



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 102/08-34

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 10. apríla 2008 predbežne prerokoval sťažnosť občianskeho združenia L., so sídlom T., zastúpeného advokátkou JUDr. I. R., K., vo veci porušenia jeho základného práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a práva podľa čl. 8 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia postupmi ministra a Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, ako aj postupom ministra a Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky pri príprave a predkladaní „*Správy o zdravotnom stave lesov*“ na rokovanie vlády Slovenskej republiky a uznesením vlády Slovenskej republiky č. 990/2007 z 21. novembra 2007 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť L. o d m i e t a .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 29. novembra 2007 faxom a 30. novembra 2007 poštou doručená sťažnosť občianskeho združenia L.

zaregistrovaného 22. júna 1993 (ďalej len „sťažovateľ“), ktorou namieta porušenie svojho základného práva podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva podľa čl. 8 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“) postupom ministra a Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej aj „minister, resp. ministerstvo“) pri príprave a predkladaní „Správy o zdravotnom stave lesov“ na rokovanie vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), ako aj uznesením vlády č. 990/2007 z 21. novembra 2007.

Sťažovateľ v sťažnosti okrem iného uviedol:

„V súlade s článkom 10 ods. 2, ods. 3 Smernice Vlády SR na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie Vlády SR schválenej uznesením Vlády SR č. 512 z 13. 6. 2001 v platnom znení bol materiál uvoľnený do pripomienkového konania, zverejnený na internetovej adrese Ministerstva pôdohospodárstva SR dňa 15. 10. 2007, pričom lehota na pripomienkovanie bola v súlade s článkom 10 ods. 4 Smernice 10 pracovných dní, teda končila dňa 29. 10. 2007. K tomuto materiálu nelegislatívnej povahy predložilo L. v lehote určenej na vznesenie pripomienky zásadnú pripomienku, s ktorou sa stotožnilo viac než 300 fyzických osôb. Na zastupovanie verejnosti v rozporovom konaní boli splnomocnení Ing. E. B. a Ing. J. L.

Ing. E. B. sa vzdal oprávnenia zastupovať verejnosť v rozporovom konaní. Jediným oprávneným zástupcom verejností v konaní o uvedenej zásadnej hromadnej pripomienke sa stal Ing. J. L., býv. v O., okr. S.

Dňa 8. 11. 2007 Ministerstvo pôdohospodárstva SR odoslalo Ing. J. L. pozvánku na pripomienkové konanie, ktorou ho pozvalo na rozporové konanie o zásadnej hromadnej pripomienke na deň 13. 11. 2007. Túto doporučenú zásielku prevzal splnomocnený zástupca verejnosti Ing. J. L. pri prvom pokuse o doručovanie dňa 12. 11. 2007 (Je potrebné podotknúť, že deň 8. 11. 2007 pripadol na štvrtok a deň 12. 11. 2007 na pondelok.).

Vzhľadom na to, že obec O. sa nachádza v okrese S. a pri doprave do B. je potrebné použiť kombináciu viacerých dopravných spojení, Ing. J. L. sa dňa 13. 11. 2007 ospravedlnil za neúčast' na rozporovom konaní, pričom poukázal na skutočnosť, že deň doručenia zásielky a deň konania rozporového konania prakticky znemožňujú jeho účasť na

konaní naplánovanom na deň 13. 11. 2007. Požiadal, aby mu pozvánka na rozporové konanie v predmetnej vecí bola v budúcnosti doručovaná tak, aby so zreteľom na miesto jeho bydliska bolo preňho aj skutočne možné sa na naplánovaný termín rozporového konania ustanoviť. Od uvedeného dátumu nebola Ing. J. L. doručená žiadna pozvánka na rozporové konanie.

Dňa 21. 11. 2007 sa Ing. J. L. z vlastnej iniciatívy ustanovil na Ministerstvo pôdohospodárstva SR, kde mu bolo oznámené, že rozporové konanie o zásadnej pripomienke sa neuskutoční, a materiál bude predložený dňa 21. 11. 2007 na rokovanie vlády. (...)

