



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 73/2014-280

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 5. marca 2014 predbežne prerokoval sťažnosť R. O., a spol. (uvedených v prílohe tohto uznesenia), zastúpených advokátkou Mgr. Zuzanou Čaputovou, Radničné námestie 3, Pezinok, vo veci namietaného porušenia ich základného práva 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 („Aarhuského dohovoru“) postupom vlády Slovenskej republiky a Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky pri príprave a schvaľovaní návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch, predloženého do medzirezortného pripomienkového konania 10. mája 2013 pod rezortným č. 2752/2013-410 a schváleného 26. septembra 2013 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť R. O. a spol. (uvedených v prílohe tohto uznesenia) o d m i e t a ako zjavne neopodstatnenú.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 28. novembra 2013 doručená sťažnosť R. O. (ďalej aj „sťažovateľ“ alebo „zástupca verejnosti“), a spol. (ďalej spolu len „sťažovatelia“), zastúpených advokátkou Mgr. Zuzanou Čaputovou, Radničné námestie 3, Pezinok, vo veci namietaného porušenia ich 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 („Aarhuského dohovoru“) postupom vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) a Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (ďalej aj „predkladateľ“ alebo „ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka“) pri príprave a schvaľovaní návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o lesoch“), predloženého do medzirezortného pripomienkového konania 10. mája 2013 pod rezortným č. 2752/2013-410 a schváleného 26. septembra 2013 (ďalej aj „návrh zákona o lesoch“).

Zo sťažnosti a z jej príloh vyplýva, že sťažovateľ bol iniciátorom a zástupcom verejnosti vo veci hromadnej pripomienky k návrhu zákona o lesoch, ktorý bol predložený do medzirezortného pripomienkového konania ministerstvom pôdohospodárstva a rozvoja vidieka 10. mája 2013 pod rezortným č. 2752/2013-410 a zverejnený na portáli právnych predpisov (ďalej aj „portál“).

Hromadná pripomienka verejnosti k návrhu zákona o lesoch obsahovala 17 zásadných pripomienok a bola uplatnená prostredníctvom portálu, ako aj prípisom z 27. mája 2013 a do dňa ukončenia predmetného pripomienkového konania (do 30. mája 2013) bola podporená 9062 podporovateľmi, a to prostredníctvom webovej stránky www.ekoforum.sk/peticia/lesnv-zakon, kde bol zverejnený aj text hromadnej

pripomienky (ako aj odkaz na zverejnený návrh zákona o lesoch a odkaz na URL detailu hromadnej pripomienky).

Prípís z 27. mája 2013 obsahujúci text hromadnej pripomienky bol odoslaný ministerstvu pôdohospodárstva a rozvoja vidieka doporučenou listovou zásielkou 30. mája 2013. Prílohou prípisu bol zoznam mien, priezvisk a poštových adries podporovateľov hromadnej pripomienky a čas (s presnosťou na minúty), kedy sa jednotliví podporovatelia s hromadnou pripomienkou stotožnili.

Ďalších štyri a pol tisíc občanov podporilo hromadnú pripomienku v priebehu niekoľkých dní po ukončení medzirezortného pripomienkového konania, teda spolu ju podporilo viac ako 13 000 občanov.

Hromadná pripomienka bola uplatnená v súlade s Legislatívnymi pravidlami vlády Slovenskej republiky schválenými uznesením vlády z 25. mája 2010 č. 352, v znení uznesenia vlády z 13. októbra 2010 č. 693, uznesenia vlády z 15. decembra 2010 č. 895, uznesenia vlády z 2. marca 2011 č. 163, uznesenia vlády zo 6. júla 2011 č. 472 a uznesenia vlády z 23. mája 2012 č. 210 (ďalej len „legislatívne pravidlá“), konkrétne v súlade s požiadavkami v zmysle čl. 2, 6 a 7 legislatívnych pravidiel a postupom podľa čl. 14 legislatívnych pravidiel.

Podľa čl. 14 ods. 6 druhej vety legislatívnych pravidiel malo ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka povinnosť uskutočniť rozporové konanie v predmetnej veci so zástupcom verejnosti, pretože s hromadnou pripomienkou sa stotožnilo viac ako 500 fyzických osôb a právnických osôb.

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka ako predkladateľ zvolalo prvé rokovanie vo veci hromadnej pripomienky k návrhu zákona o lesoch prostredníctvom pozvánky zaslanej zástupcovi verejnosti elektronickou poštou a samotné rokovanie sa uskutočnilo 10. júna 2013 v budove jeho sídla. Na uvedenom rokovaní zúčastnené strany dospeli k dohode týkajúcej sa viacerých zásadných pripomienok, avšak predovšetkým

zásadnej pripomienky č. 11, ktorá bola predkladateľom akceptovaná v celom rozsahu. Išlo o pripomienku k bodu 54 návrhu zákona o lesoch, ktorý znel: *«V § 30 odsek 3 znie: „(3) Organizovať telovýchovné, športové alebo turistické súťaže a podujatia alebo vykonávať komerčné aktivity na lesných pozemkoch možno len po písomnej dohode s obhospodarovateľom lesa.“»*

Zásadná pripomienka verejnosti č. 11 obsiahnutá v hromadnej pripomienke smerovala k odstráneniu možnosti zneužívať navrhované ustanovenie svojvoľným výkladom zo strany príslušných orgánov verejnej moci. Jej cieľom bolo tiež zosúladienie návrhu zákona o lesoch s prirodzenými potrebami a tradíciami obyvateľstva na území Slovenska, pretože predkladateľom navrhované znenie § 30 ods. 3 zákona o lesoch, neprimeraným spôsobom zasahovalo do základných práv a slobôd občanov Slovenskej republiky garantovaných ústavou, najmä základného práva na slobodu pohybu podľa čl. 22 ústavy.

Znenie zásadnej pripomienky verejnosti č. 11 bolo takéto:

«Bod č. 54 žiadame zmeniť nasledovne: V § 30 odsek 3 znie: „Organizovať telovýchovné, športové alebo turistické podujatia na lesných pozemkoch možno len v súlade s osobitnými predpismi xy.“»

Poznámka pod čiarou k odkazu XY znie:

„XY) Zákon č. 479/2008 Z. z. o organizovaní verejných telovýchovných podujatí, športových podujatí a turistických podujatí a o zmene a doplnení niektorých predpisov.“»

Za pripomienkou nasledovalo pomerne rozsiahle odôvodnenie, ktoré je uvedené v texte hromadnej pripomienky, a za odôvodnením bolo zvýrazneným písmom uvedené, že pripomienka je zásadná.

