

ods. 2 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky schválených uznesením vlády Slovenskej republiky č. 352 z 25. mája 2010 v znení platnom v čase posudzovaného vládneho návrhu (ďalej len „legislatívne pravidlá vlády“) 24. mája 2013 Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo životného prostredia“ alebo „predkladateľ“) ako predkladateľom zverejnený na portáli právnych predpisov. Týmto dňom v súlade s čl. 13 ods. 6 legislatívnych pravidiel vlády zároveň začalo pripomienkové konanie trvajúce 15 pracovných dní.

Predkladateľovi bola 13. júna 2013 predložená hromadná pripomienka, ktorú podporilo 8 250 fyzických osôb a právnických osôb, medzi ktorých patrili aj sťažovatelia. Hromadná pripomienka obsahovala 49 pripomienok k jednotlivým bodom návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o ochrane prírody a krajiny (ďalej aj „body novelizácie“), ako aj k označenému návrhu zákona ako celku. Pripomienky boli označené ako zásadné. V hromadnej pripomienke boli uvedené osoby, ktoré sú oprávnené zastupovať verejnosť pri rokovaní o nej.

Predkladateľ (ministerstvo životného prostredia, pozn.) uskutočnil 20. júna 2013 so zástupcami verejnosti rozporové konanie, z ktorého bola vyhotovená zápisnica označená ako *„zápisnica z rozporového konania na expertnej úrovni konaného dňa 20. júna 2013 o 9:00 hod. v budove MŽP SR na Nám. L. Štúra 1, k zásadným pripomienkam verejnosti k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony“* (ďalej len „zápisnica z rozporového konania“). Z obsahu zápisnice z rozporového konania vyplýva, že vo vzťahu k pripomienke týkajúcej sa § 9 návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o ochrane prírody a krajiny, bolo dohodnuté, že ministerstvo životného prostredia pošle elektronicky zástupcom verejnosti jeho novú úpravu, resp. znenie pred rozporovým konaním na úrovni ministra a zástupcovia verejnosti následne nové znenie označeného ustanovenia z pohľadu existencie rozporu prehodnotia; vo vzťahu k ostatným pripomienkam rozpor medzi ministerstvom životného prostredia a zástupcami verejnosti zotrval. Zo zápisnice z rozporového konania ďalej vyplýva, že vo vzťahu k pripomienkam týkajúcim

sa bodov 11 (okrem odseku 7) a 37 novelizácie a doplnenia nového bodu novelizácie týkajúceho sa § 47 ods. 4 písm. h) návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o ochrane prírody a krajiny, bol rozpor odstránený ustúpením od pripomienok, vo vzťahu k bodu 11 novelizácie, pokiaľ ide o odsek 7, bol rozpor odstránený akceptovaním pripomienky, vo vzťahu k pripomienke týkajúcej sa bodu novelizácie 20 bol rozpor odstránený dohodou tak, že sa v bode 20 slovo „možno“ nahradí slovom „sa“, vo vzťahu k pripomienkam týkajúcim sa bodov novelizácie 5, 8, 12 (§ 7), 13, 33, 62, 63 <okrem pripomienky k § 61 ods. 4, § 64 [v rozsahu, pokiaľ ide o § 61c) a inštitút zmluvnej ochrany], § 76 a § 9 návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o ochrane prírody a krajiny (doplnenie nového bodu do odseku 1)> bolo dohodnuté, že ministerstvo životného prostredia predloží úpravy alebo zváži opodstatnenosť vykonania úpravy. Ministerstvo životného prostredia malo stanovisko poslať zástupcom verejnosti pred rozporovým konaním na úrovni ministra a títo ho mali z pohľadu pretrvávania rozpornosti jednotlivých pripomienok prehodnotiť. V tejto súvislosti malo ministerstvo životného prostredia poslať aj úpravu k bodu novelizácie 64, a to vo vzťahu k § 61a ods. 2 a § 61b ods. 2 návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o ochrane prírody a krajiny, a vo vzťahu k ostatným pripomienkam rozpor zotrval. K zápisnici z rozporového konania bolo ako príloha pripojené stanovisko ministerstva životného prostredia k zásadným pripomienkam verejnosti z rozporového konania uskutočneného na expertnej úrovni, v rámci ktorého ministerstvo životného prostredia navrhlo novú úpravu § 9 návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o ochrane prírody a krajiny, a navrhované úpravy k bodom novelizácie 5, 8, 12, 13, 62 a 76.

