



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 352/2015-20

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 14. júla 2015 predbežne prerokoval sťažnosť [REDACTED], [REDACTED] a [REDACTED], zastúpených advokátkou Mgr. Zuzanou Zajíčkovou, ktorou namietajú porušenie základného práva obracať sa štátne orgány so žiadosťami a návrhmi podľa čl. 27 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, práva na priaznivé životné prostredie a práva na úplné a včasné informácie o stave životného prostredia podľa čl. 44 ods. 1 a čl. 45 Ústavy Slovenskej republiky a práva na účasť verejnosti na rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia podľa Aarhuského dohovoru postupom vlády Slovenskej republiky a jej uznesením č. 384/2014 z 20. augusta 2014 a postupom Národnej rady Slovenskej republiky a jej uznesením č. 1380 z 21. októbra 2014, ktorými schválili návrh ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov bez prechádzajúceho uskutočnenia rozporového konania na základe výsledku pripomienkového konania, a takto

### **r o z h o d o l :**

Sťažnosť [REDACTED], [REDACTED] a [REDACTED]

[REDACTED], o d m i e t a .



## Odôvodnenie:

### I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 8. decembra 2014 doručená sťažnosť [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] a [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ] (ďalej len „sťažovatelia“), ktorou namietajú porušenie základného práva obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami podľa čl. 27 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“), práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy, práva na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu a práva na účasť verejnosti na rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia podľa Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“) postupom vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) a jej uznesením č. 384/2014 z 20. augusta 2014 a postupom Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a jej uznesením č. 1380 z 21. októbra 2014, ktorými vláda a národná rada schválili návrh ústavného zákona č. 306/2014 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej aj „ústavný zákon“), bez prechádzajúceho uskutočnenia rozporového konania na základe výsledku pripomienkového konania.

Zo sťažnosti vyplýva, že Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo životného prostredia“) predložilo 14. júla 2014 návrh ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa ústava (rezortné číslo 7220/2014, vláda – číslo materiálu UV-30751/2014). K návrhu novely ústavného zákona sa uskutočnilo v dňoch od 14. júla 2014 do 1. augusta 2014 pripomienkové konanie, pričom jedným zo subjektov, ktoré sa pripomienkového konania zúčastnili, bola aj verejnosť, ktorá formou hromadnej pripomienky žiadala zastaviť legislatívny proces návrhu ústavného zákona, a to až

do vypracovania právnej analýzy, ktorá by vyvrátila právnu argumentáciu dokazujúcu, že v zmysle európskych predpisov „voda nie je tovarom“ podliehajúcim pravidlám voľného pohybu tovarov a služieb v zmysle Zmluvy o fungovaní Európskej únie, a tiež žiadala preukázať súlad zavedenia nových pojmov s európskou vodnou legislatívou. Hromadnú pripomienku do uplynutia termínu na pripomienkovanie návrhu podpísalo viac ako 4 000 občanov.

Vláda prerokovala a schválila návrh novely ústavného zákona uznesením č. 384/2014 na svojom rokovaní 20. augusta 2014. Predmetným uznesením vláda ďalej poverila predsedu vlády Slovenskej republiky predložiť predmetný vládny návrh ústavného zákona predsedovi národnej rady na ďalšie ústavné prerokovanie a ministra životného prostredia Slovenskej republiky uviesť vládny návrh ústavného zákona v národnej rade. Návrh bol národnej rade doručený 22. augusta 2014 (č. parlamentnej tlače 1110). Návrh novely ústavy (č. parlamentnej tlače 1110) bol po zmenách v národnej rade schválený uznesením č. 1380 z 21. októbra 2014.

Dňa 13. augusta 2014 sa konalo stretnutie zástupcov verejnosti so zamestnancami ministerstva, avšak v tomto čase už návrh novely ústavy nebol na ministerstve, ale od 7. augusta 2014 bol predložený poradným orgánom vlády. Stretnutie bolo skončené so záverom, že k zblíženiu stanovísk ministerstva a zástupcov verejnosti tykajúcich sa požiadavky z hromadnej pripomienky verejnosti požadujúcej *«vypracovanie právnej analýzy, ktorá by vyvrátila... právnu argumentáciu dokazujúcu, že v zmysle európskych predpisov „voda nie je tovarom“ podliehajúcim pravidlám voľného pohybu tovarov a služieb v zmysle Zmluvy o fungovaní Európskej únie»*, nedošlo a rozpor naďalej trvá. Toto stretnutie podľa sťažovateľov nemožno považovať za rozporové konanie, pretože cieľom rozporového konania je odstránenie rozporov. Vo vyhodnotení pripomienkového konania, ktoré bolo doručené 7. augusta 2014 na rokovanie poradných orgánov vlády, sa uvádza len konštatovanie, že *„... nastavenie legislatívneho procesu z dôvodu požadovaného verejnosťou nie je možné. Pojmy použité v návrhu ústavného zákona boli upravené na základe ostatných pripomienok.“*. Skutočnosť, že žiadne rozporové konanie sa

