

Zákon o ochrane ovzdušia

Prvého októbra 1991 nadobudol účinnosť zákon č. 309/199 Zb. o ochrane ovzdušia pred znečisťujúcimi látkami (zákon o ovzduší). Ide o dlhoočakávanú právnu úpravu, ktorá vystriedala doterajšiu, reprezentovanú známym zákonom č. 35/1967 Zb. o opatreniach proti znečisťovaniu ovzdušia v znení republikových zákonov - zákona ČNR č. 146/1971 Zb. a zákona SNR č. 159/1991 Zb.

Snahy odborníkov o vytvorenie novej právnej úpravy boli teda korunované úspechom a nový zákon uzrel svetlo sveta. Jeho "zrodenie" sprevádzal vážny kompetenčný konflikt medzi Slovenskou republikou a federálnymi orgánmi. Necítim potrebu vracat sa k podstate kompetenčného problému, ale domnievam sa, že spomínaný "spor" bezprostredne ovplyvnil kvalitu prijatého zákona.

Nebola by som rada, ak by si čitateľ z tohto "vyznania" odnášal záver o zbytočnosti kompetenčného sporu. Nebol zbytočný, mnohé vyriešil a objasnil, veď napokon podobné spory a rozdielne názory sú prirodzenou stránkou normotvorby. Nazdávam sa však, že sa tým príliš vyčerpala pozornosť subjektov zainteresovaných na tvorbe právneho predpisu a odviedla ich od ďalších legislatívnych problémov, ktorých riešenie si na nás zrejme v krátkej budúcnosti počká.

Zákon o ovzduší znamená úplnú hmotnoprávnu úpravu problémov ochrany ovzdušia. Jej úplnosť treba vidieť v tom, že obsahuje všetky práva a povinnosti subjektov - teda znečisťovateľov, dovozcov, prepravcov, investorov, projektantov atď., ako i štátu, reprezentovaného štátnymi orgánmi.

Zákon možno charakterizovať ako rámcový; jeho obsah totiž tvoria len základné práva a povinnosti spomínaných subjektov. Jedným z dôsledkov tejto charakteristickej črty je skutočnosť, že zákon predpokladá vydanie nebyvalého množstva ďalších predpisov (či už zákonov národných rád, či rezortných predpisov). V tejto súvislosti však treba zdôrazniť, že všetky tieto predpisy majú svoj základ v zákone a nemali by prekročiť ním vymedzené hranice. Nepredpokladá sa teda, že by obsahovali nové originálne práva a povinnosti.

Zákon o ovzduší nie je veľmi rozsiahly - obsahuje len 24 ustanovení. Systematicky sa člení na štyri časti. Prvá obsahuje všeobecné ustanovenia o základných pojmoch, druhá časť sa zaoberá právami a povinnosťami všeobecnej povahy, právami a povinnosťami jednotlivých kategórií znečisťovateľov i postavením štátnych orgánov a ich kompetenciami pri regulovaní postavenia ostatných. Jej súčasťou sú aj spôsoby určovania prípustnej úrovne znečisťovania ovzdušia najmä pre nové i jestvujúce zdroje a podmienky osobitnej ochrany ovzdušia. Tretia časť zákona o ovzduší hovorí o ekonomických nástrojoch - poplatkoch a pokutách, ktoré budú orgány štátnej správy ukladať právnickým a fyzickým osobám oprávneným na podnikanie. Posledná - štvrtá časť - rešpektujú obvyklú

systematiku zákonov, obsahuje spoločné a záverečné ustanovenia. Všetky všeobecné ustanovenia prvej časti zákona majú mimoriadny význam. Definujú znečisťujúcu látku, zdroje znečistenia, jednotlivé subjekty, ktorým zákon ukladá rozličné povinnosti (prevádzkovateľa zdroja znečistenia, investora a projektanta zdroja znečistenia, ďalej pojmy výrobcu a dovozcu). V poslednom ustanovení 5 sa uvádzajú limity znečistenia; zákon rozlišuje limit emisný, imisný a depozičný.