Zápisnica z rozporového konania bola zaslaná zástupcom verejnosti 4. júla 2013. Ministerstvo životného prostredia zvolalo na 9. júl 2013 v súlade s čl. 14 ods. 5 legislatívnych pravidiel vlády druhé kolo rozporového konania k zásadným pripomienkam verejnosti. Zo zápisnice z druhého kola rozporového konania vyplýva, že pretrval rozpor k bodom 1, 5, 8, 10, 12, 13, 20, 25, 26, 27, 28, 31, 32, 33, 43, 44, 46, 47, 63, 64, 76, 104 a 115 návrhu, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o ochrane prírody a krajiny, pričom zástupcovia verejnosti zotrvali taktiež na svojich pripomienkach týkajúcich sa návrhu ako celku. Rozpor pretrval aj vo vzťahu k doplneným bodom novelizácie týkajúcim sa § 13

ods. 2 písm. a) a h), § 14 ods. 2, § 15 ods. 1 písm. b), § 16 ods. 1 písm. h), § 28 ods. 4, § 54 ods. 2 písm. f), § 97 ods. 1 písm. h) a § 100 ods. 2 písm. b) označeného návrhu zákona. Podľa zápisnice z druhého kola rozporového konania došlo medzi zúčastnenými stranami k odstráneniu rozporu ustúpením od pripomienky k bodom 11 okrem odsekov 7, 12, 37 a § 47 ods. 4 návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o ochrane prírody a krajiny, akceptovaním pripomienky k bodu 11 ods. 7 a bodu 15, čiastočným akceptovaním pripomienky a novou úpravou k bodom 8, 59, 60 a 76 (odsek 4) a vypustením bodov novelizácie 59 a 62 označeného návrhu zákona. Z poznámok uvedených v zápisnici z druhého kola rozporového konania vyplýva, že ministerstvo životného prostredia okrem iného na ňom uviedlo, že pripomienky k § 28 ods. 2 až 4 návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o ochrane prírody a krajiny, sa budú systémovo riešiť v rámci pripravovanej novelizácie zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Ministerstvo životného prostredia zároveň informovalo zástupcov verejnosti, že úpravy, ktoré predložilo v nadväznosti na výsledok rozporového konania na expertnej úrovni k bodom novelizácie 8, 13, 63 a 64, budú ešte modifikované z dôvodu potreby riešiť zásadné pripomienky iných subjektov, a body 59 a 62 sa vypustia. Vo vzťahu k bodom 12, 20 a 33 návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o ochrane prírody a krajiny, ministerstvo životného prostredia informovalo zástupcov verejnosti, že prehodnotilo svoj postoj a nebude vykonávať úpravy vo vzťahu k týmto pripomienkam a vo vzťahu k § 9 návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o ochrane prírody a krajiny, bude vykonaná úprava v intenciách pripomienky.

Zápisnica z druhého kola rozporového konania bola predložená zástupcom verejnosti 20. septembra 2013, pričom nebola v rozpore s § 14 ods. 7 legislatívnych pravidiel vlády podpísaná zástupcami oboch strán rozporu.

Na portáli právnych predpisov bol 12. septembra 2013 zverejnený návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej aj „nový návrh zákona“), ktorý obsahoval podstatné zmeny

oproti tomu návrhu, ktorý bol zverejnený na pripomienkové konanie 24. mája 2013. V ten istý deň začalo rokovanie poradných orgánov vlády Slovenskej republiky, ktoré trvalo až do 24. septembra 2013, keď bol materiál odoslaný na rokovanie vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“). Vláda uznesením č. 571 z 26. septembra 2013 schválila nový návrh zákona a zároveň poverila predsedu vlády predložiť tento návrh zákona predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) na ďalšie prerokovanie.