Dôvodom uplatnenia zásadnej pripomienky verejnosťou k ustanoveniu § 30 ods. 3 zákona o lesoch bola reálna hrozba mnohých problémov a nejasností v aplikačnej praxi, ktoré by navrhované ustanovenie mohlo občanom priniesť. Podľa sťažovateľov by sa predkladateľom navrhované ustanovenie § 30 ods. 3 zákona o lesoch *«dalo vykladať aj tak,*

že občan potrebuje súhlas vlastníka lesa aj na organizovanie akýchkoľvek turistických podujatí na turistických chodníkoch nachádzajúcich sa na lesných pozemkoch. Zo znenia tohto ustanovenie v návrhu zákona o lesoch taktiež nie je zrejmé, čo sú „komerčné aktivity“ – za komerčné aktivity by mohlo byť považované aj vyhotovovanie fotografií v lese, ktoré by boli neskôr speňažené ako umelecké fotografie, alebo zber húb alebo iných lesných plodov, ktoré môžu byť tiež neskôr speňažené, alebo ďalšie aktivity, ako sprevádzanie turistov po turistických chodníkoch na lesných pozemkoch a ďalšie, ktorých rozsah môže byť omnoho rozmanitejší ako by predkladateľ dokázal predvídať. Preto by pri praktickej kontrole takýchto aktivít mohlo dochádzať k mnohým sporným výkladom zákona a neprimeranému obťažovaniu návštevníkov lesov. Navyše, za dosiahnutie zisku sa v obchodnom práve považuje „dosiahnutie majetkového prospechu“, takže môže ísť o akýkoľvek majetkový prospech (nielen peňažný). Za takýto „majetkový prospech“ by pri striktnom výklade predmetného návrhu ustanovenia mohlo byť orgánmi verejnej moci (napr. lesnou strážou) považované aj odnesenie jedného plodu huby alebo jedného lesného plodu, či dokonca vyhotovenie fotografie.

Pre bežného občana môže byť navyše problematické určiť, čo je a čo nie je „lesný pozemok“ – pozemok porastený stromami nemusí byť lesným pozemkom, ale môže ísť o zarastenú ornú pôdu alebo trvalé trávnaté porasty (tzv. biele plochy). Na všetky vyššie uvedené činnosti by podľa ustanovenia navrhovaného predkladateľom občan potreboval povolenie obhospodarovateľa lesa nielen v prípade súkromných vlastníkov, ale aj v prípade štátnych lesov (bolo by treba povolenie štátneho podniku Lesy SR). Takéto obmedzenie pohybu by sa týkalo viac než 40 % územia Slovenskej republiky.»

Cieľom sťažovateľov bolo dosiahnuť, aby ustanovenie § 30 ods. 3 zákona o lesoch odkazovalo na zákon č. 479/2008 Z. z. o organizovaní verejných telovýchovných podujatí, športových podujatí a turistických podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 479/2008 Z. z.“). Podľa § 3 ods. 4 zákona č. 479/2008 Z. z. ak sa má podujatie konať mimo priestorov alebo verejných priestranstiev používaných na tento účel, je organizátor podujatia povinný predložiť k oznámeniu súhlas vlastníkov, prípadne užívateľov týchto priestorov alebo pozemkov. Zakotvením takéhoto odkazu by bolo jasné, že v prípade organizovania turistických akcií na turistických

chodníkoch nie je potrebný súhlas vlastníka lesa, pretože turistický chodník je jednoznačne „priestor alebo verejné priestranstvo“ používané na tento účel, t. j. na účel turistického podujatia. Zároveň, ak by ustanovenia obsahovalo odkaz na zákon č. 479/2008 Z. z., nebolo by potrebné získavať súhlas ani na iné individuálne aktivity občanov – napr. fotografovanie alebo zber húb.

Ako bolo uvedené, zásadná pripomienka č. 11, ktorá sa týkala ustanovenia § 30 ods. 3 návrhu zákona o lesoch, bola predkladateľom akceptovaná v celom rozsahu. Ďalšie štyri zásadné pripomienky predkladateľ na rokovaní neakceptoval, a teda vo vzťahu k týmto pripomienkam zostal rozpor medzi ním a sťažovateľom ako zástupcom verejnosti vo veci hromadnej pripomienky k návrhu zákona o lesoch. Išlo o zásadné pripomienky č. 2, 3, 12 a č. 15.

Z rokovania vo veci hromadnej pripomienky medzi predkladateľom a sťažovateľom ako zástupcom verejnosti nebola vyhotovená štandardná zápisnica, t. j. zápisnica na papieri obsahujúca vlastnoručné podpisy zúčastnených osôb, ale iba záznam v elektronickej podobe. Avšak aj zo záznamov z rokovania v podobe elektronického dokumentu (vrátane vyhodnotenia pripomienkového konania), ktoré predkladateľ zaslal sťažovateľovi, je zrejmé, že predkladateľ na rokovaní 10. júna 2013 nevyhovел štyrom zásadným pripomienkam verejnosti k návrhu zákona o lesoch.

Napriek tomu, že už spomínaná zásadná pripomienka č. 11 (k návrhu ustanovenia § 30 ods. 3 zákona o lesoch) bola na rokovaní predkladateľom akceptovaná, na rokovanie poradných orgánov vlády, konkrétne Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky (ďalej len „legislatívna rada“), bolo predložené iné navrhované znenie § 30 ods. 3 zákona o lesoch, než aké bolo dohodnuté na rokovaní s predkladateľom 10. júna 2013 a uvedené v zázname o rokovaní a tiež potvrdené tlačovou správou predkladateľa.

Na rokovanie legislatívnej rady bolo predložené takéto navrhované znenie § 30 ods. 3 zákona o lesoch:

«(3) Organizovať verejné telovýchovné podujatia, športové podujatia alebo turistické podujatia alebo vykonávať aktivity za účelom zisku na lesných pozemkoch možno len so súhlasom podľa osobitných predpisov. 45c). Poznámka pod čiarou k odkazu 45c znie: „45c) § 3 ods. 4 zákona č. 479/2008 Z. z. o organizovaní verejných telovýchovných podujatí, športových podujatí a turistických podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 126 Občianskeho zákonníka.“»

Z uvedeného vyplýva, že návrh ustanovenia ustálený na rokovaní 10. júna 2013 bol zmenený. Do návrhu bola opätovne vrátená povinnosť získať súhlas na organizovanie verejných telovýchovných podujatí, športových podujatí alebo turistických podujatí na lesných pozemkoch a zároveň pribudla nová povinnosť, a to povinnosť získať súhlas na vykonávanie aktivít pre účely zisku na lesných pozemkoch.