neuskutočnilo a že rozpor trvá, sa však nikde v dokumentoch predložených poradným orgánom vlády neuvádza. Podľa sťažovateľov navyše o výsledkoch pripomienkového konania nepodal ministerstvo životného prostredia pravdivé informácie, keď na portáli právnych predpisov predkladateľ uviedol, že hromadná pripomienka verejnosti bola akceptovaná, a v dokumente vyhodnotenie MPK naopak uviedol, že „Zastavenie legislatívneho procesu z dôvodu požadovaného verejnosťou nie je možné“, z čoho podľa sťažovateľov vyplýva, že pripomienka verejnosti akceptovaná nebola. K namietanému porušeniu práv sťažovateľov malo dôjsť aj schválením uznesenia vlády č. 384/2014, pretože vláda schválila návrh zákona, ktorý nebol predložený na jej rokovanie v súlade s Legislatívnymi pravidlami vlády Slovenskej republiky (ďalej len „legislatívne pravidlá vlády“), resp. nebol pripravený a v pripomienkovom konaní prerokovaný v súlade s legislatívnymi pravidlami vlády. Podľa sťažovateľov bol návrh opakovane podstatne menený, pričom sa neuskutočnilo ďalšie pripomienkové konanie podľa čl. 14 ods. 8 legislatívnych pravidiel vlády. Následne 22. augusta 2014 bol národnej rade doručený návrh novely ústavy (č. parlamentnej tlače 1110) a po zmenách v parlamente ho národná rada schválila uznesením č. 1380 z 21. októbra 2014, avšak bez toho, aby sa predtým uskutočnilo rozporové konanie s verejnosťou.

Sťažovatelia v sťažnosti uvádzajú, že v prípade hromadnej pripomienky verejnosti, ktorú podpísom podporilo viac ako 500 fyzických osôb, v danom prípade konkrétne 4127 osôb, a ktorej predkladateľ návrhu nevyhovel, malo byť po uplynutí lehoty na pripomienkové konanie uskutočnené rozporové konanie podľa čl. 14 ods. 6 legislatívnych pravidiel vlády. Ministerstvo životného prostredia ako predkladateľ návrhu a príslušný orgán tento postup nedodržalo a nenaložilo s pripomienkou ustanoveným spôsobom. Uvedený postup následne vláda odobrila, keď návrh schválila uznesením, navyše napriek tomu, že prešiel pred schválením vládou tromi zmenami znenia bez toho, aby sa zopakovalo pripomienkové konanie, a posunula ho tak na prerokovanie do národnej rady. Ani v národnej rade sa na pripomienku neprihliadalo a rozporové konanie sa neuskutočnilo.

Sťažovatelia v sťažnosti namietajú zásah do v sťažnosti označených základných práv aj tým, že «Novela Ústavy v prvej časti ustanovenia zakotvuje zákaz vývozu vody dopravnými prostriedkami alebo potrubím, avšak v druhej časti ustanovenia (za bodkočiarkou) cez široko zadefinované výnimky (najmä výnimku povoľujúcu vývoz vody dopravnými prostriedkami alebo potrubím na osobnú spotrebu), tento zákaz v podstate ruší. Napriek absencii výkladu pojmu „voda na osobnú spotrebu“ je zrejmé, že výnimka sa vzťahuje na vývoz pitnej vody. Pred prijatím novely Ústavy vývoz vody nebolo možné povoliť, pretože mu bránil článok 4 Ústavy SR, podľa ktorého „Nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé vody a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky“. Po prijatí novely Ústavy vývoz pitnej vody bude možné legálne povoliť, a to aj pre splnomocňovacie ustanovenie obsiahnuté v druhej vete článku 4 odseku 2 Ústavy: Podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanoví zákon. Novela Ústavy tak podľa názoru sťažovateľov legalizuje potenciálny vývoz vody do zahraničia za účelom obchodovania s vodou ako tovarom.». Podľa sťažovateľov však „V zmysle judikatúry Ústavného súdu SR, majetok taxatívne vymenovaný v čl. 4 Ústavy Slovenskej republiky nemožno previesť na inú osobu, a to ani na základe osobitného zákona (zákonným prechodom)“. Sťažovatelia v sťažnosti napokon vyjadrujú presvedčenie, že „... nielen otázka prevodu vlastníckeho práva k vode odobratej na území SR, ale aj otázka prepravy vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území SR cez jej hranice tak, ako je upravená v čl. 4 ods. 2 Ústavy, je nevhodná“.

Sťažovatelia poukazujú, že „... vzhľadom na možné právne dôsledky považujú... za potrebné, aby pred definitívnym prijatím novely Ústavy bol vypracovaný právny výklad vody ako tovaru (podľa tvrdení ministerstva životného prostredia) a z toho sa odvíjajúcej zmeny vlastníckych vzťahov pri vývoze vody a následne posúdiť možný nesúlad medzi odsekom (1) a (2) článku 4 novely Ústavy. V prípade, že voda aj po vyvezení zostane vlastníctvom Slovenskej republiky, je potrebné zadefinovať, ako bude Slovenská republika tieto vlastnícke práva uplatňovať v zahraničí.“.

