



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 10/2023-25

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla (sudca spravodajca) a sudcov Petra Straku a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **Občianske združenie – Green Earth**, Björnsonova 14, Bratislava, zastúpeného URBAN GAŠPEREC BOŠANSKÝ, s. r. o., advokátska kancelária, Havlíčkova 16, Bratislava, proti uzneseniu vlády Slovenskej republiky č. 676/2021 z 24. novembra 2021 takto

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

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 18. januára 2022 domáha vyslovenia porušenia základných práv podľa čl. 44 ods. 1 a čl. 45 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 35 ods. 1 a 2 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) a práv podľa čl. 1, čl. 7 a čl. 6 ods. 2, 3 a 8 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“) uznesením vlády, ktorým bol schválený Program odpadového hospodárstva Slovenskej republiky na roky 2021 – 2025 (ďalej len „schválený POH SR“), ktoré žiada zrušiť a vec vrátiť vláde na ďalšie konanie. Napokon žiada finančné zadostučinenie 5 000 eur.

#### **II.**

2. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) podľa zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o odpadoch“) a zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o posudzovaní vplyvov“) vypracovalo návrh Programu odpadového hospodárstva Slovenskej republiky na roky 2021 – 2025 (ďalej len „návrh POH SR“), ktorý bol predmetom nelegislatívneho procesu od 9. apríla 2021 do 20. augusta 2021, v rámci ktorého prebehlo medzirezortné

pripomienkovacie konanie. Dňa 24. novembra 2021 vláda uznesením POH SR schválila a ministrom životného prostredia uložila zabezpečiť do konca 2021 jeho uverejnenie s tým, že do konca roka 2025 predloží vyhodnotenie plnenia cieľov POH. Niektorým ministrom a predsedom ústredných orgánov štátnej správy bolo uložené priebežne do roka 2025 zabezpečiť realizáciu opatrení na plnenie cieľov POH SR.

3. Návrh POH SR nepredpokladal vytváranie nových zariadení na energetické zhodnocovanie odpadov, ktoré však vo schválenom POH SR bolo vyjadrené slovami „*alebo vytvorenia nových zariadení na energetické zhodnocovanie odpadov*“. Návrh POH SR vychádzal z využitia kapacít existujúcich zariadení na energetické zhodnocovanie odpadov a nepodporoval výstavbu takýchto nových zariadení. Taktiež v rámci schváleného POH SR došlo k doplneniu, ktoré nebolo súčasťou návrhu POH SR, ktorý nestanovoval minimálne limity recyklačnej efektivity.

### III.

4. Podľa sťažovateľa je vylúčené preskúmanie POH SR v správnom súdnictve. Preto ho môže preskúmať len ústavný súd, pričom uznesenie vlády, ktorým bol schválený, nie je interným aktom, ktorým vláda dovnútra riadi ministerstvá a iné orgány štátnej správy, ale ide o akt svojho druhu, ktorý zasahuje do práv verejnosti na priaznivé životné prostredie. Nemožnosť jeho preskúmania by viedla k odmietnutiu prístupu sťažovateľa k spravodlivosti, a teda porušeniu jeho práv podľa čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru.

5. Namietané porušenie uvedených práv spočíva v tom, že schválený POH SR obsahoval oproti návrhu POH SR zásadné zmeny, ku ktorým sa nemohol vyjadriť. Konkrétne nedošlo k posúdeniu toho, že schválený POH SR na rozdiel od návrhu počíta aj s vytvorením nových zariadení na energetické zhodnocovanie odpadov. Preto nedošlo k posúdeniu spaľovania ako jedného z najmenej vhodných spôsobov nakladania s odpadmi. Okrem toho oproti návrhu POH SR boli bez posúdenia vplyvov na životné prostredie zapracované ciele pre batérie a akumulátory, ktoré stanovili limity, bez ktorých by ich inak bolo možné vo väčšom množstve recyklovať mimo Slovenska a tým chrániť životné prostredie najmä v okolí Serede, kde sa nachádza zariadenie na ich recykláciu. K porušeniu jeho práva tak došlo tým, že verejnosti neboli dané informácie o životnom prostredí a verejnosť sa nemohla vyjadriť k týmto opatreniam v procese schvaľovania POH SR. V tejto súvislosti sťažovateľ poukazuje na § 15 ods. 1 a 2 zákona o posudzovaní vplyvov, podľa ktorého ak ide o prípravu a schvaľovanie strategického dokumentu, musí sa prihliadať na existenciu aj obsah záverečného stanoviska z posúdenia strategického dokumentu a najmä na podmienky prijatia strategického dokumentu a schvaľujúci orgán nemôže bez záverečného stanoviska z posúdenia strategického dokumentu podľa § 12 alebo bez doložky vplyvov na životné prostredie podľa § 17 ods. 14 schváliť strategický dokument, ktorý je predmetom posudzovania.