Na 39. rokovanie legislatívnej rady bolo predkladateľom predložené aj vyhodnotenie medzirezortného konania k návrhu zákona o lesoch. V tomto vyhodnutí sú uvedené všetky pripomienky obsiahnuté v hromadnej pripomienke verejnosti k návrhu zákona o lesoch, avšak všetky sú označené ako „obyčajné“, pričom v zmysle legislatívnych pravidiel mali byť označené ako „zásadné“. Zrejme z dôvodu, že predkladateľ svojvoľne prekategORIZOVAL pripomienky zo „zásadných“ na „obyčajné“, nie sú vo vyhodnutí uvedené ani pretrvávajúce rozpory so štyrmi zásadnými pripomienkami. Vo vyhodnutí je mechanicky, t. j. bez ohľadu na skutočné výsledky rokovania z 10. júna 2013, uvedený pri všetkých 17-tich pripomienkach verejnosti typ pripomienky „obyčajná – O“, a následne je tam uvedený spôsob vyhodnotenia „neprihliada sa – N“. Uvedeným postupom podľa sťažovateľov predkladateľ ignoroval zásadnosť pripomienok a štyri pretrvávajúce rozpory. Sťažovatelia uvedený postup vo veci vyhodnotenia medzirezortného pripomienkového konania považujú za neprijateľný, pretože vo vyhodnutí pripomienkového konania predkladateľ uviedol nepravdivé skutočnosti a svojím konaním uviedol do omylu legislatívnu radu a následne aj vládu. Postup predkladateľa v tejto veci bol v rozpore s legislatívnymi pravidlami, ako aj zákonom č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Ešte pred 39. rokovaním legislatívnej rady oslovil sťažovateľ legislatívnu radu listom z 19. júna 2013, ktorým požiadal o účasť na 39. rokovaní legislatívnej rady vo veci hromadnej pripomienky k návrhu zákona o lesoch a zároveň ju upozornil na pretrvávajúce rozpory pri štyroch zásadných pripomienkach a na závažnosť problematiky, ktorej sa predmetné pripomienky týkali. Riaditeľ legislatívneho odboru sekcie vládnej legislatívy podaním z 12. júla 2013 sťažovateľovi oznámil, že pokiaľ sa rozpory nepodarilo odstrániť v legislatívnom konaní, bude táto skutočnosť uvedená vo vyhodnotení pripomienkového konania. Skutočnosť, že rozpory sa pri štyroch zásadných pripomienkach verejnosti nepodarilo odstrániť, však pri prerokovávaní návrhu zákona legislatívnou radou vo vyhodnotení pripomienkového konania napokon nebola uvedená.

Návrh zákona o lesoch bol na rokovanie vlády predložený 26. septembra 2013 s úplne iným znením ustanovenia § 30 ods. 3 zákona o lesoch, než aké bolo dohodnuté medzi predkladateľom a sťažovateľom na rokovaní 10. júna 2013, ale tiež iné, aké predkladateľ predložil na rokovanie legislatívnej rady.

Znenie uvedeného ustanovenia predložené na rokovanie vlády bolo takéto: «§ 30 odsek 3 znie: „(3) Organizovať alebo vykonávať aktivity za účelom dosiahnutia zisku na lesných pozemkoch možno len so súhlasom vlastníka alebo správcu. Využívanie lesov verejnosťou sa nevzťahuje na uzavreté a ohradené lesné pozemky vo vojenských lesoch.“»

V tejto súvislosti sťažovatelia poukázali na to, že právo užívať les aj na komerčné účely, ktoré nepoškodzujú a nevhodne nezasahujú do životného prostredia, je plne v súlade s právom na priaznivé životné prostredie a s povinnosťou každého chrániť ho a zveľad'ovať v zmysle čl. 44 ods. 2 ústavy.

Zároveň vo vyhodnotení pripomienkového konania, ktoré bolo súčasťou návrhu zákona o lesoch predloženého na rokovanie vlády, boli ďalšie štyri zásadné pripomienky verejnosti nepravdivo označené ako „obyčajné pripomienky“. Vláda nebola vôbec informovaná o tom, že tieto štyri zásadné pripomienky neboli akceptované a vo vzťahu k nim rozpor pretrval, čo je v rozpore s legislatívnymi pravidlami.

V predkladacej správe, ktorá je súčasťou celého materiálu obsahujúceho návrh zákona o lesoch, bolo uvedené: *„Materiál bol predmetom pripomienkového konania, ktorého vyhodnotenie je súčasťou materiálu. Rozpor trvá pri zásadnej pripomienke splnomocnenca vlády pre občiansku spoločnosť pokiaľ ide o vypustenie ustanovenia o súhlase vlastníka lesného pozemku s organizovaním podujatí na jeho pozemku a definíciu účastníka konania v správnom konaní, a pri zásadnej pripomienke verejnosti, pokiaľ ide o súhlas majiteľa lesného pozemku so vstupom na jeho pozemok. Návrh bol predmetom rokovania Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky, ktorej pripomienky sú v ňom zapracované.“* Predkladacia správa neobsahovala žiadnu informáciu o ďalších 4 zásadných pripomienkach, ktoré boli súčasťou hromadnej pripomienky verejnosti a vo vzťahu ku ktorým rozpor pretrval.

Podľa sťažovateľov predkladacia správa obsahovala nepravdivé a zavádzajúce skutočnosti týkajúce sa hromadnej pripomienky verejnosti k návrhu zákona o lesoch. Na jednej strane uvádzala nepravdivú skutočnosť, že rozpor trvá pri zásadnej pripomienke verejnosti, pokiaľ ide o súhlas majiteľa lesného pozemku so vstupom na jeho pozemok. Z rokovania medzi predkladateľom a sťažovateľom 10. júna 2013 a zo záznamov z tohto rokovania však žiadny rozpor nevyplýval, práve naopak, vo veci predmetnej zásadnej pripomienky došlo k akceptovaniu predmetnej pripomienky zo strany predkladateľa, a tak aj úplnej dohode medzi oboma subjektmi. Na druhej strane, v predkladacej správe chýba akákoľvek zmienka o tom, že z rokovania vyplývali rozpory k štyrom zásadným pripomienkam verejnosti.

Vo vyhodnotení medzirezortného pripomienkového konania predloženom na rokovanie vlády, rovnako ako pri vyhodnotení, ktoré bolo predložené legislatívnej rade, bol pri všetkých 17 pripomienkach verejnosti uvedený typ pripomienky „obyčajná – O“ a spôsob vyhodnotenia „neprihliada sa“. Pri štyroch pripomienkach pritom podľa sťažovateľov malo byť vo vyhodnotení uvedené, že rozpor trvá.

Sťažovateľ následne 25. septembra 2013 zverejnil svoj blog s výzvou, aby občania adresovali predsedovi vlády žiadosť obsahujúcu upozornenie na porušenie legislatívnych pravidiel a požiadavku o nápravu, a v ten istý deň tiež poslal list elektronickou poštou Úradu vlády Slovenskej republiky (ďalej len „úrad vlády“), konkrétne Kancelárii predsedu vlády Slovenskej republiky, a to ešte pred uskutočnením rokovania vlády k návrhu zákona o lesoch. Z Úradu vlády Slovenskej republiky mu bola vo veci hromadnej pripomienky zaslaná odpoveď, že jeho list bol prijatý ako podnet, ktorý bude predmetom prešetrovania. Okrem neho poslalo výzvu predsedovi vlády a žiadosť o nápravu aj približne 20 ďalších občanov.