Sťažovatelia napokon v sťažnosti uvádzajú argumenty, na základe ktorých je podľa ich názoru ústavný zákon z 21. októbra 2014 č. 306/2014 Z. z., ktorým sa dopĺňa ústava tak, že sa na konci jeho znenia pripája veta „*Slovenská republika chráni a zveľaďuje toto bohatstvo, šetrne a efektívne využíva nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií*“, pričom doterajší text čl. 4 sa označuje ako odsek 1 a dopĺňa sa odsekom 2, ktorý znie „*(2) Preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami alebo potrubím sa zakazuje; zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanoví zákon*“, v rozpore s pôvodným čl. 4 ústavy (resp. po novele s čl. 4 ods. 1 ústavy), poukazujú na nevhodnosť prijatej zmeny ústavy, jej nekonzistentnosť a vnútornú rozpornosť, ako aj na jej nesúlad s legislatívou Európskej únie v oblasti vodného hospodárstva, predovšetkým z pohľadu pojmov použitých v ústavnom zákone č. 306/2014 Z. z.

Vychádzajúc z uvedeného sťažovatelia navrhujú, aby ústavný súd na základe dôvodov uvedených v sťažnosti po jej prerokovaní takto rozhodol:

„1. Sťažnosti sa vyhovuje.

2. Základné právo sťažovateľov obracať sa na štátne orgány so žiadosťami a návrhmi priznané v čl. 27 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, právo na priaznivé životné prostredie a právo na úplné a včasné informácie o stave životného prostredia zakotvené v čl. 44 ods. 1 a čl. 45 Ústavy SR a právo na účasť verejnosti na rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia podľa Aarhuského dohovoru boli porušené tým, že Vláda Slovenskej republiky schválila dňa 20.08.2014 uznesením č. 384/2014 a Národná rada Slovenskej republiky schválila dňa 21. 10. 2014 uznesením, č. 1380 návrh ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992

*Zb. v znení neskorších predpisov bez prechádzajúceho uskutočnenia rozporového konania na základe výsledku pripomienkového konania.*

*3. Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 384/2014 zo dňa 20.08.2014 sa podľa čl. 127 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a podľa § 56 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov zrušuje.*

*4. Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 1380 zo dňa 21. 10. 2014 sa podľa čl. 127 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a podľa § 56 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov zrušuje.“*

*Sťažovatelia ďalej navrhujú, aby ústavný súd „... v odôvodnení rozhodnutia konštatoval, že Národná rada Slovenskej republiky nemôže pokračovať v prerokovaní a schvaľovaní príslušného vládneho návrhu zákona pred jeho opätovným prerokovaním a schválením vládou a že ministerstvo je povinné uskutočniť rozporové konanie k návrhu zákona v súlade s legislatívnymi pravidlami vlády ohľadne hromadnej pripomienky predloženej verejnosťou a v prípade zásadnej zmeny návrhu zákona predložiť jeho pozmenené znenie na opätovné pripomienkové konanie. Ak nedôjde v rámci rozporového konania k zhode medzi navrhovateľom a predkladateľmi pripomienky, pripomienku je povinná prerokovať vláda SR.“.*

*Sťažovatelia taktiež navrhujú, „... aby Ústavný súd Slovenskej republiky podľa § 52 ods. 2 zákona o ústavnom súde po predbežnom prerokovaní návrhu odložil vykonateľnosť uznesenia Vlády Slovenskej republiky č. 384/2014 zo dňa 20. 08.2 014, ktorým vláda schválila návrh ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, zároveň aby odložil vykonateľnosť uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky č. 1380 zo dňa 21. 10. 2014“.*

*Odklad vykonateľnosti sťažovatelia odôvodňujú „... dôležitým verejným záujmom, ktorý spočíva v tom, že postup štátnych orgánov Slovenskej republiky (v tomto prípade*

*ministerstva životného prostredia, vlády a Národnej rady SR) pri ich činnosti, predovšetkým pri schvaľovaní návrhov zákonov, musí byť zbavený akýchkoľvek pochybností o tom, či je v súlade s ústavou“, poukazujúc pritom na nález ústavného súdu č. k. II. ÚS 5/03-10.*

*Podľa sťažovateľov „Verejný záujem na tom, aby postup štátnych orgánov Slovenskej republiky pri schvaľovaní zákonov, bol zbavený pochybností o jeho súlade s ústavou a o tom, že týmto postupom neprišlo k porušeniu základných práv občanov Slovenskej republiky, je podľa názoru sťažovateľov prinajmenšom rovnako veľký, ako bol v prípade postupu Súdnej rady SR pri navrhovaní kandidáta na predsedu Najvyššieho súdu SR. Navyše vzhľadom na zásadný charakter a ďalekosiahle dosahy návrhu novely ústavy na občanov Slovenskej republiky je potrebné, aby sa pri schvaľovaní takéhoto zákona rešpektovalo právo občanov vyjadriť sa k návrhu zákona a vziať ich pripomienky na zreteľ.*

*Odkladom vykonateľnosti by nevznikla žiadnym osobám ujma, ktorá by bola porovnateľná s ujmov, ktorá by vznikla sťažovateľom a ďalším fyzickým a právnickým osobám v prípade, žeby bol predmetný návrh zákona schválený spôsobom, ktorý by bol v rozpore s ústavou a znamenal by porušenie základných práv sťažovateľov.“.*

Sťažovatelia si napokon v sťažnosti uplatnili aj náhradu trov konania, ktorých výšku v sťažnosti vyčíslili.