Uznesením č. 990/2007 z 21. 11. 2007 Vláda SR schválila Správu o zdravotnom stave lesov (...),

- uložila ministrovi pôdohospodárstva zabezpečiť v roku 2008 finančné prostriedky na zabránenie zhoršovania zdravotného stavu lesov, zabezpečiť realizáciu opatrení uvedených v časti 2. 5. predmetného materiálu, vyhodnocovať v Správe o lesnom hospodárstve SR plnení opatrení na zabránenie zhoršovania zdravotného stavu lesných porastov v rokoch 2009 až 2014 pri tvorbe návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2009 až 2011 riešiť prioritne zabezpečenie prostriedkov podľa tohto uznesenia,

- uložila ministrovi pôdohospodárstva a ministrovi životného prostredia vytvoriť podmienky pre včasné rozhodovanie o výnimkách a súhlasoch podľa Zákona o ochrane prírody a krajiny, umožňujúcich realizáciu opatrení na ochranu lesa, novelizovať zákon č. 543/2002 s osobitným dôrazom na udržanie a zvyšovanie odolnosti lesov, ich ekologickej stability a odstraňovanie následkov spôsobených škodlivými činiteľmi, vydať spoločné usmernenie na realizáciu opatrení podľa § 28 ods. 3 Zákona č. 326/2005 o lesoch. (...)

Vzhľadom na to, že uvedený materiál schválený uznesením Vlády SR č. 990/2007 sa týka otázok, ktoré nepochybne môžu ovplyvniť životné prostredie a ukladá ústredným orgánom štátnej správy vykonať v rámci svojich kompetencií opatrenia na zabezpečenie opatrení navrhovaných v tejto správe, vrátane vydania spoločných usmernení, teda interných normatívnych právnych aktov, ktoré sú záväzné pre orgány štátnej správy riadené ministerstvom pôdohospodárstva a ministrom životného prostredia je zrejmé, že minister pôdohospodárstva porušil namietané práva sťažovateľa tým, že neuskutočnil

so sťažovateľom konanie o odstránenie rozporov o jeho hromadnej pripomienke a Vláda SR porušila práva sťažovateľa uznesením č. 990/2007 tým, že tento materiál schválila a uložila na jeho základe opatrenia napriek tomu, že súčasťou podkladov predložených vláde bola aj: správa o priebehu pripomienkového konania a o trvajúcim rozpore s hromadnou pripomienkou; sťažovateľa. z ktorej vyplýval zreteľne fakt, že sťažovateľovi nebola daná možnosť na jeho účinnú účasť pri príprave tejto správy a ani možnosť, aby jeho pripomienky boli zohľadnené v najvyššej možnej miere.

Sťažovateľ je toho názoru, že v predmetnej veci je jeho sťažnosť prípustná, keďže napadnutým uznesením Vlády SR boli uložené konkrétne povinnosti ministrovi životného prostredia, aj ministrovi pôdohospodárstva, ktoré je možné ďalej realizovať prostredníctvom interných právnych aktov a usmernení bez toho, aby bolo potrebné vydávať ďalšie právne predpisy, ktoré by podliehali pripomienkovému konaniu.“

Sťažovateľ na základe uvedeného žiadal, aby ústavný súd takto rozhodol:

„Právo sťažovateľa

- zakotvené v článku 8 Aarhuského Dohovoru - právo na účinnú účasť na príprave vykonávacích predpisov a iných všeobecne použiteľných právne záväzných pravidiel orgánmi verejnej moci, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie,*
- zakotvené v článku 44 ods. 1 Ústavy SR - právo na priaznivé životné prostredie a to na tú jeho zložku, ktorá zabezpečuje právo na príprave opatrení, ktoré môžu ovplyvniť životného prostredie,*

postupom ministra životného prostredia Slovenskej republiky pri príprave a predkladaní materiálu č. 2149/2007-100 Správy o zdravotnom stave lesov na rokovanie Vlády SR dňa 21. 11. 2007 a uznesením Vlády SR č. 990/2007 zo dňa 21. 11. 2007 bolo porušené.

Ústavný súd Slovenskej republiky zrušuje uznesenie Vlády SR č. 990/2007 zo dňa 21. 11. 2007.

Ministrovi životného prostredia Slovenskej republiky a Vláde SR zakazuje pokračovať v porušovaní namietaných právach sťažovateľa.