Sťažovatelia podali 25. októbra 2013 návrh na začatie konania o ochrane pred nezákonným zásahom orgánov verejnej správy podľa § 250v Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“; spolu len „návrh na začatie konania“), ktorým sa domáhali, aby najvyšší súd uložil vláde vziať späť nový návrh zákona predložený národnej rade 27. septembra 2013 v lehote 3 dní od právoplatnosti tohto rozsudku a aby uložil ministerstvu životného prostredia predložiť tento nový návrh zákona v znení, v ktorom bol predložený na rokovanie vlády konané 26. septembra 2013 do pripomienkového konania, v lehote 15 dní odo dňa jeho späťvzatia vládou z rokovania národnej rady, taktiež požiadali aj o priznanie náhrady trov konania.

Sťažovateľom bol 19. mája 2014 doručený rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 10 Sžz 4/2013 z 30. apríla 2014, ktorým najvyšší súd návrh sťažovateľov proti odporcovi v 1. rade – ministerstvu životného prostredia zamietol a konanie proti odporcovi v 2. rade – vláde zastavil a žiadnemu z účastníkov konania nepriznal náhradu trov konania. Podľa názoru sťažovateľov napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu boli porušené ich základné práva podľa čl. 44 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj práva zakotvené v čl. 8 a čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

Sťažovatelia vo svojom návrhu na začatie konania poukazovali na to, že postup predkladateľa návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o ochrane prírody a krajiny, a nového návrhu zákona bol v rozpore s čl. 8 Aarhuského dohovoru, ako aj s viacerými ustanoveniami legislatívnych pravidiel vlády. Sťažovatelia svoje námietky konkretizovali poukazom na to, že predkladateľ v ich veci postupoval v rozpore s legislatívnymi

pravidlami vlády, pretože z obsahu vyhodnotenia pripomienkového konania, resp. materiálu predloženého vláde, vyplýva, že nový návrh zákona bol predložený bez akceptácie, čo i len niektorých (málopočetných) pripomienok, ktorým v rozporovom konaní sám vyhovel, resp. ktoré prisľúbil akceptovať. Taktiež poukázali na to, že materiál v predmetnej veci bol predložený na rokovanie vlády v odlišnej podobe než bola jeho podoba predložená do pripomienkového konania.

Podľa sťažovateľov napadnutý rozsudok najvyššieho súdu vo vzťahu k druhému výroku, ktorým bolo konanie vo veci návrhu voči vláde zastavené z dôvodu, že vláda nie je orgánom verejnej správy, trpí nedostatkom odôvodnenia, keďže v ňom najvyšší súd „nedáva žiadnu odpoveď na otázku na základe ustanovení akých právnych predpisov dospel... k názoru, že vláda nie je orgánom verejnej správy. Takáto interpretácia, ktorá zužuje právomoc súdu konať podľa piatej hlavy piatej časti O. s. p. na nedefinované postupy orgánov verejnej správy pri výkone verejnej správy, teda zrejme v správnom konaní nie len že nevyplýva zo žiadneho z ustanovení O. s. p., obsiahnutých v piatej časti, ale v jej neprospech výslovne svedčí znenie ustanovenia § 250v ods. 1, 2 O. s. p. “.

V nadväznosti na už uvedené sťažovatelia poukazujú na uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 102/08 z 10. augusta 2008, z ktorého podľa nich vyplýva, že ústavný súd považoval súdny prieskum postupu ministerstva životného prostredia a vlády vo vzťahu k namietaným porušeniam práva vyplývajúceho z Aarhuského dohovoru za možný. Sťažovatelia poukazujú aj na odôvodnenie uznesenia sp. zn. IV. ÚS 178/09 z 28. mája 2009 týkajúce sa preskúmania obdobného postupu ministerstva životného prostredia a vlády. V označenom uznesení ústavný súd okrem iného uviedol:

«Vo vzťahu k namietanému porušeniu základných práv sťažovateľov podľa čl. 44 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy je ústavný súd toho názoru, že podľa čl. 142 ods. 1 ústavy súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon. Podľa § 7 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“) v občianskom súdnom konaní súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí,

opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, pokiaľ ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú o nich iné orgány. Podľa § 244 ods. 1 OSP v správnom súdnictve súdy preskúvajú na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Podľa ustanovenia § 244 ods. 2 OSP v správnom súdnictve súdy preskúvajú zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Podľa § 244 ods. 3 OSP rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia, vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.»

