**Dôvodová správa**

# 

# A. Všeobecná časť

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov(ďalej len „návrh zákona“) predkladajú poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Mikuláš Huba, Ján Mičovský a Martin Fecko.

**Hlavným účelom predloženého návrhu zákona je zosúladiť znenie zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZOPK“) s príslušnými smernicami Európskej únie a medzinárodnými dohovormi. Schválenie novely ZOPK v podobe zákona č. 506/2013 Z. z. spôsobilo, že niektoré ustanovenia platného ZOPK sa dostali do rozporu s príslušnými smernicami Európskej únie, ale aj ratifikovanými medzinárodnými dohovormi, z čoho môže Slovenskej republike hroziť až uloženie finančnej pokuty alebo inej sankcie zo strany Európskej únie.**

Slovenská republika sa vstupom do Európskej únie zaviazala dodržiavať jej právne predpisy, a teda v plnom rozsahu po transponovaní príslušných smerníc zahrnúť ich do svojho právneho poriadku. To sa síce stalo pri prvej transpozícií smernice Rady 92/43/EHS zo dňa 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (ďalej len „smernica o biotopoch“), avšak neskôr sa niektoré ustanovenia našej právnej úpravy novelizáciami ZOPK dostali do rozporu s touto smernicou, napríklad pri ochrane všetkých biotopov sa táto ochrana namiesto podstatne širšie chápanej ochrany **prirodzených biotopov** zúžila len na ochranu prírodných biotopov.

Rovnako sa predmetnou novelou úplne zo ZOPK vylúčila ochrana zachovania charakteristického vzhľadu krajiny a relativizoval sa zmysel a dôležitosť ochrany prírody a krajiny, čo považujeme za konanie v rozpore s Európskym dohovorom o krajine z roku 2000, ktorý Slovenská republika ratifikovala v roku 2005.

Vzhľadom na to, že súčasné znenie ZOPK môže byť v rozpore s niektorými smernicami, chceme okrem iných úprav zakotviť zásadu, podľa ktorej ochrana prírody a krajiny bude vždy vykonávaná vo verejnom záujme, pričom nebude môcť byť spochybnená žiadnym iným verejným záujmom. Nami navrhované znenie dáva ZOPK do súladu so smernicou o biotopoch, pričom náš návrh zákona reflektuje aj závery vyjadrené v rozsudku Súdneho dvora C-258/11.

Keďže súčasné znenie ZOPK nedostatočne rieši aj posudzovanie vplyvov na európsku sústavu chránených území, navrhujeme presný postup, prostredníctvom ktorého sa zabezpečí, aby nedochádzalo k situáciám, keď najrizikovejšie projekty sa posudzujú len cez dobrovoľné posúdenia vplyvov na európsku sústavu chránených území, a to ešte podľa metodiky iného štátu - Českej republiky.

Rovnako sme sa v tomto návrhu zákona snažili zosúladiť postup pri vykonávaní výskumu a nakladaní s jeho výsledkami, keďže súčasné znenie ZOPK upiera právo slobodne nakladať s výsledkami výskumu, čo je v rozpore s článkom 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 9/96*/*ES o právnej ochrane databáz, ktorý ustanovuje, že na preklad, zmeny, usporiadanie a všetky ďalšie úpravy databázy má výhradné právo zhotoviteľ databázy, rovnako ako podľa písm. a) tohto článku má výhradné právo aj na rozmnožovanie databázy alebo jej časti akýmikoľvek prostriedkami.

**V súčasnosti sa dá jednoznačne konštatovať, že ZOPK v niektorých svojich častiach nedostatočne zohľadňuje znenie príslušných európskych smerníc, či dokonca vylučuje ich aplikáciu. Aj z tohto dôvodu predkladáme návrh zákona, vďaka ktorému bude právna úprava ZOPK v súlade s európskym, resp. aj  širšie chápaným medzinárodným právom.**

Predkladaný návrh zákona bude mať pozitívny dopad na životné prostredie, nezakladá žiadne vplyvy na rozpočet verejnej správy a na podnikateľské prostredie, nevyvoláva sociálne vplyvy a ani vplyvy na informatizáciu spoločnosti.