Odporcovia sú povinní nahradiť sťažovateľovi všetky trovy tohto konania.“

Sťažovateľ tiež žiada, aby ústavný súd rozhodol o návrhu na dočasné opatrenie podľa § 52 zákona 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“) takto:

„Ústavný súd odkladá vykonateľnosť uznesenia Vlády SR č. 990/2007 zo dňa 22. 11. 2007 až do právoplatného rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej.“

Sťažnosť bola doplnená na základe výzvy ústavného súdu z 30. januára 2008 podaním sťažovateľa doručeným ústavnému súdu faxom 21. februára a poštou 22. februára 2008, v ktorom uviedol, že sťažnosť smeruje aj proti ministrovi a Ministerstvu pôdohospodárstva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo pôdohospodárstva“).

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.

Podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd každý návrh vrátane sťažnosti predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti sťažovateľa. 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 zjavne neopodstatnené alebo podané oneskorene môže ústavný súd po predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania.

1. Sťažovateľ v časti sťažnosti tvrdí, že postupom označených ministrov, resp. ministerstiev a vlády pri príprave a predkladaní „*Správy o zdravotnom stave lesov*“ na rokovanie vlády, ako aj uznesením vlády č. 990/2007 z 21. novembra 2007 došlo k porušeniu jeho základného práva zaručeného čl. 44 ods. 1 ústavy, podľa ktorého ustanovenia každý má právo na priaznivé životné prostredie.

Je nepochybné a vyplýva to zo sťažnosti a jej príloh, že sťažovateľ je občianskym združením, ktoré je registrované na Ministerstve vnútra Slovenskej republiky podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov a v zmysle prvej vety ustanovenia § 2 ods. 3 tohto zákona je právnickou osobou.

Z citovaného ustanovenia čl. 127 ods. 1 ústavy treba vyvodiť, že aktívnu legitimáciu na podanie sťažnosti majú tie fyzické osoby alebo právnické osoby, ktoré tvrdia, že namietaným postupom alebo rozhodnutím označeného orgánu verejnej moci boli porušené ich základné práva alebo slobody.

Predpokladom aktívnej procesnej legitimácie na podanie sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy je aj to, že fyzická osoba a právnická osoba má spôsobilosť byť nositeľom základných práv a slobôd.

Zo sťažnosti teda vyplýva, že sťažovateľ je právnickou osobou, ktorá namieta porušenie svojho základného práva podľa čl. 44 ods. 1 ústavy. Aj keď citovaný čl. 127 ústavy výslovne umožňuje právnickým osobám podávať sťažnosť („ústavný súd rozhoduje aj o sťažnostiach právnických osôb...“), z povahy niektorých základných správ a slobôd vyplýva, že právnické osoby nemôžu byť ich nositeľom. Týka sa to aj namietaného základného práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy, ktorého subjektom je iba fyzická osoba (obdobne III. ÚS 93/08, III. ÚS 95/08).

Z uvedených dôvodov bolo potrebné sťažnosť sťažovateľa v tejto časti odmietnuť ako sťažnosť podanú zjavne neoprávnenou osobou.

2. Pokiaľ ide o namietané porušenie označeného práva podľa čl. 8 Aarhuského dohovoru, ústavný súd v tejto časti sťažnosť sťažovateľa odmietol ako zjavne neopodstatnenú.

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 sprístupnené 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.

K porušeniu tohto práva malo dôjsť podľa sťažovateľa v pôvodnej sťažnosti postupom ministra a Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, avšak v doplnení sťažnosti už postupom ministra a ministerstva pôdohospodárstva pri príprave a predkladaní „*Správy o zdravotnom stave lesov*“ na rokovanie vlády bez toho, aby sa s povereným zástupcom verejnosti ako predkladateľom hromadnej pripomienky, s ktorou sa stotožnilo viac ako 300 fyzických osôb, uskutočnilo rozporové konanie.

Preto ústavný súd jeho sťažnosť smerujúcu k ministrovi a Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky považoval za zjavne neopodstatnenú.