Citovanú časť uznesenia *sp. zn. IV. ÚS 178/09 z 28. mája 2009* interpretujú tak, že ústavný súd jeho prostredníctvom dotknutých sťažovateľov odkázal na využitie právnych prostriedkov ochrany nimi označených základných práv v systéme všeobecných súdov, keďže ich nevyužitie zakladá dôvod na odmietnutie sťažnosti pre nedostatok právomoci ústavného súdu.

Vo vzťahu k tej časti napadnutého rozhodnutia najvyššieho súdu, ktorým bol návrh na začatie konania zamietnutý voči ministerstvu životného prostredia z dôvodu, že sťažovatelia nevyčerpali právne prostriedky nápravy, ktoré im umožňuje osobitný predpis [sťažnosť podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení zákona č. 289/2012 Z. z. (ďalej len „zákon o sťažnostiach“)], sťažovatelia namietajú, že s prihliadnutím na § 250v ods. 4 OSP sťažnosť podľa zákona o sťažnostiach nemôže byť považovaná za prostriedok nápravy, ktorý by sťažovatelia boli povinní využiť pred podaním návrhu na všeobecný súd, keďže na základe takejto sťažnosti nebolo možné dosiahnuť zákaz pokračovať v porušovaní práva ani obnoviť stav pred neoprávneným zásahom do ich práv. V tejto súvislosti sťažovatelia argumentujú, že „Úrad vlády SR, ktorý je ústredným orgánom štátnej správy pre kontrolu

vybavovania petícií a sťažností nemá v žiadnom zákonnom ustanovení zakotvenú právomoc nariadiť ministromi životného prostredia neporušovať práva sťažovateľov ani obnoviť stav pred nezákonným zásahom. Navyše ako je zrejmé zo skutočností, že návrh bol odoslaný na rokovanie vlády SR dňa 24. 9. 2014 a schválený dňa 26. 9. 2014 na rokovaní vlády, je záver súdu o neprípustnosti návrhu sťažovateľov pre nepodanie sťažnosti podľa zákona o sťažnostiach odopretím súdnej ochrany sťažovateľom.“.

Sťažovatelia s odkazom na čl. 8 a čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru poukazujú na príslušnú judikatúru Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) predovšetkým vo veci C-240/09 (rozsudok Súdneho dvora C- 240/09 z 8. 3. 2011 vo veci Lesoochranárske zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky), podľa ktorej „Aj keď predmetom uvedeného konania bola aplikácia čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru členskými štátmi (Slovenskou republikou) nie je možné poprieť identickú podstatu problému v aplikácii oboch článkov tohto dohovoru. Tak čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, ako aj čl. 8 ukladajú povinnosť stranám tohto dohovoru na vykonanie určitých úkonov, ktoré majú smerovať k zabezpečeniu účasti verejnosti, či už na rozhodovacom procese, alebo na príprave vykonávacích predpisov. Napriek tomu, že oba uvedené ustanovenia ukladajú povinnosti stranám dohovoru, nie je možné prehliadnuť, či nevnúmať zmysel týchto ustanovení, ktorým je zabezpečiť čo najširšiu účasť verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, s cieľom prispieť k ochrane práva každého človeka, príslušníka tejto, i budúcich generácií žiť v životnom prostredí, ktoré je primerané pre zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu.“.