Predkladateľ zaslal občanom, ktorí poslali úradu vlády podnet, odpoveď prísom z 22. októbra 2013 (takmer mesiac po rokovaní vlády o návrhu zákona o lesoch) s týmto obsahom: *„Elektronickou formou ste sa na predsedu vlády Slovenskej republiky obrátili so žiadosťou o neprerokovanie návrhu novely zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov. K jednotlivým dôvodom, ktoré ste vo svojom podaní uviedli Vám oznamujeme nasledovné:*

1. Označenie typu pripomienky je generované Portálom právnych predpisov, ktorý slúži aj na automatizované spracovanie predložených pripomienok k materiálom prekladaných na medzirezortné pripomienkové konanie a následne na rokovanie vlády Slovenskej republiky. Hromadná pripomienka verejnosti je označená za zásadnú v prípade, ak sa k nej prostredníctvom portálu právnych predpisov pripojí viac ako 500 občanov.

2. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky na rokovanie poradných orgánov vlády Slovenskej republiky predložilo návrh znenia § 30 ods. 3 vo forme dohodnutej na rozporových konaniach. Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky, ktorá je stálym poradným a koordinačným orgánom vlády Slovenskej republiky v oblasti legislatívy, odporučila úpravu znenia uvedeného ustanovenia tak, ako bolo uvedené v materiáli predloženom na rokovanie vlády Slovenskej republiky.

Na základe uvedených skutočností možno konštatovať, že pri predložení novely zákona o lesoch na rokovanie vlády Slovenskej republiky nedošlo k porušeniu Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky.“

V uvedenej odpovedi sa predkladateľ vôbec nevyjadril k tomu, prečo nebola vláda informovaná o existencii rozporov so štyrmi zásadnými pripomienkami verejnosti. Predkladateľ v tomto liste iba poukázal na to, že portál právnych predpisov automaticky označil pripomienky obsiahnuté v hromadnej pripomienke verejnosti za „obyčajné“, a nie zásadné (a to napriek tomu, že hromadnú pripomienku podporilo viac ako 9 tisíc občanov prostredníctvom portálu www.ekoforum.sk, čo je v rozpore s čl. 14 ods. 6 poslednou vetou legislatívnych pravidiel, podľa ktorého ak sa hromadná pripomienka uplatnila v elektronickej podobe prostredníctvom portálu, zoznam fyzických osôb a právnických osôb, ktoré sa stotožnili s hromadnou pripomienkou, možno predkladateľovi zaslať aj iným spôsobom ako prostredníctvom portálu.

Vláda 26. septembra 2013 na svojej 75. schôdzi prerokovala v rámci bodu 16 aj návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o lesoch (č. materiálu UV-23637/2013). Uznesením č. 560 z 26. septembra 2013 vláda schválila návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o lesoch.

Návrh novely zákona o lesoch bol vládou prerokovaný a schválený napriek tomu, že znenie navrhovaného ustanovenia § 30 ods. 3 zákona o lesoch bolo zmenené v rozpore s dohodou uskutočnenou na rokovaní (bez toho, aby sťažovateľ ako zástupca verejnosti mal možnosť toto zmenené znenie s predkladateľom alebo s legislatívnou radou prerokovať), a že vláda nebola zo strany príslušných štátnych orgánov (predkladateľa a legislatívnej rady) informovaná o tom, že vo vzťahu k ďalším štyrom zásadným pripomienkam verejnosti pretrváva rozpor s návrhom zákona o lesoch.

Ako z uvedeného vyplýva, zo strany zástupcu verejnosti bolo vyvinuté maximálne úsilie upozorniť príslušné orgány na porušovanie legislatívnych pravidiel na všetkých úrovniach legislatívneho procesu v rámci prípravy a schvaľovania návrhu zákona o lesoch.

Právo verejnosti účinne sa zúčastniť na príprave právnych predpisov z oblasti životného prostredia vyplýva z čl. 8 Aarhuského dohovoru, ktorý bol zverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „Zbierka zákonov“) pod č. 43/2006 Z. z., a je

klasifikovaný ako medzinárodná zmluva podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, ktorá má prednosť pred zákonom, ako aj z čl. 44 ústavy, ktorý zaručuje právo na priaznivé životné prostredie.

Sťažovatelia poukázali na § 15 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších zmien a doplnkov, podľa ktorého sa každý môže určeným spôsobom domáhať na príslušnom orgáne svojich práv vyplývajúcich z tohto zákona a ďalších predpisov upravujúcich veci životného prostredia. Z uvedeného ustanovenia podľa sťažovateľa vyplýva, že osoby musia mať možnosť domáhať sa na príslušnom orgáne svojho práva vyplývajúceho z predpisov upravujúcich veci životného prostredia, ktorým je aj Aarhuský dohovor.

Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) vyslovila s Aarhuským dohovorom súhlas svojím uznesením č. 1840 z 23. septembra 2005 a jeho úplné znenie bolo publikované v Zbierke zákonov pod č. 43/2006.

Z rozhodnutia národnej rady (uznesenia č. 1840 z 23. septembra 2005) vyplýva, že Aarhuský dohovor je jedným z troch druhov medzinárodných zmlúv, ktoré majú podľa čl. 7 ods. 5 ústavy prednosť pred zákonmi. Aarhuský dohovor priamo nezakladá práva a povinnosti fyzických alebo právnických osôb, t. j. nie medzinárodnou zmluvou, ktorá by zakladala priamo práva a povinnosti fyzických alebo právnických osôb, a nemožno ho považovať ani za medzinárodnú zmluvu, na ktorej vykonanie nie je potrebný zákon, pretože obsahuje záväzok štátu zabezpečiť verejnosti práva pri príprave všeobecne záväzných právnych predpisov. Z uvedeného možno podľa sťažovateľov vyvodiť, že Aarhuský dohovor je tretím druhom medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, t. j. medzinárodnou zmluvou o ľudských právach, ktorá má prednosť pred zákonom.

Táto skutočnosť podľa sťažovateľov vyplýva aj z povahy Aarhuského dohovoru, ktorý obsahuje úpravu práv osôb (verejnosti) na prístup k informáciám, účasť na rozhodovaní, účasť na príprave všeobecne záväzných právnych predpisov a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. Svojou povahou ide väčšinou

„o procesné ľudské práva“, ktoré možno obsahovo zaradiť pod základné právo na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy.

Zo znenia čl. 7 ods. 5 ústavy vyplýva, že medzinárodná zmluva o ľudských právach nemusí byť nutne zmluvou, ktorá priamo zakladá práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo zmluvou, na ktorej vykonanie nie je potrebný zákon.

Aj medzinárodná zmluva, ktorá obsahuje záväzky štátu zabezpečiť ľudské práva pre fyzické a právnické osoby, podľa sťažovateľov môže byť považovaná za medzinárodnú zmluvu o ľudských právach v zmysle čl. 7 ods. 5 ústavy napriek tomu, že priamo nezakladá práva alebo povinnosti osôb, alebo napriek tomu, že na jej vykonanie je potrebný zákon.