## II.

Ústavný súd rozhoduje podľa čl. 127 ods. 1 ústavy o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Podľa § 25 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho

sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ústavný súd návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania.

Z § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde vyplýva, že úlohou ústavného súdu pri predbežnom prerokovaní sťažnosti je tiež posúdiť, či táto nie je zjavne neopodstatnená. V súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu za zjavne neopodstatnenú možno považovať sťažnosť vtedy, keď namietaným postupom alebo namietaným rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným postupom alebo rozhodnutím orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú preto treba považovať sťažnosť, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po prijatí sťažnosti na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, tiež napr. I. ÚS 4/00, II. ÚS 101/03, I. ÚS 140/03).

Podľa čl. 27 ods. 1 ústavy petičné právo sa zaručuje. Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami.

Podľa čl. 44 ods. 1 ústavy má každý právo na priaznivé životné prostredie.

Podľa čl. 45 ústavy každý má právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu.

Právo na účasť verejnosti na rozhodovacom procese v záležitostiach životného prostredia upravuje čl. 8 Aarhuského dohovoru. Podľa čl. 8 Aarhuského dohovoru každá strana sa usiluje podporovať, pokiaľ sú ešte možnosti otvorené, účinnú účasť verejnosti na príslušnej úrovni počas prípravy vykonávacích predpisov a iných všeobecne použiteľných právne záväzných pravidiel orgánmi verejnej moci, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie.

Na tento účel by mali byť vykonané nasledujúce kroky:

- a) mali by byť ustanovené dostatočné časové rámce pre účinnú účasť;
- b) mali by byť zverejnené návrhy predpisov alebo by mali byť inak verejne prístupné a
- c) verejnosti by mala byť daná možnosť pripomienkovania, a to priamo alebo prostredníctvom zastupiteľských poradných orgánov.

Výsledky účasti verejnosti sa majú zohľadniť v najvyššej možnej miere.

Právo na prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia upravuje čl. 9 Aarhuského dohovoru. Podľa čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2, každá strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej národnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správnomu alebo súdnemu konaniu umožňujúcemu napadnutie konaní a opomenutí právnických a fyzických osôb a verejných inštitúcií, ktoré sú v rozpore s jej národným právom v oblasti životného prostredia. Sťažovatelia však v sťažnosti uvádzajú len dôvody, na základe ktorých vyjadrujú názor, že postupom vlády a jej uznesením č. 384/2014 a postupom národnej rady a jej uznesením č. 1380 došlo k zásahu do práva verejnosti na účasť na rozhodovacom procese v záležitostiach životného prostredia podľa čl. 8 Aarhuského dohovoru. Zo sťažnosti nevyplývajú žiadne dôvody, na ktorých by

sťažovatelia zakladali namietané porušenie práva na prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia podľa čl. 9 Aarhuského dohovoru.

Vo vzťahu k namietanému porušeniu čl. 8 Aarhuského dohovoru ústavný súd považuje za potrebné poukázať na judikatúru Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“), v rámci ktorej už posudzoval možnosť priamej aplikácie ustanovení Aarhuského dohovoru, a poukázal na svoju judikatúru, v ktorej vyslovil, že v tejto súvislosti sa ustanovenie dohody uzatvorenej s Európskou úniou a jej členskými štátmi a tretími štátmi musí považovať za ustanovenie s priamym účinkom v prípade, že vzhľadom na jeho znenie, ako aj na predmet a povahu tejto dohody obsahuje jasnú a presnú povinnosť, ktorej splnenie alebo účinky nezávisia od vydania žiadneho ďalšieho aktu (pozri najmä rozsudky Súdneho dvora z 12. 4. 2005, Igor Simutenkov proti Ministerio de Educación y Cultura a Real Federación Española de Fútbol, C-265/03, Zb. s. I-2579, bod 21, a z 13. 12. 2007, Asda Stores Ltd proti Commissioners of Her Majesty's Revenue and Customs, C-372/06, Zb. s. I-11223, bod 82).

Z formulácie použitej v čl. 8 Aarhuského dohovoru *„každá strana sa usiluje podporovať, pokiaľ sú ešte možnosti otvorené, účinnú účasť verejnosti pri príprave právnych predpisov“* možno konštatovať, že právo verejnosti na účasť pri príprave právnych predpisov je v tomto dohovore upravené najmenej striktné, avšak napriek uvedenej konštatácii čl. 8 tohto dohovoru určuje zodpovednosť orgánov verejnej správy za prijatie nevyhnutných prostriedkov pre efektívnu účasť verejnosti pri príprave všeobecne záväzných predpisov. Z uvedeného vyplýva, že ustanovenie čl. 8 Aarhuského dohovoru je z hľadiska jeho výkonu alebo jeho účinkov podriadené tomu, že dôjde na vnútroštátnej úrovni k vydaniu neskorších aktov, ktorými sa zabezpečí jeho realizácia. Nemožno mu teda priznať priamy účinok v právnom poriadku Slovenskej republiky.