6. Sťažovateľ preto namieta, že v dôsledku schválenia POH SR došlo k porušeniu jeho základných práv, pretože nedošlo k posúdeniu tohto strategického dokumentu na životné prostredie v zmysle národnej a nadnárodnej legislatívy. Okrem toho mu ako verejnosti neboli poskytnuté informácie o životnom prostredí v rozsahu, v akom sa znenie schváleného POH SR odlišuje od návrhu POH SR, a preto nemohol využiť svoje práva v rozsahu odlišností návrhu a schváleného znenia POH SR.

#### IV.

7. Sťažovateľ namieta porušenie základných práv na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy (čl. 35 ods. 1 listiny) a na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia podľa čl. 45 ústavy (čl. 35 ods. 2 listiny). Okrem toho namieta porušenie čl. 1 Aarhuského dohovoru, ktorý všeobecne stanovuje jeho ciele. Konkrétne namieta čl. 7, podľa ktorého má verejnosť mať účasť na tvorbe plánov, programov a politík týkajúcich sa životného prostredia, a v nadväznosti na čl. 6 ods. 2, podľa ktorého zainteresovaná verejnosť má byť informovaná hneď na začiatku rozhodovacieho procesu týkajúceho sa životného prostredia, čl. 6 ods. 3, podľa ktorého v jednotlivých fázach procesov má byť zúčastnenej verejnosti poskytnutý primeraný čas na prípravu a účinnú účasť na rozhodovacom procese, a čl. 6 ods. 8, podľa ktorého pri rozhodovaní treba náležite zohľadniť výsledky účasti verejnosti.

8. Z hľadiska posúdenia dôvodnosti ústavnej sťažnosti je rozhodné, či sťažovateľom namietaný a uznesením vlády schválený POH SR možno považovať za právoplatné rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah v zmysle čl. 127 ods. 2 ústavy a § 122 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“). Podľa § 9 ods. 1 zákona o odpadoch POH SR vypracúva ministerstvo a ním vypracovaný návrh sa posudzuje podľa zákona o posudzovaní vplyvov s tým, že po tomto posúdení ho schvaľuje vláda. Účasť verejnosti na tvorbe POH vyplýva z čl. 31 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpade a o zrušení určitých smerníc, podľa ktorého členské štáty zabezpečia, aby príslušné zainteresované subjekty, orgány a široká verejnosť mali v súlade so smernicou 2003/35/ES alebo prípadne so smernicou 2001/42/ES o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie príležitosť zúčastniť sa na vypracovaní programov odpadového hospodárstva a predchádzania vzniku odpadu a mali k nim po ich vypracovaní prístup.

9. POH SR vypracúva ministerstvo spravidla na obdobie desiatich rokov, a to najmä na základe podkladov od okresných úradov v sídle kraja, okresných úradov a územnej samosprávy. POH SR po posúdení jeho vplyvov na životné prostredie schvaľuje vláda a po jeho schválení ho ministerstvo uverejňuje. Význam tohto programového dokumentu vyplýva z § 9 ods. 4 zákona o odpadoch, podľa ktorého okresný úrad v sídle kraja vypracúva POH kraja, ktorý musí byť v súlade s POH SR. POH kraja sa znova posudzuje podľa zákona o posudzovaní vplyvov s tým, že záväznú časť POH kraja vydáva okresný úrad v sídle kraja vyhláškou. Podľa § 9 ods. 7 zákona o odpadoch POH SR a POH krajov sú podkladom pre opatrenia na predchádzanie vzniku odpadov, nakladanie s odpadmi, dekontamináciu a na spracúvanie územnoplánovacej dokumentácie s tým, že podľa § 9 ods. 8 zákona o odpadoch rozhodnutia a vyjadrenia orgánov štátnej správy odpadového hospodárstva vydávané podľa zákona o odpadoch nesmú byť v rozpore s POH kraja.