Bez ohľadu na túto skutočnosť podstatou sťažnosti je porušenie práv sťažovateľa podľa čl. 8 Aarhuského dohovoru tým, že minister ho v časovom predstihu nepozval na rozporové konanie, a bez toho, aby bola hromadná pripomienka sťažovateľa prerokovaná za jeho účasti ako zástupcu verejnosti, materiál bol predložený na rokovanie vlády. Podľa neho boli porušené aj viaceré ustanovenia Smernice na prípravu a predkladanie materiálov

na rokovanie vlády, ktorá bola schválená uznesením vlády č. 512 z 13. júna 2001 (ďalej len „smernica vlády“).

Sťažovateľ ďalej vidí porušenie svojich práv aj uznesením vlády, pretože „...uložila ministrom pôdohospodárstva a ministrom životného prostredia vytvoriť podmienky pre včasné rozhodovanie o výnimkách a súhlasoch podľa Zákona o ochrane prírody a krajiny, umožňujúcich realizáciu opatrení na ochranu lesa, novelizovať zákon č. 543/2002 s osobitným dôrazom na udržanie a zvyšovanie odolnosti lesov, ich ekologickej stability a odstraňovanie následkov spôsobených škodlivými činiteľmi, vydať spoločné usmernenie na realizáciu opatrení podľa § 28 ods. 3 Zákona č. 326/2005 o lesoch (...)“.

V zmysle konštantnej judikatúry ústavného súdu je dôvodom na odmietnutie návrhu pre jeho zjavnú neopodstatnenosť absencia priamej súvislosti medzi označeným základným právom alebo slobodou na jednej strane a namietaným konaním alebo iným zásahom do takéhoto práva alebo slobody na strane druhej. Inými slovami, ak ústavný súd nezistí relevantnú súvislosť medzi namietaným postupom orgánu štátu a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých navrhovateľ namieta, vysloví zjavnú neopodstatnenosť sťažnosti a túto odmietne (obdobne napr. III. ÚS 263/03, II. ÚS 98/06, III. ÚS 198/07, III. ÚS 4/08).

Z obsahu sťažnosti, jej príloh, ako aj z oficiálnej internetovej stránky Úradu vlády Slovenskej republiky (ďalej len „úrad vlády“) ústavný súd zistil, že sťažovateľ k „Správe o zdravotnom stave lesov“ (č. materiálu 2149/2007-100) vzniesol hromadnú pripomienku. Jej obsahom bolo to, že žiadal „návrh Správy o zdravotnom stave lesov a návrh uznesenia vlády k tomuto iniciatívne materiálu stiahnuť alebo ho komplexne prepracovať v spolupráci so širšou škálou odborníkov z viacerých rezortov“.

Z tohto dôvodu ho ministerstvo listom zo 7. novembra 2007 pozvalo na rozporové konanie, ktoré sa malo konať 13. novembra 2007 v zmysle citovanej smernice vlády. Sťažovateľovi bola doručená pozvánka na toto konanie, na ktoré sa zástupca sťažovateľa i verejnosti Ing. J. L. ospravedlnil. Keďže prednesená hromadná pripomienka v tom istom

znení podaná zástupcom mimovládnej organizácie E. bola už 7. novembra 2007 odmietnutá, ministerstvo pôdohospodárstva z tohto dôvodu predložilo návrh správy na rokovanie vlády.

Z predkladacej správy týkajúcej sa návrhu „*Správy o zdravotnom stave lesov*“ okrem iného vyplýva, že návrh prešiel medzirezortným pripomienkovým konaním, ktorého výsledky sú uvedené vo vyhodnotení pripomienkového konania. Materiál bol „*vypracovaný za účasti odborných inštitúcií lesného hospodárstva, ako aj vlastníkov lesov na Slovensku (...)*“ a jednotlivé rezorty nevzniesli „*zásadné pripomienky vecného charakteru, vyžadujúce jeho zásadné prepracovanie resp. stiahnutie. Z uvedeného dôvodu, zohľadňujúc pritom stav smrečín na Slovensku a nevyhnutnosť realizácie opatrení smerujúcich k stabilizácii smrečín, MP SR nesúhlasí s požiadavkou na stiahnutie resp. prepracovanie materiálu v intenciách zásadnej pripomienky (...)*“.