Sťažovatelia namietajú porušenie svojho práva podľa čl. 27 ods. 1 ústavy, práva podľa čl. 44 ods. 1 ústavy, práva podľa čl. 45 ústavy a práva podľa čl. 8 Aarhuského dohovoru postupom vlády a jej uznesením č. 384/2014 z 20. augusta 2014 a postupom

národnej rady a jej uznesením č. 1380 z 21. októbra 2014, ktorými vláda a národná rada schválili návrh ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa čl. 4 ústavy tak, že v čl. 4 sa na konci pripája veta „*Slovenská republika chráni a zveľaďuje toto bohatstvo, šetrne a efektívne využíva nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií*“ a doterajší text čl. 4 sa označuje ako odsek 1 a dopĺňa sa odsekom 2, ktorý znie „*(2) Preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami alebo potrubím sa zakazuje; zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanoví zákon.*“ (rezortné číslo 7220/2014, vláda– číslo materiálu UV-30751/2014, číslo parlamentnej tlače 1110) bez prechádzajúceho uskutočnenia rozporového konania na základe výsledku pripomienkového konania, ktoré sa uskutočnilo od 14. júla 2014 do 1. augusta 2014. K namietanému porušeniu uvedených práv sťažovateľov malo dôjsť v dôsledku toho, že vláda a národná rada schválili návrh novely ústavy, ktorým sa dopĺňa čl. 4 ústavy o nový odsek 2 bez zohľadnenia zásadných pripomienok verejnosti, vo vzťahu ku ktorým v rámci uskutočneného pripomienkového konania rozpor pretrval. Podľa sťažovateľov v prípade, ak predkladateľ návrhu zákona (v tomto prípade ministerstvo životného prostredia) hromadnej pripomienke verejnosti nevyhovel, malo byť po uplynutí lehoty na pripomienkové konanie uskutočnené rozporové konanie v súlade s čl. 14 ods. 6 legislatívnych pravidiel vlády. Vláda sa mala porušenia uvedených práv sťažovateľov dopustiť tým, že svojím schválením návrhu novely ústavy odobrila postup ministerstva životného prostredia, ktoré nedodržalo postup podľa čl. 14 ods. 6 legislatívnych pravidiel vlády a nenaložilo s pripomienkou verejnosti ustanoveným spôsobom, keď tento návrh vláda schválila svojím uznesením, a to navyše aj napriek tomu, že návrh zmeny ústavy prešiel pred schválením vládou tromi zmenami bez toho, aby sa zopakovalo pripomienkové konanie, čím predmetný návrh ústavného zákona vláda posunula na prerokovanie do národnej rady. Národná rada sa mala zásahu do sťažovateľmi označených základných

práv dopustiť tým, že neprihliadala na zásadné pripomienky verejnosti k predmetnému návrhu ústavného zákona.

Vo vzťahu k v sťažnosti namietanému porušeniu označených práv postupom a uznesením vlády je potrebné uviesť, že podľa § 53 ods. 3 zákona o ústavnom súde sťažnosť možno podať v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, oznámenia opatrenia alebo upovedomenia o inom zásahu. Táto lehota sa pri opatrení alebo inom zásahu počíta odo dňa, keď sa sťažovateľ mohol o opatrení alebo inom zásahu dozvedieť. Sťažovatelia namietajú porušenie svojich základných práv označených v sťažnosti uznesením vlády č. 384/2014 z 20. augusta 2014. Sťažnosť proti porušeniu v petite sťažnosti označených práv však bola ústavnému súdu doručená 8. decembra 2014, a teda po uplynutí dvojmesačnej lehoty počítanej odo dňa, kedy sa sťažovatelia mohli o namietanom zásahu do ich základných práv dozvedieť. Preto podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde sťažnosť v časti namietajúcej zásah do označených základných práv sťažovateľov postupom vlády a jej uznesením č. 384/2014 z 20. augusta 2014 bolo potrebné odmietnuť ako podanú oneskorene.

Podľa čl. 13 ods. 3 legislatívnych pravidiel vlády sa pripomienkové konanie k návrhu zákona má uskutočniť inter alia aj s verejnosťou. Zo sťažnosti ani z jej príloh však nie je možné zistiť, na základe čoho sa sťažovatelia považujú za zástupcov verejnosti, resp. ako sa nimi stali, ani či sťažnosť podávajú vo svojom mene alebo v mene tejto anonymnej verejnosti. Pokiaľ sťažovatelia v sťažnosti uvádzajú, že sú zástupcami verejnosti a sťažnosť podávajú v jej mene, pričom z obsahu sťažnosti a ani z jej príloh nie je možné zistiť, ako sa zástupcami verejnosti stali, sťažnosť sťažovateľov treba odmietnuť podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde aj z dôvodu jej podania osobami zjavne neoprávnenými.

Vzhľadom na to, že ústavný súd sťažnosť odmietol, bolo bez právneho významu zaoberať sa ďalšími požiadavkami sťažovateľov, ako aj ich návrhom na odloženie vykonateľnosti uznesenia vlády č. 384/2014 z 20. augusta 2014 a uznesenia národnej rady č. 1380 z 21. októbra 2014.