Podľa zákona o ovzduší sa nebudú považovať za znečisťujúce látky tie, ktoré priamo nepriaznivo ovplyvňujú ovzdušie, ale aj také, ktoré negatívny účinok vyvolávajú nepriamo, t. j. po chemickej zmene v ovzduší alebo v spolupôsobení s inou látkou. Predpokladom kvalifikácie za znečisťujúcu látku je zároveň schopnosť ohroziť človeka alebo iný živý organizmus, priamo poškodiť ich zdravie alebo majetok, či všeobecne zhoršiť životné podmienky. Zákon sem zaradil i iné negatívne následky znečisťujúcich látok, ako napr. nadmerný zápach a nazval ich "nadmerným obťažovaním".

Kategorizácia zdrojov znečisťovania obsiahnutá v Zákone o ovzduší by mala zahrňovať všetky zdroje, ktoré je nevyhnutné zatažiť povinnosťami i kontrolovať. Pochopiteľne, kategorizácia slúži nielen na špecifikáciu zdrojov, vytvára najmä mechanizmus potrebný na rozlišovanie právneho režimu jednotlivých subjektov. Členenie vychádza z doterajšej praxe, predstavuje teda pragmatické riešenie. Zákon o ovzduší rozlišuje štyri druhy zdrojov znečistenia: veľké, stredné a malé (všetko zariadenia stacionárnej povahy) a napokon mobilné zdroje znečistenia, ktoré predstavuje kategória pohyblivých zariadení so spaľovacími alebo inými motormi, znečisťujúcimi ovzdušie (najmä cestné motorové a železničné koľajové vozidlá, pravidlá a lietadlá).

Do kategórie *veľkých zdrojov* patria popri technologických celkoch obsahujúcich stacionárne zariadenia s tepelným výkonom nad 5 MW aj zariadenia osobitne závažných technologických procesov.

Stredné zdroje znečistenia reprezentujú technologické objekty so stacionárnym zariadením s výkonom 0,2 - 5 MW a okrem nich aj uhoľné lomy a podobné plochy s možnosťou horenia, zaparenia alebo úletu znečisťujúcich látok.

Do kategórie *malých zdrojov znečistenia* budú patriť rovnaké objekty ako v predchádzajúcich dvoch prípadoch, ale s menším výkonom - do 0,2 MW. Mali by do nej patriť aj všetky ostatné zdroje, ktoré nie sú v prvých dvoch kategóriách a výrazne znečisťujú ovzdušie.

Podrobnosti o kategorizácii zdrojov znečistenia s výnimkou mobilných zdrojov, bude obsahovať osobitný zoznam publikovaný v Zbierke zákonov formou opatrenia Federálneho výboru pre životné prostredie. Tento základný zoznam budú môcť dopĺňať vo svojich predpisoch republikové orgány štátnej správy, ak ich na to splnomocní republikový zákon.

Podrobnosti týkajúce sa kategórie *mobilných zdrojov* má upraviť osobitný predpis. Aspoň tak možno usudzovať z vety za bodkočiarkou ustanovenia § 3 písm. d/.

Spomínané definície subjektov, ktorým zákon v ďalších častiach adresuje konkrétne práva a povinnosti sa nelíšia od podobných pojmov v iných právnych predpisoch, naopak, vychádzajú z nich a rešpektujú zaužívané formulácie. Potreba vytvoriť ich vyplynula zo špecifik upravovanej problematiky.

Väčšiu pozornosť musíme venovať § 5, ktorý obsahuje definíciu limitov znečisťovania. Emisné, imisné a depozičné limity predstavujú kritériá na posúdenie stupňa znečisťovania ovzdušia a určujú prípustnú mieru znečisťovania ovzdušia pre jednotlivé látky. Emisné limity bude upravovať, rovnako ako kategorizáciu zdrojov znečisťovania, Federálny výbor pre životné prostredie a v podobe opatrenia budú publikované v Zbierke zákonov. Následne sa príjme právna úprava na republikovej úrovni. Už sám zákon o ovzduší určuje základnú orientáciu pre rozsah federálnej úpravy a viaže ju na medzinárodné normy v tejto oblasti.

Ako vyplýva z ustanovenia § 14 pri emisných limitoch, ktoré ohraničujú najvyššie prípustné množstvo znečisťujúcich látok vypúšťaných do ovzdušia, bude treba rozlišovať emisné limity pre nové a staré, t. j. jestvujúce zdroje znečisťovania. V prípade nových zdrojov znečisťovania, ktoré začali činnosť spojenú so znečisťovaním od 1. 10. 1991 vyžaduje zákon nekompromisne dodržiavanie stanovených emisných limitov.