Poukazujúc na uvedené skutočnosti, sťažovatelia navrhujú, aby ústavný súd po predbežnom prerokovaní sťažnosti rozhodol nálezom, v ktorom vysloví, že právo sťažovateľov vyplývajúce z čl. 8 Aarhuského dohovoru na ich účinnú účasť ako zástupcov verejnosti na príprave vykonávacích predpisov a iných všeobecne použiteľných právne záväzných pravidiel orgánmi verejnej moci, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie, právo sťažovateľov na prístup k súdnemu konaniu umožňujúce napadnutie

úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s vnútroštátnym právom z oblasti životného prostredia, vyplývajúce z čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, ako aj základné právo sťažovateľov na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy a ich základné právo domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na súde podľa čl. 46 ods. 1 ústavy boli rozsudkom najvyššieho súdu sp. zn. 10Sžz 4/2013 z 30. apríla 2014 porušené, zakáže najvyššiemu súdu pokračovať v porušovaní práv sťažovateľov vo veci sp. zn. 10 Sžz 4/2013, zruší napadnutý rozsudok najvyššieho súdu a vec vráti najvyššiemu súdu na ďalšie konanie, a napokon sťažovateľom prizná úhradu trov konania.

II.

Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje 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.

Ústavný 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“) každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak.

Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú zákonom predpísané náležitosti, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd

na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

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 o zjavne neopodstatnenú sťažnosť ide vtedy, ak namietaným postupom alebo rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci nemohlo dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok príčinnej súvislosti medzi označeným postupom alebo rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú sťažnosť preto možno považovať takú, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, tiež napr. I. ÚS 4/00, II. ÚS 101/03). K iným dôvodom, ktoré môžu zakladať záver o zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti, nesporne patrí aj ústavnoprávny rozmer, resp. ústavnoprávna intenzita namietaných pochybení, resp. nedostatkov v činnosti alebo rozhodovaní príslušného orgánu verejnej moci, posudzovaná v kontexte s konkrétnymi okolnosťami prípadu (IV. ÚS 362/09, m. m. IV. ÚS 62/08).

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

Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

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 zohľadnia v najvyššej možnej miere.

Podľa čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru navyše bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2, každá strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia.

Zo sťažnosti vyplývajú dve zásadné námietky. Sťažovatelia namietajú, že napadnutý rozsudok najvyššieho súdu vydaný v konaní podľa § 250v OSP:

- trpí vo vzťahu k druhému výroku nedostatkom odôvodnenia, keďže v ňom najvyšší súd nedal odpoveď na otázku, na základe ktorého právneho predpisu dospel k záveru, že vláda nie je orgánom verejnej správy,

- je arbitrárny vo vzťahu k prvému výroku, keďže sťažnosť podľa zákona o sťažnostiach nemožno považovať za účinný prostriedok nápravy, a to z dôvodu, že Úrad vlády Slovenskej republiky (ďalej len „úrad vlády“) nedisponuje právomocou zakázať ministerstvu životného prostredia pokračovať v porušovaní práva a obnoviť stav pred zásahom, ako aj z dôvodu nedostatku účinnosti tohto prostriedku, keďže „*návrh bol odoslaný na rokovanie vlády SR dňa 24. 9. 2014 a schválený dňa 26. 9. 2014*“.

Podľa § 250v ods. 1 OSP fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím, a tento zásah bol zameraný priamo proti nej alebo

v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný, môže sa pred súdom domáhať ochrany proti zásahu, ak taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie.

V odôvodnení napadnutého rozsudku najvyššieho súdu sa uvádza:

„Citované ustanovenie § 250v ods. 3 O. s. p. upravuje podmienky prípustnosti návrhu na ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy. Ide o kumulatívne stanovené podmienky prípustnosti návrhu; ktorými je jednak vyčerpanie dostupných opravných prostriedkov podaných s cieľom nápravy dôsledkov nezákonného zásahu a jednak podanie návrhu v určenej subjektívnej a objektívnej lehote. Za právne prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, považuje judikatúra Najvyššieho súdu SR ako aj judikatúra Ústavného súdu SR predovšetkým inštitút sťažnosti podľa zákona č. 9/2010 Z. z. (predtým zákona č. 152/1998 Z. z.).