Sťažovatelia ďalej poukázali na znenie čl. 127 ústavy, z ktorého vyvodili, že ústavný súd môže rozhodovať aj o porušení ľudských práv, aj keď medzinárodná zmluva priamo nezakladá práva alebo povinnosti osôb, postačuje, aby tieto práva z uvedenej zmluvy vyplývali. V tejto súvislosti následne poukázal na judikatúru ústavného súdu, v rámci ktorej rozhodoval napríklad o porušení práv vyplývajúcich z Dohovoru o právach dieťaťa (uverejneného pod č. 104/1991 Zb.), a to aj napriek tomu, že text tohto dohovoru ustanovuje povinnosti štátu pri ochrane dieťaťa (teda pozitívne záväzky štátu) a nezakladá priamo práva osôb, resp. dieťaťa (napr. nález sp. zn. II. ÚS 97/2013 zo 7. februára 2013, nález sp. zn. III. ÚS 454/2011 z 18. októbra 2011, nález sp. zn. I. ÚS 4/02 z 31. januára 2002, nález sp. zn. II. ÚS 8/96 zo 4. septembra 1996 a nález sp. zn. II. ÚS 47/97 z 28. októbra 1997).

Aj ustanovenia Aarhuského dohovoru (vrátane ustanovenia čl. 8 tohto dohovoru) obsahujú pozitívny záväzok štátu zabezpečiť osobám právo na účinnú účasť pri príprave všeobecne záväzných právnych predpisov, z ktorého následne pre jednotlivcov vyplývajú práva, ktorých ochrany sa možno domáhať ústavnou sťažnosťou.

Sťažovatelia taktiež poukázali na judikatúru týkajúcu sa aplikácie Aarhuského dohovoru z iných európskych krajín, v ktorej tento dohovor priamo aplikovali. Profesor Luc

Lavrysen, sudca belgického ústavného súdu a prezident asociácie „*EU Fórum of Judges for the Environment*“, uvádza: „*Niektoré Ústavné súdy už aplikujú Aarhuský dohovor vo svojej rozhodovacej činnosti. Belgický Ústavný súd už doteraz odkázal na Aarhuský dohovor v trinástich svojich rozhodnutiach. Belgický Ústavný súd zrušil... akt regionálneho parlamentu pre rozpor s čl. 23 ústavy v spojení so Smernicou 2001/42/EC a článkom 7 Aarhuského dohovoru. Belgický Ústavný súd zrušil ďalší akt regionálneho parlamentu pre porušenie článkov 10, 11 a 23 ústavy, článku 2 ods. 2 Aarhuského dohovoru, a čl. 1 ods. 5 Smernice 85/337/EEC. Slovinský Ústavný súd konštatoval, že zákon... je v rozpore s Aarhuským dohovorom, pretože zabraňuje verejnosti zúčastniť sa na príprave plánu celoštátnej dôležitosti.*“ (pozri Lavrysen, L.: EU National Judges and the Aarhus Convention).

V predmetnej veci neexistuje možnosť preskúmať zásah do práv sťažovateľov iným súdom. Keďže proces medzirezortného pripomienkového konania nie je upravený žiadnym zákonom, ale iba legislatívnymi pravidlami, ktoré sú schválené iba uznesením vlády, podľa sťažovateľov nemožno tvrdiť, že ide o nezákonný postup alebo nezákonný zásah orgánu verejnej správy.

Zásah do práv sťažovateľov bol vykonaný jednorázovo (tým, že vláda schválila návrh zákona o lesoch bez zohľadnenia zásadných pripomienok verejnosti vo vzťahu ku ktorým rozpor pretrval), preto nemôže byť považovaný za nezákonný zásah orgánu verejnej správy podľa § 250v Občianskeho súdneho poriadku, pri ktorom je podmienkou podania žaloby o ochranu práv, aby tento zásah do práv alebo jeho dôsledky trvali alebo aby hrozilo jeho opakovanie. Zásah do práv sťažovateľov je nezvratný a nehrozí jeho opakovanie, a keďže návrh zákona o lesoch bol už prerokovaný v národnej rade, nebolo by už možné ani prikázať vláde, aby obnovila stav pred zásahom. S ohľadom na uvedené žaloba podľa § 250v Občianskeho súdneho poriadku podľa názoru sťažovateľov nie je vhodným prostriedkom nápravy, ktorý by mohli použiť, a preto je z uvedených dôvodov daná právomoc ústavnému súdu konať o tejto sťažnosti.

Pokiaľ by ústavný súd deklaroval nedostatok svojej právomoci v predmetnej veci, sťažovatelia by sa museli obrátiť na medzinárodný orgán – Aarhus Convention Compliance Committee so sídlom v Ženeve, ktorý vykonáva svoju činnosť v rámci Organizácie spojených národov (OSN).

V predmetnom prípade sú aktívne procesne legitimovanými subjektmi sťažovateľ (Ing. Róbert Oružinský) ako autor, iniciátor a podporovateľ hromadnej pripomienky verejnosti a zároveň aj zástupca verejnosti na rozporovom konaní o hromadnej pripomienke, a zároveň sú sťažovateľmi aj niektoré ďalšie osoby, ktoré podporili hromadnú pripomienku verejnosti k návrhu zákona o lesoch, ktoré sú uvedené v úvode sťažnosti a z ktorých každá má právo, aby bolo s jej pripomienkou naložené v súlade s legislatívnymi pravidlami a aby v prípade neakceptovania zásadnej pripomienky bola vláda informovaná o rozpore, ktorý pretrváva s hromadnou pripomienkou verejnosti.

Pasívne procesne legitimovaným subjektom je vláda, ktorá návrh zákona o lesoch prerokovala napriek tomu, že úrad vlády bol sťažovateľom upozornený na porušenie legislatívnych pravidiel, a zároveň ani neurobila nápravu ich porušenia, taktiež predkladateľ návrhu zákona o lesoch na rokovanie vlády – ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka, ktoré porušenie uvedených pravidiel bezprostredne spôsobilo tým, že neinformovalo vládu o pretrvávajúcich rozporoch so zásadnými pripomienkami verejnosti.

Sťažovateľ okamžite po tom, ako si všimol, že na rokovanie vlády bol predložený materiál porušujúci legislatívne pravidlá, podal 25. septembra 2013 elektronickou poštou podnet na úrade vlády upozorňujúci predsedu vlády na toto porušenie. Tento podnet bol svojím obsahom sťažnosťou podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov, na ktorú ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka odpovedalo listom z 22. októbra 2013 (takmer mesiac po jeho podaní a uskutočnení rokovania vlády, na ktorom bol návrh zákona o lesoch schválený), v ktorom konštatovalo, že k porušeniu legislatívnych pravidiel vlády nedošlo.