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 a s právom Európskej únie.

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodu 1

V poslednej novele zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZOPK“) neboli premietnuté viaceré záväzky Slovenskej republiky voči ochrane krajiny, ktoré jej vyplývajú z ratifikácie Európskeho dohovoru o krajine z roku 2005, keďže v poslednej schválenej novele absentuje medzi cieľmi zákona zachovanie charakteristického vzhľadu krajiny a relativizuje sa zmysel a dôležitosť ochrany prírody a krajiny. Aj z tohto dôvodu sa navrhuje nové znenie § 1 ods. 1 ZOPK.

K bodu 2

V platnom zákone nie je vo viacerých prípadoch vyjadrené, čo sa považuje za verejný záujem, pričom ide o vážny nedostatok efektívnej aplikácie ZOPK pri ochrane prírody a starostlivosti o krajinu. Táto absencia umožňuje následne nad samotnú ochranu prírody a krajiny ako činnosť vo verejnom záujme nadraďovať iný verejný záujem (napr. výstavbu), čo vytvára riziko, že ochrana prírody a krajiny môže byť kedykoľvek spochybnená iným verejným záujmom. Úprava navrhovaná v bode 2 je v súlade s článkom 6 smernice Rady č. 92/43/EHS o ochrane prirodzených biotopov, voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín (ďalej len „smernica Rady č. 92/43/EHS“) a tiež v súlade s rozsudkom Súdneho dvora C-258/11. Hoci smernica Rady č. 92/43/EHS, ako aj posledná schválená novela ZOPK používajú pojem „vyšší verejný záujem“, za ktorý možno považovať aj ochranu prírody a krajiny, tento návrh sa striktne pridŕža pojmu „verejný záujem“ v súlade s Ústavou Slovenskej republiky.

K bodom 3 a 4

Schválené znenie novely ZOPK menilo pôvodný širšie koncipovaný pojem „ochrana biotopu“ na „ochrana prírodného biotopu“, čím v značnej miere vylučuje z tejto ochrany iné druhy biotopov, ako napríklad poloprírodné biotopy alebo antropogénne biotopy, čím môže byť v mnohých prípadoch priamo ohrozený hlavný motív ochrany napríklad orchideové lúky. Takéto zúženie ochrany zo všetkých druhov biotopov len na prírodné biotopy je vyslovene v rozpore aj so smernicou Rady č. 92/43/EHS, kde v článku 1 písm. b) sú pod pojmom „prirodzený biotop“ zahrnuté okrem prírodných biotopov aj prirodzené biotopy, ako aj poloprírodné biotopy. Aj z tohto dôvodu navrhujeme ponechať pôvodnú úpravu v čo najširšom význame „ochrana biotopov“, čo lepšie zodpovedá aj zneniu uvedenej smernice Rady č. 92/43/EHS.

K bodu 5

Platné znenie ZOPK upravujúce posudzovanie projektov s možným negatívnym vplyvom na európsku sústavu chránených území netransponuje správne príslušnú európsku legislatívu, konkrétne článok 6 ods. 3 a 4 smernice Rady č. 92/43/EHS, ktoré sú kľúčové pre jej správne uplatňovanie.

Hlavná chyba je procesná, lebo novela navrhuje postup podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie EIA (ďalej len „zákon č. 24/2006 Z. z.“), ktorý však upravuje tento proces všeobecne, kým smernica Rady č. 92/43/EHS požaduje špeciálne posudzovanie vplyvu plánov a projektov na územia európskej sústavy chránených území. To môže byť súčasťou EIA, musí však spĺňať podmienky posudzovania vplyvov na európsku sústavu chránených území podľa smernice Rady č. 92/43/EHS.

Medzi ne patrí podrobné posúdenie vplyvov na jednotlivé predmety ochrany a jej ciele obsahujúce úplné, presné a definitívne zistenia a závery, ktoré môžu odstrániť akúkoľvek dôvodnú vedeckú pochybnosť o týchto vplyvoch tak, ako je to uvedené v bode 44 rozsudku Súdneho dvora C-258/11.