Inak to bude pri starých zdrojoch, ktoré z pochopiteľných dôvodov nie sú schopné podriaďiť sa režimu emisných limitov pre nové zdroje. Preto sa v ich prípade bude prihliadať na charakter technických zariadení a výška limitov sa bude optimalizovať tak, aby nútila prevádzkovateľa zdroja minimalizovať emisie. Jestvujúcim zdrojom zákon zároveň určuje päťročnú adaptačnú lehotu, počas ktorej musia dosiahnuť emisné limity stanovené pre nové zdroje.

Tažiskom druhej časti zákona o ovzduší sú konkrétne práva a povinnosti subjektov, ktorých sa úprava týka - prevádzkovateľov veľkých, malých, stredných a mobilných zdrojov znečistenia, výrobcov, dovozcov, prepravcov, investorov, projektantov a v neposlednom rade aj orgánov štátnej správy.

Všeobecné povinnosti kladú dôraz na prevenciu a vedú jednotlivé subjekty k tomu, aby nevytvárali zbytočné zdroje znečisťovania ovzdušia, ale v najvyššej možnej miere ho minimalizovali. Dôraz na prevenciu je charakteristický i pre konštrukciu právnych noriem a povinností ostatných subjektov. Povinnosti prevádzkovateľov veľkých a stredných zdrojov znečisťovania sa od seba navzájom odlišujú len v jednom bode. Ide o povinnosť, ktorú majú prevádzkovatelia veľkých

zdrojov navyše: vypracúvať a predkladať orgánu štátnej správy na schválenie technickoprevádzkové parametre a technicko-organizačné opatrenia na zabezpečenie prevádzky zdrojov znečistenia.

Netradičnou povinnosťou, ktorú náš právny poriadok dosiaľ nepoznal, je povinnosť znečisťovateľov poskytovať verejnosti informácie o znečistení a opatreniach vykonávaných na jeho obmedzenie. Ide o konkretizáciu všeobecného princípu informovanosti verejnosti v jednotlivých zákonoch o životnom prostredí.

Skladba povinností prevádzkovateľov malých zdrojov znečistenia sa od predchádzajúcich dvoch kategórií podstatne líši. Nepatrí sem napr. zachovávanie emisných limitov, ani spomínaná povinnosť informovať verejnosť. Majú len povinnosť riadne prevádzkovať tieto zdroje a povinnosť umožniť riadny výkon prípadnej kontroly. Zodpovedá to významu týchto zdrojov a nezaťažuje prevádzkovateľov zbytočnými a lebo ťažko kontrolovateľnými povinnosťami.