Nad rámec veci vzhľadom na obsah sťažnosti ústavný súd považuje za vhodné vyjadriť sa aj k neopodstatnenosti jednotlivých námietok sťažovateľov.

Pokiaľ ide o v sťažnosti namietané porušenie označených práv postupom a uznesením národnej rady, je potrebné pripomenúť, že výkon a účinky práva verejnosti na účasť pri príprave právnych predpisov v záležitostiach životného prostredia podľa čl. 8 Aarhuského dohovoru sú v podmienkach Slovenskej republiky podriadené pravidlám obsiahnutým v legislatívnych pravidlách vlády, ktoré zabezpečujú jeho realizáciu. Štandardy zabezpečujúce účasť verejnosti pri príprave právnych predpisov dotýkajúcich sa záležitostí životného prostredia, tak ako vyplývajú z čl. 8 Aarhuského dohovoru, sú v Slovenskej republike upravené v rámci legislatívnych pravidiel vlády, ktoré sú interným normatívnym riadiacim aktom vlády a ktoré podľa čl. 1 písm. a) legislatívnych pravidiel vlády záväzne určujú pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov a upravujú postup ministerstiev a ostatných orgánov verejnej moci pri príprave, predkladaní a prerokovaní zákonov, ktorých návrhy podáva vláda národnej rade, a to až do ich podania národnej rade. Legislatívne pravidlá vlády teda upravujú postup zabezpečujúci účasť verejnosti pri príprave právnych predpisov, ktorý je časovo ohraničený, a to podaním príslušného návrhu zákona národnej rade. Účasť verejnosti pri príprave právnych predpisov zabezpečujú tým, že predkladateľovi návrhu zákona stanovujú povinnosť prerokovať daný návrh s verejnosťou v pripomienkovom konaní podľa stanovených pravidiel. Povinnosti v nich upravené týkajúce sa zabezpečenia účinnej účasti verejnosti na rozhodovacom procese sa na národnú radu nevzťahujú. Národná rada sa svojím postupom a rozhodnutím preto nemôže dopustiť ich porušenia majúceho za následok porušenie práva na účasť verejnosti na rozhodovacom procese v záležitostiach životného prostredia podľa čl. 8 Aarhuského dohovoru.

Vo vzťahu k v sťažnosti namietanému porušeniu označených práv uznesením národnej rady č. 1380 z 21. októbra 2014 je potrebné napokon uviesť aj to, že sťažovatelia v sťažnosti v podstate napádajú samotné prijatie uznesenia č. 1380, ktorým národná rada schválila vládny návrh ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa ústava tak, že v čl. 4 ústavy sa na konci pripája veta „*Slovenská republika chráni a zveľaďuje toto bohatstvo, šetrne*

*a efektívne využíva nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií“ a doterajší text čl. 4 sa označuje ako odsek 1 a dopĺňa sa odsekom 2, ktorý znie „(2) Preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami alebo potrubím sa zakazuje; zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanoví zákon.“. Predmetným uznesením národnej rady schválený ústavný zákon bol 6. novembra 2014 odoslaný do Zbierky zákonov Slovenskej republiky a uverejnený bol 14. novembra 2014 v čiastke 95 pod č. 306/2014. Účinnosť nadobudol 1. decembra 2014.*

Sťažovatelia v sťažnosti konkrétne napádajú, že prijatá zmena ústavy (čl. 4 ods. 2 ústavy) je v rozpore s pôvodným čl. 4 ústavy (resp. po novele s čl. 4 ods. 1 ústavy) a legislatívou Európskej únie v oblasti vodného hospodárstva a že je nevhodná, nekonzistentná a vnútorne rozporná. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že predmetom sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy je preskúmať namietané porušenie základných práv podľa ústavy alebo práv vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy. Ústavný súd nemá v konaní o sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy právomoc posudzovať súlad prijatej právnej úpravy s ústavou, resp. s právnym predpisom vyššej právnej sily. Rovnako je potrebné dodať, že právomoc ústavného súdu posúdiť v rámci konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy a § 37 zákona o ústavnom súde súlad ústavného zákona s ústavou je otázna (k preskúmateľnosti súladu ústavného zákona s ústavou pozri napr. II. ÚS 153/2013).

Ústavný súd ďalej v súvislosti s prerokovaním sťažnosti sťažovateľov považuje za potrebné uviesť aj to, že podľa § 49 zákona o ústavnom súde sťažnosť môže podať fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom sa porušili jej základné práva alebo slobody, ak o ochrane týchto základných práv a slobôd nerozhoduje iný súd. Podľa § 51 ods. 1 zákona o ústavnom súde účastníkmi

konania sú sťažovateľ a orgán verejnej moci, proti ktorému sťažnosť smeruje. Uvedené ustanovenia zákona o ústavnom súde určujú okruh zásahov, voči ktorým možno namietat porušenie základných práv, a okruh subjektov, proti ktorým možno sťažnosť podať. Sťažnosťou podľa čl. 127 ods. 1 ústavy je možné domáhať sa ochrany základných práv a slobôd proti takému rozhodnutiu, opatreniu alebo inému zásahu orgánu, ktorý má atribúty verejnej moci a ktorým je daný orgán spôsobilý autoritatívne zasiahnuť do právnej sféry sťažovateľa. Uznesenia vlády a uznesenia národnej rady nemožno považovať za rozhodnutia či opatrenia orgánov verejnej moci v zmysle § 49 zákona o ústavnom súde, ktorými by bolo možné zasiahnuť do individuálnych práv jednotlivcov, pretože nepredstavujú individuálny právny akt, ale sú všeobecne záväzné. Za iný zásah v zmysle § 49 zákona o ústavnom súde by bolo možné nanajvýš považovať postup ministerstva životného prostredia, predkladateľa návrhu ústavného zákona, v pripomienkovom konaní.

