

Zodpovednosť orgánov štátnej správy pri starostlivosti o životné prostredie

Starostlivosť o životné prostredie je významnou súčasťou činnosti orgánov verejnej správy. Bez ohľadu na to, či prevažnú časť úloh v tejto oblasti orientuje platné právo do pôsobnosti orgánov štátnej správy alebo územnej samosprávy, má pozostávať z ochrany, tvorby a zveľaďovania životného prostredia.

Ochrana životného prostredia je historicky najstaršia aktivita s charakterom starostlivosti o životné prostredie, neskôr sa k nej pridružila aj tvorba tzv. druhej prírody. Táto však nie vždy harmonicky zapadala do prírodného prostredia. Zveľaďovanie životného prostredia ako súčasť starostlivosti oň sa dosiaľ málo akcentuje. Je však nesporné, že súčasné zdevastované životné prostredie nemožno ponechať v takomto stave (napr. naše vodné toky), treba ho pozdvihnúť na kvalitatívne vyššiu úroveň. To však už nie je len ochranná aktivita a nejde tu ani o tvorbu tzv. "druhej prírody". Práve toto rozlišovanie má - podľa môjho názoru - vplyv na uplatňovanie systémov zodpovednosti s odlišnou reglementáciou mechanizmov nastupujúcich vo fáze uplatňovania zodpovednosti. Pri zveľaďovaní životného prostredia by právne normy mali zakotviť predovšetkým motivačné prvky a právnym postihom by mali byť najmä strata preferencie a výhod, zatiaľ čo pri nespĺnení ochranných povinností by mali nastupovať represívne vzťahy.

Keďže prevažná časť starostlivosti o životné prostredie patrí do pôsobnosti orgánov štátnej správy, je nanajvýš aktuálne obrátiť pozornosť nielen na subjekty mimo nej, poškodzujúce životné prostredie (občania, organizácie), ale i na orgány (predovšetkým štátnej správy), ktorým z platného práva vyplývajú povinnosti pri ochrane, tvorbe a zveľaďovaní životného prostredia.

Problematika zodpovednosti orgánov štátnej správy za starostlivosť o životné prostredie je doposiaľ málo rozpracovaná. Treba ju chápať ako jednotu právnej, morálnej a politicko-spoločenskej zodpovednosti. Zameriam sa iba na problematiku právnej zodpovednosti. Na tento pojem sa názory ani v právnickej literatúre dosiaľ neujednotili. Pripájam sa k tým, ktorí zdôrazňujú, že jednotlivé koncepcie právnej zodpovednosti uplatňované v jednotlivých právnych odvetviach musia byť v súlade so všeobecnou koncepciou právnej zodpovednosti a nepovažujú za potrebné vytvoriť pre efektívnu realizáciu

práva životného prostredia nový druh zodpovednosti. Na to, aby sa v praxi mohla efektívne vyvodzovať zodpovednosť za porušovanie predpisov v oblasti životného prostredia treba, aby platné právo

- jednoznačne zakotvilo právnu povinnosť a identifikovalo subjekt, ktorému táto právna povinnosť prislúcha,
- určilo subjekt oprávnený vyvodzovať zodpovednosť v prípade porušenia právnej povinnosti,
- určilo aktívne legitímny subjekt na uplatnenie zodpovednosti,
- stanovilo sankciu za porušenie právnej povinnosti,
- stanovilo procesný postup pri ukladaní právnou normou stanovenej sankcie.

Platné právo ani v systéme zodpovednosti občanov a organizácií za poškodzovanie životného prostredia tieto požiadavky vždy neupravuje osobitnými predpismi a lepšie na tom nie je ani reglementácia zodpovednosti orgánov štátnej správy za starostlivosť o životné prostredie.

Pre naše právo je žiaľ príznačné dost benevolentné užívanie pojmu "zodpovednosť" i v prípadoch, kde vlastne o právnú zodpovednosť ani nejde (podobne i v právnickej literatúre). Preto sa bude musieť v budúcnosti dôslednejšie pristupovať k právnej zodpovednosti a jej teoretickému rozpracovaniu, ako aj k jej legislatívnemu stvárneniu - samozrejme vrátane právnej úpravy zodpovednosti orgánov štátnej správy za starostlivosť o životné prostredie.