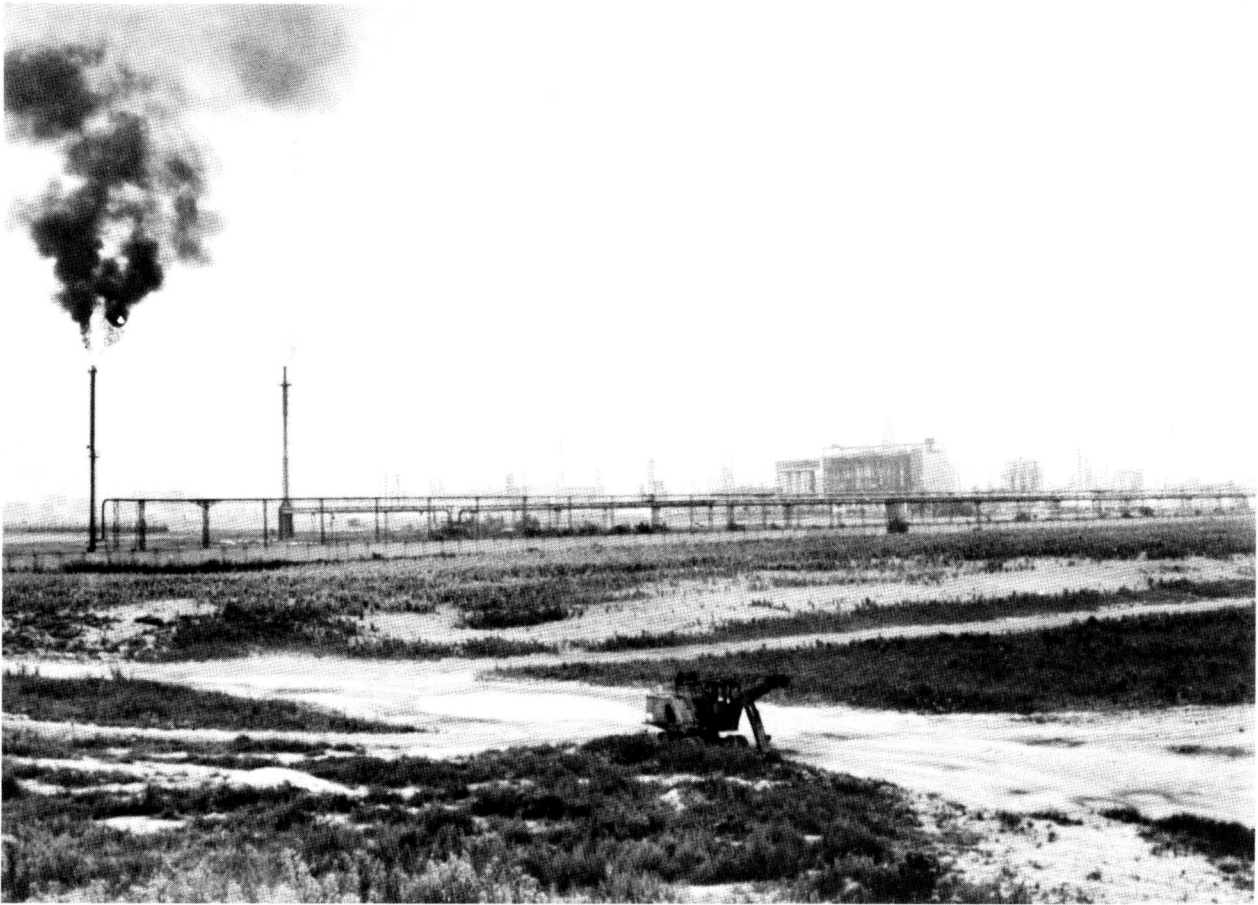
Z pochopiteľných dôvodov nemôže zákon o ovzduší obsahovať podrobnú úpravu výkonu štátnej správy a jej orgánov, ktoré ju budú vykonávať. Obsahuje však kompletnú skladbu kompetencií štátnych orgánov. Počíta s niekoľkými typmi individuálnych aktov aplikácie práva, prostredníctvom ktorých bude štát regulovať správanie sa ostatných subjektov: súhlas na činnosť (§ 11), rozhodnutie o uložení opatrenia na nápravu (§ 12 ods. 1) a rozhodnutie o obmedzení alebo zastavení prevádzky zdroja znečistenia (§ 12 ods. 2), rozhodnutie o individuálnych emisných limitoch a dobe dosiahnutia emisného limitu pre nové zdroje (§ 14 ods. 3), overovanie spôsobilosti na podávanie odborných posudkov (§ 11 ods. 3), rozhodnutie o poplatkoch (§ 17), rozhodnutie o pokute v prípade správnych deliktov právnických a fyzických osôb oprávnených na podnikanie (§ 18).

Pri rozhodovacej činnosti orgánu štátnej správy (ktorej výsledkom je súhlas (§ 11), prenáša sa ťažisko zodpovednosti za obstaranie podkladov pre rozhodnutie na žiadateľa. Ten má tiež povinnosť zdôvodniť navrhované riešenie a to aj z hľadiska ochrany ovzdušia. Nepriamo z toho vyplýva povinnosť žiadateľa predložiť alternatívne riešenia. Myslím si, že je to veľmi užitočné a prinúti tak žiadateľa alebo posudzovateľa žiadosti hľadať optimálne východiská.

Úplne nová je úprava osobitnej ochrany ovzdušia. Vytvárajú sa ňou zákonné predpoklady na zabezpečenie ochrany ovzdušia v určitých oblastiach so zreteľom na jej špecifiká. Mimoriadne znečistenie ovzdušia zákon označuje ako smogovú situáciu. Zákonným nástrojom v týchto prípadoch je smogový varovný a regulačný systém. Možno ho použiť pri osobitnej ochrane ovzdušia, ako aj pri mimoriadnom znečistení ovzdušia. Jeho cieľom je znížiť znečistenie ovzdušia rôznymi opatreniami na obmedzenie emisií. Aj v tomto prípade zákon predpokladá podrobnejšiu úpravu v republikových predpisoch.