V konaní nebolo sporné, že navrhovatelia nepodali sťažnosť voči postupu orgánu verejnej správy, čo odôvodňovali tým, že nemajú k dispozícii žiadne iné opravné prostriedky, ktorých použitie by im umožňoval osobitný predpis, a že takýmto prostriedkom nie je sťažnosť podľa zákona o sťažnostiach, keďže na vybavenie sťažnosti podľa zákona o sťažnostiach má príslušný orgán verejnej správy 60 pracovných dní. Podľa ustálenej judikatúry však ustanovenie § 250v ods. 3 druhá veta O. s. p. je nevyhnutné vykladať tak, že o existencii zásahu sa dotknutá osoba najskôr dozvedela až doručením oznámenia o vybavení sťažnosti.

Nezastupiteľná úloha sťažnosti spočíva najmä v tom, že nielen navrhovateľ, ale aj samotný orgán verejnej správy sa musí pred súdnym konaním dozvedieť o existencii situácie, ktorú navrhovateľ podľa svojho najlepšieho svedomia a vedomia klasifikuje ako nezákonný zásah, a to preto, aby bol nielen informovaný o dôvodoch, ktoré vedú navrhovateľa k hodnoteniu tejto situácie ako nezákonného zásahu, ale najmä, aby sa mohol k týmto dôvodom nielen vyjadriť, ale pokiaľ sa s nimi stotožní, mohol aj tento nezákonný zásah bez súdnej pomoci v medziach svojej právomoci rýchlo a účinne odstrániť. V danom prípade súdna pomoc poskytovaná v zmysle čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy SR, ako aj podľa § 250v ods. 1 O. s. p. má subsidiárny charakter a je možné sa jej domáhať iba v prípade aktívneho vyčerpania opravných prostriedkov.

Preto najvyšší súd, v zmysle citovaného ustanovenia § 250v ods. 3 O. s. p., práve z dôvodu nevyčerpania prostriedkov nápravy ako zákonnej podmienky prípustnosti podaného návrhu, musel návrh podľa § 250v ods. 4 O. s. p. voči odporcovi v 1/ rade zamietnuť ako neprípustný, a to bez toho, aby posudzoval jeho dôvodnosť.

Voči odporcovi v 2/ rade súd konanie zastavil. Súd konštatuje, že nie je daná právomoc súdu konať podľa § 250v O. s. p. o podanom návrhu, keďže vláda nie je orgánom verejnej správy. Podľa názoru súdu takto označený odporca v 2/ rade ani nemá spôsobilosť byť účastníkom konania.“

Z doterajšej judikatúry ústavného súdu vyplýva, že s obdobnou vecou, ako je vec sťažovateľov, sa už zaoberal v konaní vedenom pod sp. zn. I. ÚS 112/2014, v ktorom posudzoval ústavnú akceptovateľnosť uznesenia najvyššieho súdu sp. zn. 9 Sžz 5/2013 z 27. novembra 2013. Označeným uznesením najvyšší súd v zásade totožnej skutkovej a právnej veci konanie o návrhu navrhovateľov, ktorí podporili hromadnú pripomienku verejnosti a mimovládnych organizácií k vládnemu návrhu zákona o ochrane prírody a krajiny podľa § 250v OSP, zastavil pre nedostatok svojej právomoci podľa § 250v ods. 8, § 246c ods. 1 prvej vety a § 104 ods. 1 prvej vety OSP. V označenom uznesení najvyšší súd nedostatok svojej právomoci odôvodnil poukazom na skutočnosť, že v prípade tvorby práva, na ktorú sú štátne orgány oprávnené v rámci ich pôsobnosti, nejde o výkon štátnej správy, ale o normotvorbu na základe zákona alebo na jeho vykonanie, a preto činnosť ministerstva životného prostredia v rámci prípravy návrhov zákonov, ich zverejnenia, prerokovania v pripomienkovom konaní a predložení vláde, ani predloženie návrhu zákona na rokovanie národnej rady vládou na základe jej uznesenia nie sú výkonom verejnej správy, ale inou ich činnosťou. Ústavný súd v predmetnej veci uznesením sp. zn. I. ÚS 112/2014 z 19. marca 2014 sťažnosť odmietol ako zjavne neopodstatnenú, pričom v súvislosti s napadnutým uznesením najvyššieho súdu vyslovil právny názor, podľa ktorého „... najvyšší súd v uznesení z 27. novembra 2013 správne poukázal na predmet konania, ktorým sťažovatelia namietali tzv. inú činnosť, ktorou sa verejná správa nepriamo prostredníctvom vlády podieľa na legislatívnom procese v dôsledku ústavou jej priznanej zákonodarnej iniciatívy. Obsahom sťažovateľmi namietaného zásahu nebol zásah

