**Dôvodová správa**

#

# A. Všeobecná časť

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 137/2010 Z. z. o ovzduší v znení zákona č. 318/2012 Z. z. (ďalej len „návrh zákona“), predkladajú poslanci Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) Mikuláš Huba a Ján Mičovský.

Ovzdušie musí byť chránené pred vnášaním znečisťujúcich látok, ktoré sú do atmosféry vnášané priemyselnou činnosťou. Táto požiadavka je o to dôležitejšia, ak znečisťujúce látky bezprostredne negatívne vplývajú na kvalitu života ľudí, pričom za takýto vplyv je potrebné považovať aj zápach, ktorý môže byť sprievodným javom tohto znečistenia. Je nepochybné, že v modernej a vyspelej krajine je potrebné vytvoriť legislatívny rámec na ochranu obyvateľstva pred zápachom, čo korešponduje aj s právom občana na zdravé a priaznivé životné prostredie, zakotveným v čl. 44 a 45 Ústavy Slovenskej republiky.

Cieľom predkladaného návrhu zákona je obmedziť koncentrácie pachových znečisťujúcich látok vypúšťaných do ovzdušia zo stacionárnych zdrojov znečisťovania ovzdušia, a to veľkých zdrojov a stredných zdrojov, a vytvoriť právny mechanizmus účinnej a efektívnej obrany a ochrany ľudí bývajúcich alebo pracujúcich v oblasti, v ktorej dochádza k obťažovaniu zápachom. Návrh zákona je reakciou na požiadavky občanov, ktorí sa na predkladateľov obrátili s množstvom podnetov, súvisiacich s obťažujúcim zápachom v ovzduší produkovaným stacionárnymi zdrojmi znečisťovania. Práve obťažujúci, miestami až neznesiteľný zápach je v niektorých lokalitách či regiónoch Slovenska dôvodom zníženej kvality života občanov, obmedzovaním ich dennodenných aktivít, či dokonca príčinou ich vynúteného presťahovania mimo postihnutý región. Nezanedbateľným faktorom je aj skutočnosť, že takýto zápach vyvoláva trvalé depresívne znepokojenie nad zdravotnými rizikami, ktorých môže byť prejavom. Navyše nie je medicínsky vylúčené, že aj samotný zápach môže ohrozovať zdravie aj v prípadoch, keď nie je prejavom zdravie ohrozujúcich látok.

**Predkladaný návrh zákona má za cieľ chrániť občanov pred neprípustnou mierou obťažovania zápachom**. Okrem toho **dáva možnosť skupine najmenej 20 obyvateľov**, ktorých obťažuje zápach, **dať podnet na konanie** Obvodnému úradu životného prostredia, ktorý je v zmysle zákona č. č. 137/2010 Z. z. o ovzduší v znení zákona č. 318/2012 Z. z. (ďalej len „zákon o ovzduší“) **oprávnený uložiť pokutu** prevádzkovateľovi veľkého zdroja a prevádzkovateľovi stredného zdroja. Na uloženie pokuty sa však **vyžaduje súhlas príslušného obecného zastupiteľstva** s cieľom objektívneho posúdenia obťažovania obyvateľstva zápachom širším okruhom osôb, ako je len 20 dotknutých obyvateľov.

Návrh zákona umožňuje kontinuálne zlepšovanie kvality ovzdušia a minimalizuje negatívne účinky zápachu na občanov krajiny, regiónov, miest a obcí. Vytvorenie právneho rámca na ochranu občanov pred zápachom patrí medzi zásadné znaky kultúrnosti a vyspelosti krajiny, regiónov a obcí. Vo vyspelej kultúrnej krajine by kvalita životného prostredia, ovzdušia ako takého a s tým spojená kvalita života obyvateľov mala byť na jednom z prvých miest záujmu každej zodpovednej vlády a parlamentu. Návrh zákona v smere zvyšovania ekologickej/environmentálnej kvality predstavuje impulz k vytvárania ekologicky a humánne progresívnej dlhodobo udržateľnej spoločnosti a krajiny priateľskej k ľuďom.