V tretej časti zákon o ovzduší zakotvuje povinnosť pre všetkých prevádzkovateľov zdrojov znečistenia platiť poplatky podľa množstva a druhu vypúšťaných znečisťujúcich látok. Zvyšok problematiky poplatkov sa prenechal republikovým zákonom.

Úprava o pokutách je podrobnejšia. Zákon obsahuje skutkové podstaty administratívnych deliktov právnických a fyzic-



kých osôb oprávnených na podnikanie a spája s nimi diferencované pokuty v rozpätí od 500 Kčs do 10 mil. Kčs. Pri opakovanom porušení povinnosti v jednoročnej lehote sa limit pokuty zdvojnásobuje.

Zákon o ovzduší je nepochybne prínosom v zákonnej úprave životného prostredia. Jeho prednosti opisuje dôvodová správa. Konštatuje sa v nej, že zákon zvyrazňuje prevenciu, zosilňuje pôsobenie ekonomických nástrojov, posilňuje kontrolu a kontrolnú činnosť upevnením kompetencií, sprehľadňuje a konkretizuje právne povinnosti dotknutých subjektov, ponúka komplexné poňatie kvality ochrany ovzdušia, stanovuje sankčný postih za konkrétne porušenie zákona, postihuje i výrobu a prevádzku mobilných zdrojov, komplexne upravuje emisné, imisné a depozičné látky, rozširuje okruh spoplatnenia a napokon zabezpečuje diferencovaný prístup k už existujúcim aj k novobudovaným zdrojom znečistenia.

Napriek premyslenej koncepcii zákona, v jeho konečnej podobe sú chyby, ktoré budú v aplikačnej praxi pravdepodo-

dobne spôsobovať ťažkosti.

Patrí k nim, podľa mňa, právna úprava postavenia mobilných zdrojov. Pôvodným zámerom bolo zachytiť v zákone ich základné postavenie a postihnúť ich ako významný zdroj znečistenia. Nepredpokladalo sa však, že by sa menili kompetencie pri stanovovaní emisných limitov, podmienok prevádzky, spôsob kontroly vypúšťaných znečisťujúcich látok atď.

Tomu zodpovedá i odkaz na úpravu osobitnými predpismi v §3 písm. d/ a v §6 ods. 2 zákona. V oboch prípadoch môžu spomínané odkazy nezainteresovaný subjekt aj zmiast'. Pre všetky zdroje znečisťovania ovzdušia, vrátane mobilných zdrojov zákon totiž zaviedol legislatívnu skratku "zdroje znečisťovania". Ak sa preto v súvislosti so zoznamom znečisťujúcich látok, kategorizáciou zdrojov znečisťovania a limitmi znečisťovania použil tento výraz v §5 ods. 4, zvädza to k výkladu, že uvedený predpis - opatrenie Federálneho výboru pre životné prostredie a nadväzujúce republikové predpisy sa budú vzťahovať aj na mobilné zdroje. Skutočnosť je však iná.

Nejasnosť do postavenia mobilných zdrojov znečisťovania vnáša ďalšia nejasná štylizácia. Bezprostredne za povinnosť výrobcov a dovozcov (do toho istého odseku) sa vsunula veta o tom, že mobilné zdroje so spaľovacím motorom podliehajú kontrole množstva vypúšťaných znečisťujúcich látok a už spomínaný odkaz na osobitné predpisy. V ustanovení §9 ods. 2 zákona sa predpokladá, že aj orgán ochrany ovzdušia má v právomoci kontrolovať množstvo vypúšťaných znečisťujúcich látok a je tam i odkaz na osobitné predpisy. Spôsob umiestnenia úpravy ponúka vysvetlenie, že kontrolu budú vykonávať nezávisle dva samostatné subjekty. Zámerom tvorcov však bolo zachovať doterajší systém kontroly mobilných zdrojov s tým, že prevádzkovateľ bude mať povinnosť podrobiť sa kontrole aj na pokyn orgánu ochrany ovzdušia. Nevyhnutné bude prinajmenšom špecifikovať prípady, kedy tak bude môcť orgán ochrany ovzdušia urobiť, pretože ide o vážny zásah do práv prevádzkovateľa. Ich okruh by ale nemali vymedzovať osobitné predpisy z iných rezortov, resp. oblastí (napr. dopravné normy), ale len normy z oblasti životného prostredia.