Za neplnenie povinností vo vzťahu k životnému prostrediu nesie subjekt (podľa druhu porušených právnych predpisov) určitú právnu zodpovednosť - trestnú, hmotnú, administratívnu a disciplinárnu.

Voči pracovníkom štátnej správy možno za nesplnenie povinností pri starostlivosti o životné prostredie vyvodit' zodpovednosť niekoľkými spôsobmi:

Trestná zodpovednosť - za hrubé porušenie zákona, ktorého sa dopustil v súvislosti s plnením svojich povinností v procese rozhodovania o otázkach životného prostredia alebo v súvislosti s ním (napr. žiadal sa, alebo bol prijatý úplatok pred rozhodovaním, v jeho priebehu i po vydaní rozhodnutia). Môže ísť o prípady zneužitia postavenia alebo funkcie, uvádzanie nepravdivých alebo skreslených údajov vo výkazoch

* Časť autorov odmietla vôbec používať pojem starostlivosť o životné prostredie a používa len pojem ochrana životného prostredia.



a hláseniach, slúžiacich na riadenie, plánovanie alebo kontrolu a už spomenuté prijatie úplatku, či o inú spoločensky nebezpečnú činnosť, ktorá má znaky trestného činu. Subjektom zodpovednosti je pracovník štátnej správy ako fyzická osoba, pričom subjektom, ktorý vyvodzuje zodpovednosť je súd.

Ďalším druhom je *disciplinárna zodpovednosť*. Pre tento vzťah je charakteristické, že subjekt, ktorý porušil disciplínu, je v pracovnoprávnom vzťahu voči subjektu, ktorý zodpovednosť uplatňuje.

Podľa môjho názoru nenáležité vypustenie ustanovení upravujúcich kárne konanie a ukládanie kárných opatrení zo Zákonníka práce sa zdôvodnilo tým, že takéto legislatívne riešenie nevyhovuje novému poňatiu pracovnoprávnych vzťahov v trhovej ekonomike, ani všeobecnej liberalizácii pracovného práva.

Otázne je, či takéto riešenie vyhovuje aj z hľadiska požiadavky vyvodzovať zodpovednosť za výkon štátnej správy pri starostlivosti o životné prostredie. Myslím, že nie. Opačne, čím ďalej, tým viac sa totiž prejavuje opodstatnenosť požiadavky formulovať status pracovníka štátnej správy, resp. štátneho zamestnanca. Pracovnoprávne vzťahy ako aj otázky disciplinárnej zodpovednosti štátneho zamestnanca bude treba podrobiť špeciálnej reglementácii, vyhovujúcej a odrážajúcej špecifiká vzťahov vo vnútri štátnej správy. Domnievam sa, že v rámci tejto právnej úpravy by bolo treba rešpektovať požiadavku moderného právneho štátu, kde štátna správa musí byť plne zodpovedná za výkon i nevýkon svojej pôsobnosti.

Hmotná zodpovednosť za výkon štátnej správy sa doteraz nedostala do povedomia ani našej verejnosti, ani pracovníkov štátnej správy natoľko, aby sa jej uplatňovanie stalo zaužívanou praxou týchto orgánov, je skôr iba výnimkou.

Hmotnú zodpovednosť pracovníka štátnej správy za škodu spôsobenú porušením povinností pri starostlivosti o životné prostredie (tak ako každé zavinené porušenie pracovných povinností) upravuje Zákonník práce. Zodpovedným subjektom je tu pracovník štátnej správy a subjektom vyvodzujúcim zodpovednosť je vedúci orgánu štátnej správy podľa pracovnoprávnych predpisov.

Osobitný spôsob vyvodzovania hmotnej zodpovednosti sa uplatňuje v súvislosti s regresívnymi nárokmi z náhrady škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu štátnej správy alebo jej úradným postupom.