Ústavný súd konštatuje, že je nepochybné, že sťažovateľ bol pozvaný na rozporové konanie. Dôvody jeho neúčasti, ktoré uvádza (problematická doprava), nemôžu byť preto ústavným súdom akceptované, pretože o termíne bol včas informovaný, teda nevyužil možnosť, ktorá mu bola ministerstvom poskytnutá.

Namietaný čl. 8 Aarhuského dohovoru sa týka vytvárania účinnej účasti 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.

Ide teda o záväzok signatára (teda aj Slovenskej republiky) s úpravou vlastných pravidiel regulácie. Z uvedeného článku citovaného dohovoru nevyplýva základné právo ani sloboda, ktoré by bolo orgánmi verejnej moci priamo aplikovateľné. Takýto dôkaz sťažovateľ napriek zákonnej úprave v § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde nepredložil.

Z dôvodu absencie označenia základného práva alebo slobody, porušenie ktorého sťažovateľ namieta, ústavný súd mohol odmietnuť sťažnosť aj pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí (§ 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde).

Keďže podstatou sťažnosti nie je proces pri tvorbe vykonávacích predpisov alebo iných normatívnych právnych aktov ministerstva alebo vlády, ale iba údajný nesprávny postup ministerstva podľa smernice vlády, „*Správu o zdravotnom stave lesov*“, z ktorej až následne v budúcnosti vyplynú ďalšie možné legislatívne návrhy na zmenu zákonov upravujúcich životné prostredie, ako to vyplýva i z napadnutého uznesenia vlády pre ministrov pôdohospodárstva a životného prostredia, sťažovateľ ako zástupca verejnosti bude môcť ovplyvniť a pripomienkovať prípadne tieto legislatívne návrhy podľa čl. 9 ods. 1 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky [(schválených uznesením vlády z 8. apríla 1997 č. 241 v znení uznesenia vlády zo 16. decembra 1999 č. 1118, uznesenia vlády z 28. novembra 2001 č. 1130, uznesenia vlády z 19. novembra 2003 č. 1097 a uznesenia vlády z 28. septembra 2005 č. 736) ďalej aj „legislatívne pravidlá“] s príslušnými orgánmi a inštitúciami v pripomienkovom konaní.

Vychádzajúc z obsahu sťažnosti ústavný súd zastáva názor, že postup ministerstva nebol nezákonný, pretože sťažovateľa riadne pozval na rozporové konanie a s prihliadnutím na obsah správy a na výsledky medzirezortného pripomienkového konania pred prijatím uznesenia vlády nepovažoval jeho sťažnosť za odôvodnenú.

Čo sa týka napadnutého uznesenia vlády, ústavný súd konštatuje, že uznesenie vlády je iba aktom riadenia v zásade bez externých účinkov, ktoré zaväzuje ministerstvá len rozpracovávať prijaté opatrenia vo forme budúcich legislatívnych návrhov všeobecne záväzných právnych predpisov, v rámci ktorého legislatívneho procesu bude mať sťažovateľ ako zástupca verejnosti možnosť pripomienkovať a ďalej ovplyvňovať. Z uvedeného dôvodu prijatím namietaného uznesenia vlády, ako ani predchádzajúcim postupom ministerstva pred predložením správy na rokovanie vlády, nemohla nastať reálna možnosť signalizujúca namietané porušenie sťažovateľovho bližšie nešpecifikovaného základného práva a slobody podľa čl. 8 Aarhuského dohovoru.

Pretože ústavný súd nezistil existenciu príčinnej súvislosti medzi sťažovateľom označeným uznesením vlády č. 990/2007 z 21. novembra 2007, ktorým došlo k prijatiu

opatrení na ochranu lesa v Slovenskej republike, a namietaným porušením označeného práva sťažovateľa podľa čl. 8 Aarhuského dohovoru, sťažnosť odmietol ako zjavne neopodstatnenú (§ 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde).

Vzhľadom na to, že ústavný súd sťažnosť odmietol, bolo bez právneho významu zaoberať sa ďalšími požiadavkami sťažovateľa, ako aj jeho návrhom na odloženie vykonateľnosti uznesenia vlády č. 990/2007 z 21. novembra 2007.

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

V Košiciach 10. apríla 2008