Žiadne iné účinné prostriedky nápravy nemali sťažovatelia k dispozícii. Podnet na prokuratúru podľa zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) podľa sťažovateľov nemožno považovať za účinný prostriedok nápravy, pretože prokuratúra nepreskúmava súlad postupu ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka a vlády s medzinárodným dohovorom, keďže podľa § 31 ods. 1 zákona o prokuratúre prokurátor preskúmava zákonnosť postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy.

Zo skutkového stavu a jednotlivých ustanovení legislatívnych pravidiel [(najmä čl. 14 ods. 6, 7 a 9, čl. 18 ods. 2 písm. d) bodu 1 a čl. 18 ods. 4 písm. h)] podľa sťažovateľov vyplýva, že predkladateľ a vláda porušili tieto pravidlá týmto spôsobom:

a) Z rozporového konania nebola v rozpore s legislatívnymi pravidlami vlády predkladateľom spísaná riadna zápisnica.

b) Vo vyhodnotení pripomienkového konania, ktoré predložil vláde predkladateľ, boli všetky zásadné pripomienky (a to aj tie, kde rozpor trval) označené ako obyčajné pripomienky.

c) Na rokovanie vlády bol predložený návrh znenia § 30 ods. 3 zákona o lesoch, ktorý bol v rozpore so znením dohodnutým so sťažovateľom ako zástupcom verejnosti na rozporovom konaní. Napriek tomu, že predkladateľ ako jedinú v rozporovom konaní akceptoval pripomienku sťažovateľa k návrhu § 30 ods. 3 zákona o lesoch, v rozpore s uzavretou dohodou bola táto pripomienka namiesto akceptovanej prehodnotená na neakceptovanú (podľa listu z 22. októbra 2013 znenie uvedeného ustanovenia pozmenila legislatívna rada) a na rokovanie vlády bolo napokon predložené iné odlišné znenie tohto ustanovenia. Predkladateľ ani legislatívna rada sťažovateľa neinformovali o zmene znenia tohto ustanovenia, neposkytli mu možnosť diskutovať a predložiť argumenty k jeho novému zneniu. Uvedený postup predkladateľa a vlády je podľa sťažovateľov zjavným obídením účinnej účasti verejnosti pri príprave legislatívy, a pokiaľ by bol považovaný za korektný, v jeho dôsledku by sa predkladatelia návrhov právnych predpisov mohli vyhnúť výsledkom rokovania so zástupcami verejnosti.

d) V materiáli predloženom na rokovanie vlády 26. septembra 2013 nebolo uvedené, že trvá rozpor so sťažovateľom ako zástupcom verejnosti vo vzťahu k ostatným zásadným

pripomienkam verejnosti, ktoré následne vláda nemohla pri rozhodovaní o návrhu zákona o lesoch zohľadniť. V rámci predkladacej správy, ktorá je súčasťou celého materiálu obsahujúceho návrh zákona o lesoch, bolo uvedené, že z pripomienkového konania trvá rozpor pri zásadnej pripomienke splnomocnenca vlády pre občiansku spoločnosť, pokiaľ ide o vypustenie ustanovenia o súhlase vlastníka lesného pozemku s organizovaním podujatí na jeho pozemku a o definíciu účastníka konania v správnom konaní, a pri zásadnej pripomienke verejnosti, pokiaľ ide o súhlas majiteľa lesného pozemku so vstupom na jeho pozemok. Z obsahu tejto správy taktiež vyplýva, že návrh zákona o lesoch bol predmetom rokovania legislatívnej rady, ktorej pripomienky v ňom boli zapracované. Z uvedeného vyplýva, že predkladacia správa neobsahovala informáciu o ďalších pripomienkach, ktoré boli súčasťou hromadnej pripomienky verejnosti. Samotná skutočnosť, že portál právnych predpisov tieto zásadné pripomienky verejnosti automaticky označil za „obyčajné“, nemôže byť v žiadnom prípade dôvodom na nepredloženie informácie vláde o pretrvávajúcom rozpore so zásadnými pripomienkami verejnosti. Pripomienky verejnosti boli zásadnými pripomienkami, ktoré prostredníctvom portálu právnych predpisov podporilo viac ako 13 000 občanov, a zoznam fyzických osôb a právnických osôb, ktoré sa s nimi stotožnili, bol zaslaný iným spôsobom ako prostredníctvom uvedeného portálu predkladateľovi v súlade s čl. 14 ods. 6 legislatívnych pravidiel.

V súvislosti s namietaným porušením práva na účinnú účasť verejnosti na príprave všeobecne záväzných právnych predpisov a práva, aby sa výsledky účasti verejnosti zohľadnili v najvyššej možnej miere vyplývajúceho z čl. 8 Aarhuského dohovoru, sťažovatelia poukázali na to, že orgány verejnej moci sú na základe tohto článku povinné dodržiavať ustanovenia tohto dohovoru a vykladať a uplatňovať vnútroštátne právne predpisy a iné administratívne opatrenia tak, aby boli naplnené ciele tohto dohovoru a aby neprišlo k porušeniu ustanovení tohto dohovoru.

Sťažovatelia následne poukázali na znenie čl. 8 a čl. 3 ods. 1 Aarhuského dohovoru, ako aj na text implementačného sprievodcu k Aarhuskému dohovoru, ktorý bol vydaný Organizáciou spojených národov, v ktorom sa k požiadavke, aby sa výsledky účasti verejnosti zohľadnili v najvyššej možnej miere, sa na strane 192 uvádza: „... *Strany*

Dohovoru sú povinné zabezpečiť, že výsledok účasti verejnosti je zohľadnený v najvyššej možnej miere... toto ustanovenie ukladá orgánom verejnej moci relatívne vysoké dôkazné bremeno, aby preukázali, že zohľadnili pripomienky verejnosti podané v procese podľa čl. 8. Čo sa týka praktických otázok, záverečný dokument schvaľujúci legislatívu by mal vysvetliť a opísať proces účasti verejnosti a vysvetliť, ako boli výsledky procesu účasti verejnosti zohľadnené... Pri príprave záverečného dokumentu týkajúceho sa legislatívy by mal orgán verejnej moci zodpovedný za proces účasti verejnosti poskytnúť úplné opísanie účasti verejnosti, vrátane opísania samotného procesu účasti verejnosti, opísania obdržaných podnetov zo strany verejnosti, a opísania, ako boli tieto podnety zohľadnené v konečnom výsledku. Môže byť považované za potvrdené, že daný orgán verejnej moci nedodrжал minimálne procesné požiadavky, ak môže byť preukázané, že verejnosti nebola daná možnosť pripomienkovania, alebo pripomienky verejnosti neboli vôbec zohľadnené.“

Podľa sťažovateľov zákon o lesoch možno v súlade s uvedeným nesporne považovať za všeobecne použiteľné právne záväzné pravidlo, ktoré môže mať významný vplyv na životné prostredie, a legislatívne pravidlá možno považovať za administratívne a iné opatrenia vykonávajúce ustanovenia Aarhuského dohovoru, ktoré upravujú a špecifikujú právo verejnosti na účasť na príprave všeobecne záväzných právnych predpisov.