V praxi je často veľmi nejasná otázka, kto je oprávnený vyvodzovať zodpovednosť za taký výkon štátnej správy, keď v dôsledku nečinnosti jej orgánu nastane poškodenie životného prostredia. Ide prevažne o prípady, keď z právnych predpisov vyplývajú orgánom štátnej správy povinnosti uskutočniť aktivity, smerujúce k ochrane alebo zveľaďovaniu životného prostredia. Nečinnosťou však nie sú prípady, keď z právneho predpisu vyplýva možnosť zachovať sa aktívne alebo pasívne a orgán štátnej správy volí druhú alternatívu.

Nečinnosť ako stav, keď orgán štátnej správy nekoná a z platného práva vyplýva povinnosť konať, doposiaľ sa v starostlivosti o životné prostredie málo praniehuje. Tento stav pretrváva i napriek tomu, že viaceré problémy v zabezpečovaní starostlivosti o životné prostredie u nás pramenia práve z nečinnosti orgánov štátnej správy. Treba objektívne priznať, že naše zákony regulujú v záujme ochrany životného prostredia (menej už v záujme jeho zveľaďovania) viaceré oprávnenia a povinnosti orgánov štátnej správy. To, že sa nerealizujú, znižuje totiž výraznou mierou aj efektívnosť regulačného pô-

sobenia noriem. Preto by sa bolo treba v čo najkratšom čase vysporiadať s nedodržiavaním, resp. nerealizovaním právnych noriem, regulujúcich starostlivosť o životné prostredie a tieto prípady dôsledne posudzovať ako porušovanie zákonnosti so všetkými právnymi dôsledkami.

Vyplyva z toho, že medzi realizovaním právnych predpisov v oblasti starostlivosti o životné prostredie a náležitou starostlivosťou o životné prostredie je priama úmernosť. Zjednodušene možno povedať, že kvalitné plnenie úloh významnou mierou závisí aj od dodržiavania a vykonávania právnych noriem. V súčasnosti sa preto požaduje ich efektívne uplatňovanie, čo determinuje požiadavku efektívnej starostlivosti o životné prostredie ako integrálnej časti ekonomického a sociálneho rozvoja. Je to dôležité najmä v tých zákonných ustanoveniach, ktoré regulujú pravidlá správania sa v tejto oblasti nie striktnie, ale formou pripúšťajúcou úvahu príslušného orgánu (samozrejme vo vymedzenom rozsahu).

V prípade právnych noriem pripúšťajúcich úvahu požaduje sa od príslušných funkcionárov a pracovníkov štátnej správy nielen znalosť zákona a systémového pôsobenia právnych noriem, ale aj náležité ekologické myslenie a cítenie.

V rámci priestoru stanoveného právnou normou sa totiž posudzujú aj ekonomické, technické, odborné a v neposlednej miere aj ekologické otázky, od čoho môže závisieť aj vlastná forma, rozsah a variant realizovania právnej normy.

Vzhľadom na rôznorodosť a rozsah takýchto právnych predpisov možno ťažko v jednom článku podať ucelenejší pohľad na postup pri ich realizácii. Možno však upriamiť pozornosť na povinnosť rešpektovať základné ekologické postoje, čo determinuje uskutočňovanie právnych noriem pripúšťajúcich úvahu.

Záverom by som chcela zdôrazniť, že právna úprava starostlivosti o životné prostredie musí byť úzko spätá s právnou úpravou systému zodpovednosti. Ten by mal zakotviť efektívny systém vyvodzovania zodpovednosti za výkon starostlivosti o životné prostredie i za nečinnosť v tejto oblasti.

Okrem toho platná právna regulácia starostlivosti o životné prostredie by mala vo svojich ustanoveniach viac ako doposiaľ zahŕňovať úpravu motivačných prvkov na povzbudenie zveľaďovacích aktivít v tejto oblasti.

Literatúra

- Tóthová, K., 1991: Zodpovednosť za výkon štátnej správy ako 40 rokov opomínaná právna kategória. Zborník z kolokvia K zodpovednosti za výkon štátnej správy a samosprávy, Bratislava, p. 7-27.
 Kislinger, V., 1981: K zodpovednosti za životné prostredie v československom práve. Právnik, 12, p. 1071.
 Tóthová, K., 1989: Rozhodovacie procesy v štátnej správe. Obzor, Bratislava.