Predkladaný návrh zákona má pozitívny vplyv na životné prostredie, nezakladá žiadne vplyvy na rozpočet verejnej správy, nemá vplyv na podnikateľské prostredie a na informatizáciu spoločnosti a ani nevyvoláva sociálne vplyvy.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**návrhu zákona** **s právom Európskej únie**

**1. Navrhovateľ zákona:** poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Mikuláš Huba a Ján Mičovský

**2. Názov návrhu zákona:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 137/2010 Z. z. o ovzduší v znení zákona č. 318/2012 Z. z.

**3. Predmet návrhu zákona:**

je upravený v primárnom práve Európskej únie, a to v článku 4 ods. 2 písm. e) v spojení s článkami 191 až 193 (hlava XX – Životné prostredie) Zmluvy o fungovaní Európskej únie,

je upravený v sekundárnom práve Európskej únie, a to v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe odpade a o zrušení určitých smerníc (Ú. v. EÚ L 152, 11.6.2008, s. 1) - osobitne článok 26 (informovanie verejnosti) a v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola životného prostredia) (Ú. v. EÚ L 334, 17.12.2010, s. 17) - osobitne článok 52 ods. 1 (prevádzkovateľ spaľovne odpadov je povinný obmedziť pri svojej činnosti aj iné nepriaznivé vplyvy na životné prostredie, vrátane hluku, zápachu a priamych rizík pre ľudské zdravie),

nie je upravený v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**4. Záväzky Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskym spoločenstvám a Európskej únii:**

bezpredmetné,

v danej oblasti nebol proti Slovenskej republike začatý postup Európskej komisie a ani konanie Súdneho dvora Európskej únie podľa článkov 258 až 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie,

bezpredmetné.

**5. Stupeň zlučiteľnosti návrhu zákona s právom Európskych spoločenstiev**

úplný

**Doložka**

**vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 137/2010 Z. z. o ovzduší v znení zákona č. 318/2012 Z. z.

**Termín začatia a ukončenia PPK:** *bezpredmetné*

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|   |  Pozitívne  |  Žiadne  |  Negatívne  |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy |   | x |   |
| 2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia? |   | x |  |
| 3. Sociálne vplyvy |  | x |   |
| – vplyvy na hospodárenie obyvateľstva, |  | x |   |
| – sociálnu exklúziu, |   | x |   |
| – rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť |   | x |   |
| 4. Vplyvy na životné prostredie | x |  |   |
| 5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti |   | x |   |

**A.3. Poznámky**

*Návrh zákona predpokladá pozitívny vplyv na životné prostredie, pretože vytvára predpoklady na lepšie uplatnenie ústavného práva občanov na priaznivé životné prostredie a zároveň aj na lepšie dodržiavanie záväzných noriem v oblasti ochrany ovzdušia, ktoré sa týkajú látok znečisťujúcich ovzdušie (pachových znečisťujúcich látok).*

**A.4. Alternatívne riešenia**

*bezpredmetné*

**A.5. Stanovisko gestorov**

*Návrh zákona bol zaslaný na vyjadrenie Ministerstvu financií SR a stanovisko tohto ministerstva tvorí súčasť predkladaného materiálu.*

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodu 1

Z dôvodu sledovaného cieľa predkladaného návrhu zákona, ktorým je zvýšenie kvality života ľudí a nepriamo aj zvýšenie zdravia života, je potrebné rozšíriť aj predmet úpravy zákona č. 137/2010 Z. z. o ovzduší v znení zákona č. 318/2012 Z. z. (ďalej len „zákon o ovzduší“).

**Ustanovuje sa, že zákon o ovzduší upravuje** nielen práva a povinnosti osôb pri ochrane ovzdušia pred vnášaním znečisťujúcich látok ľudskou činnosťou, pri obmedzovaní príčin a zmierňovaní následkov znečisťovania ovzdušia, ale **aj práva a povinnosti osôb pri obťažovaní obyvateľstva zápachom**. Návrh zákona tiež ustanovuje konkrétne práva a povinnosti i mechanizmus ochrany a obrany osôb, ktorých kvalita života je v dôsledku priemyselnej činnosti a zapáchajúcich znečisťujúcich látok pochádzajúcich zo zdroja znečistenia znížená.