Uvedeným postupom vlády a predkladateľa došlo k porušeniu legislatívnych pravidiel, a tým aj porušeniu práva sťažovateľov podľa čl. 8 Aarhuského dohovoru.

Aarhuský dohovor je prameňom, resp. predpisom environmentálneho práva, ktorý má prednosť pred zákonom a ustanovuje práva verejnosti pri príprave a pripomienkovaní právnych predpisov týkajúcich sa životného prostredia. Podľa sťažovateľov možno v zmysle čl. 44 ods. 5 ústavy Aarhuský dohovor považovať za právny predpis ustanovujúci podrobnosti o právach vyplývajúcich zo základného práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy. V dôsledku porušenia práv verejnosti pri pripomienkovaní právneho predpisu vyplývajúcich z Aarhuského dohovoru došlo podľa sťažovateľov aj k porušeniu ich základného práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy.

Sťažovatelia na základe uvedených skutočností navrhli, aby ústavný súd v predmetnej veci nálezom vyslovil:

«1. Právo sťažovateľov v 1. až 413. rade na účinnú účasť verejnosti, ich právo, aby sa výsledky účasti verejnosti zohľadnili v najvyššej možnej miere, vyplývajúce z čl. 8 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia („Aarhuského dohovoru“), a ich právo podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky na priaznivé životné prostredie, postupom Vlády Slovenskej republiky a Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR pri príprave a schvaľovaní návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch, predloženého do medzirezortného pripomienkového konania dňa 10. 05. 2013 pod rezortným číslom 2752/2013-410 a schváleného dňa 26. 9. 2013, porušené bolo.

2. Sťažovateľom sa priznáva náhrada trov právneho zastúpenia, ktoré sú odporcovia povinní zaplatiť na účet ich právnej zástupkyne do 15 dní od právoplatnosti tohto nálezu.»

II.

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.

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

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.

Sťažovatelia v sťažnosti namietali porušenie svojho základného práva podľa čl. 44 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 8 Aarhuského dohovoru postupom vlády a ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka ako predkladateľa pri príprave a schvaľovaní návrhu zákona o lesoch predloženého do medzirezortného pripomienkového konania 10. mája 2013 pod rezortným číslom 2752/2013-410 a schváleného 26. septembra 2013. K namietanému porušeniu uvedených práv sťažovateľov malo dôjsť v dôsledku toho, že vláda schválila návrh novely zákona o lesoch bez zohľadnenia zásadných pripomienok verejnosti, vo vzťahu ku ktorým v rámci uskutočneného pripomienkového konania rozpor pretrval. Predkladateľ mal do uvedených práv sťažovateľov zasiahnuť svojím postupom, ktorým na rokovaní legislatívnej rady a na 39. rokovaní vlády predložil materiál, v ktorom ignoroval zásadnosť pripomienok verejnosti (pripomienky č. 2, 3, 12 a 15), ktoré v rámci predložených dokumentov (predkladacia správa a vyhodnotenie pripomienkového konania) vyhodnotil ako obyčajné, hoci išlo o pripomienky zásadné a rozpor o nich pretrvával aj po uskutočnenom rozporovom konaní, a taktiež preto, že nový text ustanovenia § 30 ods. 3 navrhovaného zákona o lesoch, na ktorom sa obe strany rozporového konania zhodli pri prerokovaní pripomienky verejnosti č. 11, bol zmenený bez súhlasu verejnosti, resp. bez prerokovania tejto zmeny so zástupcom verejnosti.

V tejto súvislosti je potrebné poukázať na judikatúru Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“), v rámci ktorej už posudzoval možnosť priamej aplikácie ustanovení Aarhurského 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 z 12. apríla 2005, Simutenkov, C-265-3, Zb. s. I-2579, bod 21, a z 13. decembra 2007, Asda Stores, C-372/06, Zb. s. I-11223, bod 82).

Súdny dvor následne vo svojom rozsudku č. C-240/09 z 8. marca 2011 predovšetkým konštatoval, že na najvyššom súdom predložené prejudiciálne otázky týkajúce sa sféry práva Európskej únie *„je potrebné odpovedať na prvú a druhú položenú otázku tak, že článok 9 ods. 3 Aarhurského dohovoru nemá priamy účinok v práve Únie. Prináleží však vnútroštátnemu súdu, aby poskytol taký výklad procesného práva týkajúceho sa podmienok, ktoré je potrebné splniť na podanie správneho opravného prostriedku alebo žaloby, ktorý bude v čo najväčšej možnej miere v súlade tak s cieľmi článku 9 ods. 3 tohto dohovoru, ako aj s cieľom účinnej súdnej ochrany práv poskytovaných právom Únie, aby mohla organizácia na ochranu životného prostredia, akou je zoskupenie V., napadnúť na súde rozhodnutie prijaté v rámci správneho konania, ktoré by mohlo byť v rozopre s právom Únie v oblasti životného prostredia.“*

Z formulácie použitej v článku 8 Aarhurského 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 aj toto ustanovenie Aarhurského 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.

V záujme realizácie čl. 8 Aarhuského dohovoru nebol v Slovenskej republike dosiaľ prijatý žiadny zákonný predpis. Účasť verejnosti pri príprave právnych predpisov je upravená len interným normatívnym riadiacim aktom vlády označeným ako legislatívne pravidlá a prostriedkom na zabezpečenie tejto účasti je pripomienkové konanie.

Aarhuským dohovorom ustanovený minimálny štandard na zabezpečenie účasti verejnosti pri príprave právnych predpisov musí spĺňať predovšetkým tri kritériá:

- poskytnutie dostatočného časového rámca pre účinnú účasť verejnosti,
- publikovanie alebo iným spôsobom realizované sprístupnenie návrhu verejnosti,
- poskytnutie možnosti pre verejnosť podávať pripomienky priamo alebo prostredníctvom reprezentatívnych orgánov.

Uvedené štandardy na zabezpečenie účasti verejnosti pri príprave právnych predpisov sú v Slovenskej republike upravené len v rámci legislatívnych pravidiel, ktoré sú interným normatívnym riadiacim aktom vlády. Podľa čl. 13 týchto legislatívnych pravidiel má predkladateľ návrhu zákona povinnosť prerokovať ho s príslušnými orgánmi a inštitúciami v pripomienkovom konaní a tomuto účelu zodpovedá aj jeho povinnosť zverejniť uvedený návrh zákona na portáli právnych predpisov.

Lehota na zaslanie pripomienok je ustanovená všeobecne v čl. 13 ods. 6 legislatívnych pravidiel na 15 pracovných dní a začína plynúť dňom zverejnenia návrhu zákona na pripomienkovanie na portáli právnych predpisov, uvedenú lehotu môže predkladateľ predĺžiť. Svoje pripomienky môže verejnosť podľa čl. 13 ods. 9 poslednej vety legislatívnych pravidiel zasielať buď v elektronickej podobe prostredníctvom portálu právnych predpisov v elektronickej podobe na určenú elektronickú adresu, alebo v listinnej podobe.