10. Z uvedených ustanovení zákona o odpadoch a zákona o posudzovaní vplyvov vyplýva, že odpadové hospodárstvo sa spravuje na základe programov, ktoré sa tvoria osobitnými procesmi na úrovni celoštátnej, keď vláda na návrh ministerstva po verejnosti prístupnom pripomienkovom konaní schvaľuje POH SR a následne keď okresný úrad vypracúva POH kraja, ktorý podlieha posudzovaniu vplyvov na životné prostredie. Zatiaľ čo POH SR je záväzný pre tvorbu POH kraja, pre konkrétne rozhodnutia v oblasti odpadového hospodárstva (rozhodnutia a vyjadrenia orgánov štátnej správy odpadového hospodárstva podľa zákona o odpadoch) je rozhodujúci POH kraja.

Z pohľadu dvojstupňového postupu tvorby konkrétnych pravidiel odpadového hospodárstva treba vnímať sťažovateľom namietané porušenie jeho práv.

11. Z Aarhuského dohovoru vyplýva právo verejnosti zúčastniť sa aj na tvorbe programov týkajúcich sa životného prostredia. Sťažovateľ v tomto procese bol informovaný o návrhu POH SR, ako aj o jeho výslednom znení. Rozpor medzi návrhom a konečným znením POH SR však nemožno považovať za porušenie jeho práv. Jednak z toho pohľadu, že ak by bola prijatá akákoľvek zmena POH SR v procese jeho tvorby pred rozhodnutím vlády, bez ďalšieho by musela byť posúdená ako porušenie práv zainteresovanej verejnosti. Na strane druhej je podstatný ten faktor, že POH SR priamo nezaväzuje orgány štátnej správy odpadového hospodárstva pri vydávaní rozhodnutí a vyjadrení orgánov štátnej správy odpadového hospodárstva. Takýmto programom je až POH kraja, ktorý rovnako podlieha zákonu o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. V procese jeho tvorby sa verejnosť môže vyjadriť k jednotlivým opatreniam, pričom môže namietat i tie opatrenia, ktorých základom budú tie ustanovenie POH SR, ktoré neboli obsiahnuté v jeho pripomienkovanom návrhu a ktoré boli zapracované až do jeho vládou schváleného znenia.

12. V nadväznosti na osobitné okolnosti týkajúce sa tvorby programov odpadového hospodárstva preto nemožno dospieť k záveru, že by sťažovateľom tvrdený procesný nedostatok spočívajúci v doplnení POH SR v procese jeho tvorby mohol byť posúdený ako rozhodnutie, opatrenie alebo iných zásah do základných práv sťažovateľa. Rovnako z tohto postupu nemožno dospieť k záveru, že by sťažovateľovi ako zainteresovanej verejnosti bolo odňaté jeho právo účasti na tvorbe programu týkajúceho sa životného prostredia, konkrétne že by mu bola odňatá príležitosť zúčastniť sa na vypracovaní programu odpadového hospodárstva tým, že by nebol informovaný o jeho začiatku, nebol by mu daný čas na prípravu a účinnú účasť na tomto procese a napokon, že by nebola zohľadnená jeho účasť na tomto procese, ktorý sa završuje vydaním POH kraja. Prijatím namietaného uznesenia vlády a ani predchádzajúcim postupom ministerstva pred predložením správy na rokovanie vlády nemohlo dôjsť k reálnemu a definitívnemu zásahu do sťažovateľových základných práv. Ústavná sťažnosť je zjavne neopodstatnená a ako taká bola podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde odmietnutá.

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

**V Košiciach 12. januára 2023**

**Robert Šorl**  
**predseda senátu**