Z obsahu sťažnosti je zrejmé, že sťažovatelia namietajú porušenie označených práv aj postupom ministerstva životného prostredia, hoci ministerstvo životného prostredia neoznačilo v petite sťažnosti za subjekt, ktorý sa mal dopustiť porušenia ich základných práv. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že podľa § 20 ods. 3 zákona o ústavnom súde je ústavný súd viazaný návrhom na začatie konania okrem prípadov výslovne uvedených v tomto zákone. Viazanosť ústavného súdu návrhom na začatie konania sa prejavuje predovšetkým vo viazanosti petitom návrhu na začatie konania, teda tou časťou sťažnosti (v konaní podľa čl. 127 ústavy), v ktorej sťažovateľ špecifikuje, akého rozhodnutia sa od ústavného súdu domáha (§ 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde), čím zároveň vymedzí predmet konania pred ústavným súdom z hľadiska požiadavky na poskytnutie ústavnej ochrany. Vzhľadom na uvedené môže ústavný súd rozhodnúť len o tom, čoho sa sťažovateľ domáha v petite svojej sťažnosti, a vo vzťahu k tomu subjektu, ktorý označil za porušovateľa svojich práv. Platí to predovšetkým v situácii, keď je sťažovateľ zastúpený kvalifikovaným právnym zástupcom (m. m. II. ÚS 19/05, III. ÚS 2/05).

Časť argumentácie sťažovateľov dotýkajúca sa porušenia nimi označených práv, obsiahnutá v odôvodnení ich sťažnosti sa netýka postupu a rozhodnutí, vo vzťahu ku ktorým

sťažovatelia žiadajú od ústavného súdu vyslovenie porušenia svojich práv podľa ústavy a Aarhuského dohovoru (uznesenie vlády a uznesenie národnej rady), ale táto smeruje k pochybeniam na strane ministerstva životného prostredia. V súvislosti s viazanosťou návrhom ústavným súdom, ako aj so zásadou *ultra petitem iudex condemnare non potest* sa s námietkami, ktoré nemajú vzťah k sťažnostnému petitu (sťažnosťou napadnutým rozhodnutiam), ale smerujú voči postupu subjektu, ktorého sťažovatelia neoznačili v petite sťažnosti za porušovateľa svojich práv, nie je potrebné podrobnejšie vysporiadať.

Obsah petičného práva v zmysle čl. 27 ústavy spočíva v tom, že každému sa zaručuje nikým nerušený výkon tohto práva za predpokladu, že nie sú prekročené medze určené v čl. 27 ods. 2 a 3 ústavy a pri rešpektovaní čl. 2 ods. 3 ústavy (obdobne I. ÚS 38/94, I. ÚS 37/00). S prihliadnutím na uvedené možno konštatovať, že účelom tohto základného práva je garantovať každému možnosť obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na orgány verejnej moci so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami. Povinnosťou dožiadaných orgánov je týmito podnetmi sa zaoberať. Ich povinnosťou však nie je splniť očakávaná a predstavy predkladateľov daných podnetov. Je však potrebné, aby podnety boli vybavené spôsobom súladným s ústavou, príslušnými zákonmi, ako aj ďalšími normatívnymi právnymi aktmi.

Na základe zistení ústavného súdu sťažovateľom a predkladateľom hromadnej pripomienky nebolo zo strany žiadneho orgánu verejnej moci znemožnené, aby v rámci pripomienkového konania uplatnili svoje práva, ktoré sa v konečnom dôsledku premietli do podnetu na zastavenie legislatívneho procesu návrhu ústavného zákona. V danom prípade nebol zistený žiadny protiprávny úkon orgánu verejnej moci, ktorý by mohol zasiahnuť do výkonu základných práv sťažovateľov. Verejnosť mala v súlade s legislatívnymi pravidlami vlády možnosť ovplyvniť navrhované znenie zmeny ústavy, ale len v podobe konkrétnych a jednoznačných návrhov na úpravu textu podľa čl. 14 legislatívnych pravidiel vlády. Verejnosť síce využila možnosť účasti na pripomienkovom konaní, ale hromadnú pripomienku neformulovala spôsobom vyžadujúcim si uskutočnenie rozporového konania podľa čl. 10 ods. 6 legislatívnych pravidiel vlády. Prijatím

namietaného uznesenia národnej rady, ako aj namietaného uznesenia vlády, proti ktorému však bola sťažnosť podaná oneskorene, ako ani predchádzajúcim postupom predkladateľa (ministerstva životného prostredia, ktorého však sťažovatelia neoznačili v petite sťažnosti za subjekt, ktorý sa mal dopustiť zásahu do nimi označených práv) pred predložením návrhu ústavného zákona na rokovanie vlády v súlade s príslušnými článkami legislatívnych pravidiel vlády nemohla nastať reálna možnosť signalizujúca namietané porušenie základného práva obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami podľa čl. 27 ods. 1 ústavy. Táto časť sťažnosti namietajúca porušenie základného práva podľa čl. 27 ústavy postupom národnej rady a jej uznesením č. 1380 z 21. októbra 2014 je zjavne neopodstatnená.

