaniu jednotlivých procesných inštitútov, pričom nevynecháva ani procesné inštitúty a problémové miesta nielen samotného procesu EIA/SEA ale venuje sa aj následným povoľujúcim konaniam a to najmä stavebnému konaniu.

Zvlášť by som upozornil na veľmi podrobné komentovanie posudzovania politiky územného rozvoja a územnoplánovacej dokumentácie na životné prostredie, pričom súčasťou tohto komentára je aj pomerne podrobne rozbratý vzťah medzi stavebným zákonom a českým zákonom o EIA, pričom stavebný zákon figuruje vo vzťahu k zákonu o posudzovaní vplyvov ako lex specialis a všeobecným zákonom vo vzťahu k vybraným ustanoveniam je práve český zákon o EIA.

Všetky spomenuté komentáre majú spoločnú jednu vec a tou je nielen to, že komentujú jednotlivé ustanovenia právnych úprav posudzovania vplyvov, ale zároveň tieto ustanovenia vykladajú. Spoločnou je teda záležitosť výkladu jednotlivých ustanovení. Dovoľte aby som sa v druhej časti príspevku bližšie venoval záležitosti výkladu ustanovení ako zákona, tak aj smernice EIA a SEA, nakoľko ide pri pochopení a správnej aplikácii jednotlivých ustanovení zákonov o jednu z kľúčových otázok. Tá otázka znie, ako pristupovať k jednotlivým ustanoveniam z hľadiska ich pochopenia a správnej aplikácie.

Zákony upravujúce oblasť posudzovania vplyvov na životné prostredie sú typickým predstaviteľom zákonov preberajúcich, alebo cudzím slovom transponujúcich ustanovenia európskych smerníc do vnútroštátnych poriadkov členských štátov Európskej únie. Povinnosť preberať ustanovenia smernice do legislatívy národného štátu vyplýva jednak priamo zo smernice, kde je spravidla vždy uvedený konkrétny termín jej prevzatia do národných právnych poriadkov a táto povinnosť vyplýva tiež zo zmluvy o založení Európskej únie, ku ktorej jednotlivé členské štáty pristúpili.

Uvedené skutočnosti majú pri otázke výkladu zákonov upravujúcich posudzovanie vplyvov veľký určujúci charakter, nakoľko jedným z kľúčových spôsobov výkladu sa stáva tzv. eurokonformný výklad ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov a teda aj zákonov o posudzovaní vplyvov. K eurokonformnému výkladu niekoľko nevyhnutných objasnení.

Podľa čl. 1 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky Slovenská republika uznáva a dodržiava medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná a ďalšie medzinárodné záväzky. V súvislosti s pristúpením Slovenska k Európskej únii právne došlo k situácii, kedy vplyvom podpísaných medzinárodných záväzkov došlo a dochádza k povinnosti prispôbiť vnútroštátny právny poriadok právnemu poriadku Európskej únie.

Zároveň s touto skutočnosťou dochádza na Slovensku k ustupovaniu prvkom iného právneho poriadku a to právneho poriadku Európskej Únie. Ide nielen o tie prípady, kedy sú jednotlivé právne inštitúty a pramene európskeho práva priamo aplikovateľné - nariadenia, ale aj v prípadoch smerníc, kde je povinnosťou členských štátov prispôbiť svoj právny poriadok účelu a cieľu, ktorý smernica sleduje.

Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie je typickým zákonom, ktorým sa do vnútroštátneho právneho poriadku Slovenskej republiky preberá smernica Európskej únie, čo sa týka naplnenia jej cieľov a účelu.

Pri študovaní a analýze textu zákona môžu jeho používatelia napadnúť rozličné jazykové alebo gramatické výklady. Pokiaľ pri niektorých miestach zákona nastane situácia, že je možných viacero gramatických výkladov jedného a tohto istého ustanovenia, je potrebné sa na tieto rozličné výklady pozrieť aj z medzinárodného hľadiska.

Ak z viacerých výkladov je niektorý viac v súlade s medzinárodnými záväzkami Slovenska, napríklad vo vzťahu k Európskej únii a druhý je s týmito záväzkami menej súladný, je potrebné vždy uprednostniť

ten výklad, ktorý je vo väčšej zhode s medzinárodnými záväzkami, čo je plne v súlade s citovaným ustanovením Ústavy Slovenskej republiky, ktorá tento princíp zakotvuje už vo svojom prvom článku.