uskutočnený pri výkone verejnej správy, a preto ním nemohlo dôjsť ani k takej úprave hmotnoprávneho či procesnoprávneho postavenia sťažovateľov, ktorá by mohla mať za následok obmedzenie, resp. porušenie ich práv.“

Ústavný súd sa ani v skutkovo a právne totožnej veci sťažovateľov nemá dôvod odkloniť od právneho názoru vysloveného vo veci vedenej pod sp. zn. I. ÚS 112/2014, podľa ktorého v predmetnej veci nemožno postup štátneho orgánu pri tvorbe práva v rámci pôsobnosti vymedzenej ústavou a zákonmi stotožňovať s výkonom verejnej správy, ktorej obsah netvorí zákonodarnú činnosť, resp. činnosť bezprostredne súvisiacu so zákonodarnou činnosťou. Preto je z ústavného hľadiska akceptovateľný právny názor najvyššieho súdu o nedostatku svojej právomoci na vecné preskúmavanie postupu ministerstva životného prostredia a vlády v súvislosti s prípravou návrhov zákonov a ich prerokovaním v pripomienkovom konaní a následnom predložení vláde, keďže tieto nepredstavujú výkon verejnej správy.

V súlade s doteraz uvedeným preto odôvodnenie napadnutého rozsudku najvyššieho súdu, ktorým tento prvým výrokom návrh sťažovateľov voči ministerstvu životného prostredia zamietol z dôvodu neprípustnosti pre nevyčerpanie právnych prostriedkov nápravy a druhým výrokom konanie o návrhu sťažovateľov voči vláde zastavil, argumentujúc, že vláda nie je orgánom verejnej správy, vyznieva vo vzťahu k predchádzajúcej judikatúre najvyššieho súdu, ako aj ústavného súdu minimálne sporne, nesúrodo a nekompatibilne.

V súvislosti s už uvedeným ústavný súd tiež poukazuje na svoju konštantnú judikatúru, podľa ktorej jeho úlohou nie je zjednocovať *in abstracto* judikatúru všeobecných súdov, a suplovať tak poslanie, ktoré podľa zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov [§ 8 ods. 3, § 20 ods. 1 písm. b), § 21, § 22 a § 23 ods. 1 písm. b)] patrí najvyššiemu súdu (m. m. I. ÚS 17/01, I. ÚS 199/07, I. ÚS 18/08, II. ÚS 273/08, IV. ÚS 331/09).

Ústavný súd ďalej v nadväznosti na už vyslovené kritické závery týkajúce sa odôvodnenia napadnutého rozsudku poukazuje na svoju stabilizovanú judikatúru, v zmysle ktorej posudzuje spravodlivosť procesu ako celku (napr. m. m. II. ÚS 307/06), a preto k vyhovaniu sťažnosti dochádza zásadne iba v prípadoch, ak dospeje k názoru, že namietané a relevantné pochybenia zo strany príslušného orgánu verejnej moci umožňujú prijatie záveru, že proces ako celok bol nespravodlivý a vzhľadom na to aj jeho výsledok môže vyznievať ako nespravodlivý. Ústavný súd preto nepristupuje k vyhovaniu sťažnosti v prípadoch, keď zo strany orgánov verejnej moci síce k určitému pochybeniu došlo, avšak jeho intenzita a existujúca príčinná súvislosť medzi namietaným porušením ústavou garantovaného práva a jeho dôsledkami na spravodlivosť procesu ako celku nemala podstatný dosah (m. m. IV. ÚS 320/2011).