Sťažovatelia v sťažnosti namietali aj porušenie svojho základného práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy.

V tejto súvislosti ústavný súd poukazuje na svoju predchádzajúcu judikatúru, v ktorej už uviedol, že obsahom pozitívneho záväzku štátu vo vzťahu k právam a slobodám občana je povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu práv, ktoré v ústave priznal občanovi, ale súčasťou pozitívneho záväzku nie je povinnosť dosiahnuť výsledok, ktorý občan žiada od štátu (m. m. II. ÚS 8/96, I. ÚS 4/02). Zároveň však existujú aj pozitívne záväzky štátu, ktoré vyplývajú zo záujmu na efektívnej ochrane práv. Takúto zvláštnu kategóriu pozitívnych záväzkov štátu predstavujú povinnosti štátu spočívajúce v zabezpečení účinnej ochrany medzinárodnými zmluvami zaručených práv prostredníctvom existencie určitého (právom upraveného) procesu.

Cieľom pozitívneho záväzku štátu vyplývajúceho z čl. 8 Aarhuského dohovoru je prostredníctvom právneho poriadku príslušného štátu zabezpečiť ochranu účasti verejnosti pri príprave všeobecne záväzných právnych predpisov majúcich významný vplyv na životné prostredie, t. j. počiatočnej fáze celého legislatívneho procesu – pri príprave a prerokovaní návrhu zákona pred jeho predložením do národnej rady. Samotný legislatívny proces

prebieha ďalej v národnej rade, prerokovaním návrhu zákona vo výboroch a pléne, uskutočnení hlasovania o návrhu zákona, signáciou zákona a končí až uverejnením schváleného zákona v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Výsledkom legislatívneho procesu je zákon upravujúci nielen práva a povinnosti subjektov, ktorým je adresovaný, ale aj zabezpečujúci ich práva, resp. ochranu ich práv a právom chránených záujmov.

Z uvedeného je zrejmé, že nedostatočné zabezpečenie tohto pozitívneho záväzku štátu automaticky samo osebe neznamená aj porušenie práva, v záujme ochrany ktorého sa má príslušná povinnosť realizovať, t. j. práva na priaznivé životné prostredie, pretože uvedenému právu verejnosti zodpovedá obsahovo rovnaká povinnosť štátu, resp. príslušných orgánov verejnej moci chrániť práva priznané jednotlivým osobám, a taktiež preto, že až konečný výsledok legislatívneho procesu, t. j. uverejnený zákon je pre dotknuté subjekty záväzný. K porušeniu alebo obmedzeniu základného práva na priaznivé životné prostredie by mohlo dôjsť až na základe v Zbierke zákonov Slovenskej republiky zverejneného zákona, a to buď samotným ustanovením príslušného zákona alebo pri aplikácii uvedeného zákona príslušnými orgánmi verejnej moci (I. ÚS 73/2014).

Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd konštatuje, že medzi dôvodmi, na ktorých sťažovatelia zakladajú namietané porušenie základného práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy, a nimi namietaným postupom národnej rady, ako ani postupom predkladateľa (ministerstva životného prostredia, ktorého však sťažovatelia neoznačili v petite sťažnosti za subjekt, ktorý sa mal dopustiť zásahu do nimi označených práv) či postupom vlády (proti ktorej však bola sťažnosť podaná oneskorene) pri zabezpečení účasti verejnosti pri príprave návrhu ústavného zákona neexistuje príčinná súvislosť. Preto aj túto časť sťažnosti, ktorou sťažovatelia namietajú zásah do práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy postupom národnej rady a jej uznesením č. 1380 z 21. októbra 2014, by bolo potrebné posúdiť ako zjavne neopodstatnenú.

Sťažovatelia pri výpočte namietania porušenia ich základných práv uvádzajú aj porušenie ich základného práva na úplné a včasné informácie o stave životného prostredia

a o príčinách a následkoch tohto stavu podľa čl. 45 ústavy, avšak bez toho, aby uviedli, v čom vidia porušenie tohto ich základného práva. Zo sťažnosti nevyplývajú žiadne dôvody, na ktorých by sťažovatelia zakladali namietané porušenie tohto práva zo strany vlády a národnej rady. Preto vo vzťahu k namietanému porušeniu čl. 45 ústavy postupom národnej rady a jej uznesením č. 1380 z 21. októbra 2014 aj túto časť sťažnosti treba považovať za zjavne neopodstatnenú.

**P o u č e n i e :** Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 14. júla 2015