V danom prípade ide o výkladové stanovenie zhody s právnymi aktami Európskej únie a daný výkladový variant je teda v zhode s nepriamym účinkom aktu práva Európskej únie.

Všeobecne je teda možné konštatovať, že ako právny poriadok Slovenskej republiky ako aj samotné právo Európskej únie zakotvuje vo svojich ustanoveniach povinnosť výkladu vnútroštátnych právnych noriem konformne so smernicami. To je podstata a zmysel eurokonformného výkladu. Tento spôsob výkladu je potom potrebné ako prioritný aplikovať aj v prípade zákonov upravujúcich posudzovanie vplyvov na životné prostredie.

Princíp potreby eurokonformného výkladu zakotvuje vo svojich rozsudkoch aj Súdny dvor Európskej únie, ktorý sa v rozsudku C-14/83 vyjadril takto: *„Zároveň je nevyhnutné objasniť, že povinnosti členských štátov vyplývajúce zo smernice, smerujúce k tomu aby sa dosiahol v nej uvedený cieľ, rovnako tak ako povinnosť členských štátov podľa čl. 5 Zmluvy o EHS, aby vykonali všetky všeobecné alebo osobitné opatrenia vhodné k splneniu tejto povinnosti, prináležia všetkým nositeľom verejnej moci, teda v medziach ich právomocí aj súdom.“*

V tejto súvislosti by som rád upozornil na jednu špecifickú vec v súvislosti s eurokonformným výkladom a to tzv. dotváranie práva v duchu zmyslu a cieľa smernice. Tento postup zaviedol Súdny dvor Európskej únie prvý raz v prípade Pfeiffer, spisová značka EU – C-397/01, kde ustanovil príkaz rovnakého zaobchádzania pri výklade noriem vnútroštátneho práva a smernicou. Zmyslom je aby sa dosiahol cieľ sledovaný smernicou, čo umožňuje do istej miery tzv. dotváranie práva súdmi v prípade, ak je norma vnútroštátneho práva nedostatočná z hľadiska cieľov sledovaných smernicou. Samozrejme musí byť dodržané pravidlo, že vnútroštátne právo danú redukciu alebo extenziu pri výklade vnútroštátnej normy umožňuje.

Záverom by som dodal, že ani jeden z uvedených komentárov k zákonom EIA, či už k českému alebo slovenskému nie je komentárom, ktorý by mal právnu závažnosť. Tieto komentované znenia zákonov teda do istej miery odrážajú profesnú skúsenosť autorov uvedených kníh s danými zákonmi. Z uvedeného vyplýva, že jednotlivé názory na rovnaké ustanovenia zákona sa môžu v jednotlivostiach líšiť a pri posudzovaní toho správnejšieho spôsobu výkladu by sa používateľ mal zamerať práve na eurokonformný výklad zákona a overiť si, ktorý z rozdielnych pohľadov sa viac približuje cieľu a účelu smernice o EIA, prípadne smernice o SEA.

Ďakujem za pozornosť.

#### Použitá literatúra:

Bahýľová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V. Zákon o posudzovaní vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 306 s.

Dvořák, L. Zákon o posudzovaní vlivů na životní prostředí. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. 256 s.

Katrlík, R. Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, s. r. o., 2016. 400 s.

Melzer, F. Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 276 s.

Pagáč, Ľ. Extra legem, intra iuris? (Imperatív eurokonformného výkladu práva vo svetle judikatúry Súdneho dvora EÚ, BGH a Najvyššieho súdu SR), Bratislava: Ministerstvo spravodlivosti SR, 2013. In: Justičná revue č. 3/2013, s. 416 – 425.

Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 1005 s.

Mgr. Radovan Katrlík  
odbor legislatívy a práva  
Ministerstvo životného prostredia  
Slovenskej republiky  
Námestie Ľudovíta Štúra 1  
812 35 Bratislava  
telefónne číslo: +421 2 5956 2245  
faxové číslo: + 421 2 5956 2131