K bodu 2

Kvalitu ovzdušia vo všeobecnosti určuje obsah znečisťujúcich látok vo vonkajšom ovzduší. Je však nepochybné, že kvalitu života osôb významne ovplyvňuje aj koncentrácia pachových znečisťujúcich látok v ovzduší.

Podľa platnej právnej úpravy, ktorá vychádza z právnej úpravy Európskej únie, sa kvalita ovzdušia určuje primárne podľa faktorov, medzi ktoré zápach dosiaľ explicitne nepatril. Zákon o ovzduší síce v § 9 ods. 1 písm. b) ustanovuje, že oblasťou vyžadujúcou osobitnú ochranu ovzdušia je aj vymedzená časť zóny alebo aglomerácie, ak sa v nej vyskytujú pachové znečisťujúce látky v koncentráciách, ktoré znepríjemňujú život obyvateľstvu, podrobnejšiu úpravu tejto problematiky však neobsahuje.

Vymedzenie pojmu „znečisťujúca látka“ v § 2 písm. b) zákona o ovzduší nie je spojené priamo so zápachom, ale so škodlivými účinkami na zdravie ľudí alebo životné prostredie. Aj pachové znečisťujúce látky sú predmetom úpravy zákona o ovzduší vtedy, ak majú takéto škodlivé účinky, a nie výlučne z dôvodu ich nepríjemného zápachu. Jedna z najnovších smerníc EÚ z oblasti ochrany ovzdušia, a to smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola životného prostredia) (Ú. v. EÚ L 334, 17.12.2010, s. 17), však v článku 52 ods. 1 už ustanovuje, že prevádzkovateľ spaľovne odpadov je povinný obmedziť pri svojej činnosti aj iné nepriaznivé vplyvy na životné prostredie, vrátane hluku, zápachu a priamych rizík pre ľudské zdravie, čo predstavuje určitý posun v tejto otázke (emisie zápachu boli doteraz skôr predmetom úpravy právnych aktov EÚ v oblasti odpadov, napr. skládky odpadov).

Pokiaľ ide o meranie pachových znečisťujúcich látok, viaceré členské štáty Európskej únie (napr. Holandsko, Veľká Británia alebo Nemecko), ako aj štáty mimo nej (napr. Japonsko alebo Austrália), prijali technické normy, ktoré túto otázku upravujú. Na úrovni Európskej únie je prijatá technická norma č. 13725 (na Slovensku má označenie STN EN 13725) s názvom Ochrana ovzdušia – Stanovenie koncentrácie pachu dynamickou olfaktometriou, ktorá je platná od 1. 1. 2004. Meranie pachových znečisťujúcich látok a povinnosti prevádzkovateľov dodržiavať určité limity znečistenia, týkajúce sa výlučne (zá)pachu vrátane prípadných sankcií, však nie sú predmetom úpravy platného zákona o ovzduší.

Predkladaný návrh zákona má za cieľ vytvoriť mechanizmus pre obranu a ochranu osôb vystaveným nepriaznivým následkom priemyselnej činnosti spočívajúcej v obťažovaní osôb zápachom, hoci aj zdravotne neškodným. Navrhovaná právna úprava v oblasti olfaktometrickej kvality prispieva k minimalizácii záťaže občanov a krajiny zápachom.

Podľa vzoru českej právnej úpravy definuje návrh zákona prípustnú mieru obťažovania zápachom. **Za prípustnú mieru obťažovania zápachom sa považuje stav pachových znečisťujúcich látok v ovzduší, ktorý sa má dosiahnuť použitím najlepšej dostupnej techniky a odstraňovaním, alebo obmedzovaním obťažujúceho pachového vnímania**. Pojem „pachové znečisťujúce látky“ už zákon o ovzduší používa [§ 9 ods. 1 písm. b)].