Dôsledkom doterajšieho postupu podľa zákona č. 24/2006 Z. z. je, že plány a projekty sa posudzujú len všeobecne podľa požiadaviek zákona č. 24/2006 Z. z. bez spoľahlivého a podrobného poznania dopadov na chránené územia. Asi najabsurdnejším dôsledkom takéhoto právneho stavu je, že najrizikovejšie projekty sa ad hoc podrobujú procesu tzv. „dobrovoľného“ a často len dodatočného posúdenia vplyvov na európsku sústavu chránených území, spravidla podľa metodiky Ministerstva životného prostredia Českej republiky.

Je neprijateľné, aby takéto závažné posudzovanie prebiehalo len na báze dobrovoľnosti a podľa právnych predpisov iného štátu. Keďže posledná schválená novela ZOPK tento problém nerieši, treba jej príslušné ustanovenia upraviť tak, aby bolo už zo zákona jasné, ktoré projekty podliehajú posudzovaniu vplyvov na európsku sústavu chránených území (t. j. že to nie sú len tie, ktoré spĺňajú limity podľa zákona č. 24/2006 Z. z.) a že musia byť posúdené ich vplyvy na každý predmet a cieľ ochrany (čo zákon č. 24/2006 Z. z. nepredpokladá), aby sa nestávalo, že ich posúdenie bude len všeobecné a na základe tohto procesného nedostatku napadnuteľné.

Takisto je potrebné upraviť, aby úrad mohol stanovisko k plánu alebo projektu vydať aj vtedy, ak ho navrhovateľ nepredloží na posúdenie, aby sa nestávalo, že v prípade takéhoto opomenutia navrhovateľa príslušný orgán nebude mať možnosť ho na to upozorniť v predstihu (skôr ako nesúlad napadne verejnosť, obec alebo iní zainteresovaní). Aj z týchto dôvodov navrhujeme doplniť súčasné znenie § 28 ZOPK.

K bodu 6

Posledná schválená novela ZOPK špecifikovala výskum a jeho zameranie, ale nešpecifikovala pojem „vedecká činnosť“, takže hoci sa má táto činnosť podporovať, nie je zrejmé, o čo ide. Preto ju treba ozrejmiť rovnako, ako výskum.

Spresnenie pojmu „výskum“ odkazom na príslušné právne normy patrí hneď do úvodného odseku 1 a tam by malo byť aj spresnenie pojmu „vedecká činnosť“. Na to sa zdá optimálny § 8 ods. 2 zákona č. 172/2005 Z. z. o organizácii štátnej podpory výskumu a vývoja a o doplnení zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov vymenúvajúci viaceré činnosti, respektíve služby, ktoré nemožno považovať za výskum, ale môžu poskytnúť užitočné podklady pre potreby ochrany prírody ako napríklad monitoring, zber a analýza dát a informácií.

Navrhuje sa tiež vypustiť odseky 2 a 3, lebo sú duplicitné voči už platným obmedzeniam v ZOPK. Výskum by sa po prijatí navrhovaného znenia neúnosne zbyrokratizoval, pričom takýto návrh by mohol byť v rozpore s článkom 13 Charty základných práv Európskej únie (2007/C 303/01), ktorý hovorí, že umenie a vedecké bádanie sú slobodné. V praxi plne postačuje povinnosť výskumníkov rešpektovať obmedzenia pri vstupe na pozemky a pri zaobchádzaní s chránenými druhmi, aby nedochádzalo k ich rušeniu, či poškodeniu. Teda ak platí, že do niektorých území má voľný vstup každý a že neinvazívny výskum neohrozuje chránené druhy, tak takýto výskum nesmie byť obmedzovaný nad rámec Charty základných práv a iných platných právnych noriem.