Pomerne zložitý je aj výklad nasledujúceho odseku toho istého ustanovenia, ktorý používa bez ďalšieho vysvetlenia pojmy "sprísnené emisné limity" a "osobitné režimy". Bežnému užívateľovi zákona totiž nemôže byť jasné o aký emisný limit ide, pretože sa v zákone neuvádza. Keďže osobitná ochrana ovzdušia je odkázaná tiež na osobitné predpisy, je vysvetlenie všetkých súvislostí veľmi komplikované.

Za azda najproblematickejšiu považujem úpravu ekonomických nástrojov. Aj v ustanovení §17 o poplatkoch sa použila už spomínaná legislatívna skratka "zdroj znečisťovania" a všetkým prevádzkovateľom, vrátane prevádzkovateľov mobilných zdrojov sa ukladá povinnosť platiť poplatky. Táto povinnosť sa však v skutočnosti má vzťahovať len na prevádzkovateľov veľkých a stredných zdrojov znečisťovania. Keďže zákon umožňuje upravovať v republikových zákonoch len výšku poplatkov, ich výpočet a spôsob platenia nemôže už na všeobecne formulovanej povinnosti nič meniť. Aby teda bolo jednoznačné, či prevádzkovatelia mobilných zdrojov majú alebo nemajú platiť poplatky, bude nutné zákon o ovzduší v dotknutom ustanovení zmeniť.

Rovnako sa treba zamyslieť aj nad jedným problémom súvisiacim s pokutami. Ak totiž zákon umožňuje orgánu ochrany ovzdušia vyzvať prevádzkovateľa podriať sa kontrole, mal by primeraným spôsobom reagovať aj na situáciu, kedy prevádzkovateľ tento príkaz neuposlúchne a kontrole sa nepodriadi. Myslím si, že odmietnutie plniť túto povinnosť sa možno bude dať postihnúť ako priestupok u bežného občana - vlastníka a súčasne prevádzkovateľa mobilného zdroja. Isté však je, že ak odmietne splniť túto povinnosť fyzická alebo právnická osoba oprávnená na podnikanie (napr. vlastník požižovne áut), nebude ho možné postihnúť pre správny delikt vôbec. Som však presvedčená, že tieto prípady by medzi skutkové podstaty správnych deliktov mali byť zaradené.

Za osobitný problém prijatého zákona považujem ustanovenie §14 ods. 3. V návrhu, ktorý predložil Federálny výbor pre životné prostredie vláde ČSFR bola lehota na adaptáciu emisných limitov jestvujúcich zdrojov stanovená v alternatívach 5, 7 a 10 rokov. Slovenská komisia pre životné prostredie odmietla 5-ročnú lehodu ako nereálnu a vláda SR žiadala lehodu, resp. lehoty ekonomicky zdôvodniť. Nestalo sa a odborníci zaoberajúci sa touto problematikou bijú na poplach.

To je však problém vecnej povahy, ale prijatá úprava má i právny problém. Zákon okrem iného upravuje podmienky stanovenia emisných limitov pre jestvujúce zdroje. Orgánom ochrany ovzdušia ukladá, aby súčasne s emisným limitom určili lehodu, v ktorej sa tieto zdroje majú zosúladiť s emisnými lehotami pre nové zdroje. Lehotu tohto adaptačného procesu určili na 5 rokov, ale nestanovili odkedy začína plynúť. Rovnako nie je definovaná lehota, v ktorej je orgán ochrany ovzdušia povinný stanoviť existujúcemu zdroju emisný limit. V dôsledku toho nemožno jednoznačne určiť, či adaptačná lehota začne plynúť účinnosťou zákona, alebo vydaním rozhodnutia o emisnom limite.

Patrím k zástancom názoru, že pri stanovení lehoty na adaptáciu existujúcich zdrojov sa nepostupovalo správne a táto úprava by mala byť precíznejšia.

ZMENILI SME JEDNODUCHO
ZĽE PRÍRODNE ZÁKONY
NA DOBRE, A BOLO TO!