Takto stanovená **prípustná miera obťažovania zápachom nie je dodržaná za kumulatívneho splnenia troch podmienok. Prvou podmienkou je**, aby obťažovanie zápachom **namietalo najmenej 20 osôb** bývajúcich alebo pracujúcich v oblasti, v ktorej dochádza k obťažovaniu zápachom.

**Druhou podmienkou je porušenie povinnosti podľa tohto zákona**, t.j. porušenie povinnosti prevádzkovateľov veľkých zdrojov a stredných zdrojov znečisťovania dodržiavať prípustnú mieru obťažovania zápachom (bod 4 tohto návrhu zákona).

Poistkou voči zneužívaniu práva občanov namietať obťažovanie zápachom sa stáva **tretia podmienka, a to súhlas príslušného obecného zastupiteľstva,** ktoré sa vyjadrí k podnetu skupiny najmenej 20 osôb s cieľom väčšej objektivizácie posúdenia obťažovania obyvateľstva zápachom širším okruhom osôb, ako je len 20 dotknutých obyvateľov.

Obecné zastupiteľstvo podľa § 4 ods. 3 písm. d) zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) vydáva súhlas k inej činnosti právnických osôb a fyzických osôb. Podľa § 12 ods. 9 zákona o obecnom zriadení sú zasadnutia obecného zastupiteľstva v zásade verejné, preto sa na nich každý môže zúčastniť a vyjadriť sa k obťažovaniu zápachom. Podmienka súhlasu obecného zastupiteľstva na rozhodnutie v konaní sa už v súčasnosti nachádza vo viacerých iných všeobecne záväzných právnych predpisoch, napríklad v § 39 ods. 3 písm. f) zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov.

**Obvodný úrad životného prostredia** ako orgán ochrany ovzdušia oprávnený ukladať pokuty **je** na základe podnetu najmenej 20 osôb **povinný začať konanie o udelení pokuty** podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov a po splnení podmienok v odseku 2 uložiť pokutu vo výške stanovenej v § 30 ods. 3 písm. a) a odseku 5 zákona o ovzduší. Podnetom sa v tomto prípade rozumie podnet na začatie konania v širšom zmysle, na základe ktorého bude začaté konanie z úradnej moci. Konanie z úradnej moci je typické v režime správneho deliktuálneho práva a platí, že ak sú splnené zákonné podmienky, správny orgán musí konanie začať, resp. začať postup, ktorý zákon predpokladá. Tento postup pritom nevylučuje, aby aj uvedených 20 dotknutých osôb, alebo ktorákoľvek z nich, podala kvalifikovaný podnet na začatie správneho konania o udelení pokuty za spáchanie správneho deliktu.

K bodu 3

V súlade s cieľom predkladanej právnej úpravy je potrebné, aby sa prevádzkovateľom veľkých zdrojov a stredných zdrojov uložila povinnosť dodržiavať prípustnú mieru obťažovania zápachom.

K bodom 4 a 5

Podľa súčasnej právnej úpravy ukladá obvodný úrad životného prostredia pokuty prevádzkovateľom veľkých zdrojov a prevádzkovateľom stredným zdrojom a obec ukladá pokuty prevádzkovateľom malých zdrojov. Vzhľadom ku skutočnosti, že predkladaný návrh zákona sa týka iba veľkých zdrojov a stredných zdrojov, navrhuje sa, **aby za porušenie povinnosti dodržať prípustnú mieru obťažovania zápachom uložil obvodný úrad životného prostredia pokutu** vo výške určenej zákonom o ovzduší v rozmedzí od 160 eur do 33 000 eur **prevádzkovateľovi veľkého zdroja** **a** pokutu vo výške od 33 eur do 6 700 eur **prevádzkovateľovi stredného zdroja.**

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného zákona so zohľadnením legisvakančnej lehoty, a to od 1. januára 2014.