Problém doterajšej právnej úpravy je, že v niektorých skupinách živočíchov sú chránené takmer všetky druhy (obojživelníky, plazy, vtáky), takže výskumníci v tejto problematike sú tým obmedzovaní nad mieru obvyklú pri ostatných občanoch Slovenskej republiky. Len z dôvodu výskumu (hoci aj neinvazívneho) by totiž museli žiadať hneď dva druhy súhlasov, ktoré sa nevyžadujú od ostatných občanov, ktorí živočíchy len tak zo záľuby pozorujú, fotografujú a pod. Preto navrhujeme tento neodôvodnený rozdiel odstrániť a zároveň spresniť ustanovenia, upravujúce nakladanie s výsledkami výskumu, aby tí vlastníci pozemkov, ktorých sa výsledky môžu týkať, napríklad možnými obmedzeniami, mali k ním včasný prístup a mohli si k nim pripraviť kvalifikované stanovisko.

K bodu 7

Novela ZOPK schválená v podobe zákona č. 506/2013 Z. z. bola v rozpore s viacerými inými právnymi predpismi. Okrem toho, napríklad vo viacerých skupinách živočíchov, sú chránené takmer všetky druhy zistené na Slovensku (obojživelníky, plazy, vtáky). Orgán ochrany prírody by tak od zoológov skúmajúcich tieto živočíchy dostal neobmedzený prístup k ich novým údajom bez toho, aby na ich získanie prispel.

Hoci sa v tejto novele uvádzalo, že ostatné ustanovenia zákona č. 618/2003 Z. z. o autorskom práve a právach súvisiacich s autorským právom (autorský zákon) v znení neskorších predpisov týmto nie sú dotknuté, už len povinnosť odovzdať výsledky výskumu sa zdá byť rozpore s § 17 ods. 1 písm. d) tohto zákona, ktorý ustanovuje, že autor má právo na „nedotknuteľnosť svojho diela a manipuláciu s ním“.

Navyše, posledná schválená novela je podľa všetkého aj v rozpore s článkom 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 9/96/ESo právnej ochrane databáz, ktorý ustanovuje, že na preklad, zmeny, usporiadanie a všetky ďalšie úpravy databázy má výhradné právo zhotoviteľ databázy, rovnako ako podľa písm. a) tohto článku má výhradné právo aj na rozmnožovanie databázy alebo jej časti akýmikoľvek prostriedkami.

Preto zákonom nemožno ustanoviť povinnosti oprávnenej osobe odovzdávať výsledky svojho výskumu, najmä vtedy, ak ho realizuje samostatne. Zákonom však možno upraviť, ako má o týchto výsledkoch informovať príslušný orgán tak, aby ich mohol použiť pre potreby ochrany prírody a krajiny. Uvedené sa navrhuje riešiť práve v novele tak, aby orgán ochrany prírody dostal informáciu kde, kedy a ako budú výsledky publikované, resp. uschované, aby sa k nim v prípade potreby mohol dostať a aby o tom mohol včas poskytnúť informáciu tomu, kto by mohol byť obmedzený prípadným rozhodnutím orgánu ochrany prírody založeným na získaných výsledkoch. Včasné informovanie tak poskytne vlastníkom a užívateľom pozemkov dostatok možností na prípravu svojho stanoviska.

K bodu 8

Nedostatkom novely ZOPK schválenej v podobe zákona č. 506/2013 Z. z. bolo to, že pri vyhlasovaní chránených území by príslušný orgán vôbec nemohol využívať tie výsledky výskumu, ktoré neboli zbierané výslovne pre potreby ochrany prírody a krajiny, a teda k nim nemusí existovať súhlas orgánu ochrany prírody a vlastníka, hoci môžu mať veľkú informačnú a prírodoochrannú hodnotu a nemusia viesť k žiadnym problémom s vlastníkmi.

Súčasné znenie skrýva dokonca aj retroaktívne prvky, a to nielen preto, že z procesného hľadiska neexistuje v legislatíve nástroj, ktorý by umožnil takýto súhlas vlastníka alebo orgánu ochrany prírody udeliť spätne. Preto by mal mať príslušný orgán možnosť rozhodnúť aj inak, zvlášť, ak sa na použitie výsledkov získa napríklad dodatočný súhlas vlastníkov.