V nadväznosti na uvedené ústavný súd vo vzťahu k námietkam obsiahnutým v sťažnosti sťažovateľov, zohľadňujúc svoje právne názory vyslovené v uznesení sp. zn. I. ÚS 112/2014 z 19. marca 2014 vo vzťahu k skutkovo a právne v zásade identickej veci, pri predbežnom prerokovaní dospel k záveru, že najvyšší súd pri odôvodnení napadnutého rozsudku síce pochybil, ale nejde o pochybenie takej intenzity, ktoré s prihliadnutím na závery ústavného súdu prezentované v jeho uznesení sp. zn. I. ÚS 112/2014 má podstatný dosah na spravodlivosť procesu ako celku. Za daných okolností podľa názoru ústavného súdu neexistuje medzi napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu a obsahom sťažovateľmi označených práv podľa ústavy a Aarhuského dohovoru taká príčinná súvislosť, ktorá by po prípadnom prijatí sťažnosti na ďalšie konanie reálne mohla zakladať dôvod na vyslovenie ich porušenia. Navyše za okolností, keď najvyšší súd v predmetnej veci nedisponuje právomocou meritórne preskúmať návrh sťažovateľov, by vyslovenie porušenia sťažovateľmi označených práv napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu z dôvodu nedostatkov jeho odôvodnenia a jeho zrušenie v zmysle čl. 127 ods. 2 ústavy v konečnom dôsledku nemohlo viesť k účinnej ochrane ich práv, keďže najvyšší súd by po prípadnom vrátení veci na ďalšie konanie nemohol vyhovieť návrhu sťažovateľov (vzhľadom na nedostatok svojej právomoci).

V súvislosti so sťažovateľmi namietaným porušením ustanovení Aarhuského dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu ústavný súd odkazuje na svoju judikatúru, v rámci ktorej (sp. zn. I. ÚS 73/2014 z 5. marca 2014) už taktiež vyslovil, že nedostatočné zabezpečenie pozitívneho záväzku štátu vyplývajúce z čl. 8 Aarhuského dohovoru 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. Namietané porušenie, resp. neprípustné obmedzenie základného práva na priaznivé životné prostredie, je z hľadiska argumentácie sťažovateľov len v hypotetickej rovine. O jeho prípadnom porušení by sa mohlo uvažovať až po publikovaní príslušného zákona v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, resp. následne po nadobudnutí jeho účinnosti v súvislosti v spojení s jeho interpretáciou a aplikáciou príslušnými orgánmi verejnej moci. Z uvedeného zároveň vyplýva, že medzi postupom predkladateľa a vlády pri príprave návrhu zákona týkajúceho sa životného prostredia a právom na priaznivé životné prostredie neexistuje taká príčinná súvislosť, ktorá by zakladala reálny dôvod na vyslovenie jeho porušenia (m. m. I. ÚS 112/2014).

Cieľom čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru je zabezpečiť možnosť preskúmania úkonov alebo opomenutí orgánov verejnej správy, v prípade ak sú v rozpore s vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia. V danom prípade sťažovatelia namietali síce zásah spočívajúci v procese prípravy návrhu zákona v oblasti životného prostredia, avšak proces prípravy návrhov zákonov vlády nie je regulovaný predpismi týkajúcimi sa oblasti životného prostredia, a preto v dôsledku uvedeného zásahu k porušeniu týchto predpisov vôbec nemohlo dôjsť (obdobne I. ÚS 112/2014).

Vychádzajúc z dosiaľ uvedeného, ústavný súd pri predbežnom prerokovaní sťažnosť sťažovateľov podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde odmietol ako zjavne neopodstatnenú.

Keďže sťažnosť bola odmietnutá, bolo bez právneho dôvodu zaoberať sa ďalšími návrhmi uplatnenými v sťažnosti.

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

V Košiciach 27. mája 2015