Vďaka nášmu návrhu sa umožní využiť staršie výsledky pri prehodnocovaní území. Preto navrhujeme doplniť slovné spojenie „ak orgán ochrany prírody nerozhodne inak“.

Okrem toho z dôvodu rozporu s inými právnymi normami, predovšetkým európskymi, by sa obmedzenie použitia malo zakladať predovšetkým na tom, či výsledky boli platne zverejnené alebo oznámené zákonným postupom a či ten, koho sa týkajú, mal k nim prístup, a nesmie naopak obmedzovať práva toho, kto výskum uskutočnil, ani práva verejnosti na použitie výsledkov výskumu.

Nájsť rovnováhu medzi možnými zásahmi do práv vlastníkov, výskumníkov a širšej verejnosti nie je jednoduché, jednoznačne však treba okrem väčšej možnosti prístupu vlastníkov k údajom zachovať aj práva verejnosti, čo nami navrhnutá úprava znenia tohto zákonného ustanovenia umožní, ak sa zavedie vykonateľný a účinný systém informovania o výsledkoch výskumu.

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného návrhu zákona so zohľadnením potrebnej dĺžky legisvakančnej lehoty na 1. januára 2015.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

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

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

**2. Názov návrhu zákona:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov

**3. Predmet návrhu zákona:**

1. 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) a v článku 114 (aproximácia práva) Zmluvy o fungovaní Európskej únie,
2. je upravený v sekundárnom práve Európskej únie, a to v:

* smernici Rady 92/43/EHS zo dňa 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 15/zv. 2) v platnom znení (ďalej len „smernica o biotopoch“) – osobitne článok 1 písm. b), článok 6.
* smernici Rady a Európskeho parlamentu č. 9/96/ES o právnej ochrane databáz (ďalej len „smernica o databázach“) – osobitne článok 5.

1. je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie, a to napríklad v:

- rozsudku Súdneho dvora EÚ C-258/11 vo veci Komisia / Írsko [2013] – Súdny dvor v tejto veci podal výklad Čl. 6 ods. 3 smernice o biotopoch, ktorá sa má vykladať v tom zmysle, že plán alebo projekt, ktorý priamo nesúvisí so správou lokality alebo pre ňu nie je potrebný, nepriaznivo ovplyvňuje integritu tejto lokality, ak by mohol brániť trvalému zachovaniu základných vlastností dotknutej lokality súvisiacich s prítomnosťou prioritného typu prirodzeného biotopu, ktorého cieľ ochrany odôvodnil zaradenie tejto lokality do zoznamu LEV v zmysle tejto smernice. Na účely tohto posúdenia treba uplatniť zásadu ochrany.

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

1. lehoty na transpozíciu oboch smerníc uvedených v bode 3 písm. b) uplynuli ešte pred vstupom Slovenska do EÚ, avšak tieto smernice boli ku dňu vstupu Slovenska do EÚ transponované do slovenského poriadku riadne a včas,
2. v danej oblasti nebolo zatiaľ začaté konanie Súdneho dvora Európskej únie podľa článkov 258 až 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie
3. smernica o biotopoch bola transponovaná do týchto právnych predpisov:

* zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov,
* vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 24/2003 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov,

smernica o databázach bola transponovaná do tohto právneho predpisu:

* zákon č. 618/2003 Z. z. o autorskom práve a právach súvisiacich s autorským právom (autorský zákon) v znení neskorších predpisov.

**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. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov

**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**

*Po schválení tohto návrhu zákona sa vďaka zosúladeniu ZOPK so smernicami Európskej únie a príslušnými medzinárodnými dohovormi zvýši ochrana prírody a krajiny. Predovšetkým sa medzi ciele tohto zákona opätovne zavedie ochrana charakteristického vzhľadu krajiny, rozšíri sa okruh ochrany na všetky biotopy a nielen prírodné, ako je tomu v súčasnosti. Sprísnia sa podmienky pri posudzovaní vplyvov na životné prostredie a rovnako sa vo väčšej miere budú chrániť výsledky výskumu v oblasti ochrany životného prostredia.*

**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.*