Pripomienky sa podľa legislatívnych pravidiel členia na všeobecné a pripomienky k jednotlivým ustanoveniam zákona (čl. 14 ods. 2) a taktiež na pripomienky podstatné a „obyčajné“. Práve posledné členenie pripomienok je rozhodujúce z hľadiska uskutočnenia

rozporového konania, pretože len podstatná pripomienka, v prípade ak jej predkladateľ nevyhoví, sa stáva predmetom rozporového konania (čl. 14 ods. 3). Ak predkladateľ nevyhoví ostatným tzv. „obyčajným“ pripomienkam pripomienkujúcich orgánov, tieto sa nepovažujú za predmet rozporu.

Zásadná pripomienka podľa čl. 14 ods. 4 prvej vety legislatívnych pravidiel znamená kategorický nesúhlas orgánu, ktorý ju uplatnil, a predznačuje, že bez akceptovania tejto pripomienky pravdepodobne nebude člen vlády hlasovať za návrh zákona na rokovaní vlády, alebo ten, kto uplatnil zásadnú pripomienku, ak bude prítomný na rokovaní vlády, ju vznesie aj na tomto rokovaní.

Predkladateľ má podľa čl. 14 ods. 6 legislatívnych pravidiel povinnosť uskutočniť rozporové konanie so zástupcom verejnosti, ak nevyhoví hromadnej pripomienke, s ktorou sa stotožnilo aspoň 500 fyzických osôb alebo právnických osôb. Pričom ak sa hromadná pripomienka uplatnila v elektronickej podobe prostredníctvom portálu právnych predpisov, zoznam fyzických osôb a právnických osôb, ktoré sa stotožnili s hromadnou pripomienkou, možno predkladateľovi zaslať aj iným spôsobom ako prostredníctvom uvedeného portálu.

Povinnosťou predkladateľa je vypracovať z rozporového konania zápisnicu, ktorú podpíšu zástupcovia oboch strán rozporu (čl. 14 ods. 7 legislatívnych pravidiel).

Podľa čl. 14 ods. 9 legislatívnych pravidiel sa pripomienky k návrhu zákona, ktoré boli zaslané v elektronickej podobe prostredníctvom portálu, uvedú vo vyhodnotení pripomienkového konania [čl. 18 ods. 2 písm. e)] spolu s označením, či ide o zásadnú pripomienku, a ak ide o neakceptované pripomienky, s odôvodnením neakceptovania; to platí rovnako na pripomienky povinne pripomienkujúcich orgánov, ako aj na pripomienky nepovinne pripomienkujúcich orgánov a verejnosti. Pripomienky, ktoré neboli zaslané v elektronickej podobe prostredníctvom portálu, a písárske, gramatické a štylistické pripomienky sa vo vyhodnotení pripomienkového konania [čl. 18 ods. 2 písm. e)] neuvádzajú; tým nie je dotknutá povinnosť predkladateľa takéto pripomienky vyhodnotiť.

Podľa čl. 18 ods. 1 legislatívnych pravidiel návrh zákona upravený podľa výsledkov pripomienkového konania predloží na rokovanie legislatívnej rady predkladateľ návrhu na rokovanie vlády. Po predložení návrhu zákona na rokovanie legislatívnej rady môže predkladateľ podľa prvej vety predložiť návrh zákona na rokovanie vlády. Legislatívna rada k uvedenému návrhu zákona zaujme stanovisko spravidla v lehote 30 dní. Súčasťou materiálu, ktorým sa návrh zákona predkladá na rokovanie vlády a legislatívnej rady, je aj vyhlásenie predkladateľa o bezrozpornosti predkladaného návrhu zákona alebo o tom, s akými rozpormi (čl. 14 ods. 5) sa návrh zákona predkladá vrátane rozporov so zástupcom verejnosti (čl. 14 ods. 6), a o tom, z akých dôvodov nebolo možné vzniknuté rozpory odstrániť [čl. 18 ods. 2 písm. d) bod 1], ako aj vyhodnotenie pripomienkového konania a vyhodnotenie vnútrokomunitárneho pripomienkového konania [čl. 18 ods. 2 písm. e)].

Podľa čl. 18 ods. 4 písm. h) legislatívnych pravidiel predkladacia správa k návrhu zákona obsahuje najmä hromadnú pripomienku verejnosti alebo sumár väčšieho počtu obsahovo príbuzných pripomienok verejnosti, ak boli uplatnené.

Z obsahu sťažnosti a jej príloh je zrejмый takýto priebeh pripomienkového konania v predmetnej veci:

- 10. mája 2013 bol na portáli právnych predpisov zverejnený návrh novely zákona o lesoch pod rezortným číslom 2752/2013-410,

- 27. mája 2013 bola zo strany verejnosti písomne uplatnená hromadná pripomienka obsahujúca 17 pripomienok označených ako zásadné, ktorú do dňa skončenia pripomienkového konania podporilo prostredníctvom portálu právnych predpisov viac ako 9062 občanov,

- 31. mája 2013 bolo medzirezortné pripomienkové konanie ukončené,

- 10. júna 2013 sa uskutočnilo rozporové konanie s predkladateľom návrhu zákona o lesoch, na ktorom bolo zúčastnenými stranami dohodnuté znenie § 30 ods. 3 tohto zákona (akceptácia zásadnej pripomienky č. 11) a nedošlo k akceptácii zásadných pripomienok č. 2, 3, 12 a č. 15, t. j. rozpor týkajúci sa týchto zásadných pripomienok pretrval,

- 19. júna 2013 sťažovateľ ako zástupca verejnosti písomne požiadal o účasť na 39. rokovaní legislatívnej rady a zároveň upozornil na pretrvávajúce rozpory v štyroch zásadných pripomienkach,

- 12. júla 2013 podaním z tohto dňa riaditeľa legislatívneho odboru sekcie vládnej legislatívy odpovedal sťažovateľovi na jeho žiadosť z 19. júna 2013, v ktorom mu oznámil, že vo vyhodnotení pripomienkového konania budú uvedené aj rozpory, ktoré sa nepodarilo odstrániť v rámci legislatívneho konania,

- 25. septembra 2013 bol predsedovi vlády elektronicky zaslaný prípis, v ktorom ho sťažovateľ (ďalších 20 občanov podporujúcich hromadnú pripomienku zaslalo predsedovi vládu elektronické listy obdobného obsahu) upozornil na skutočnosť, že materiály, ktoré sú k tomuto návrhu zákona zverejnené na webovej stránke vlády, sú „chybné a zavádzajúce“, a v tejto súvislosti poukázal na nesprávnosť údajov uvedených vo vyhodnotení pripomienkového konania k pripomienkam č. 2, 3, 11, 12 a č. 15,

- 26. septembra 2013 bol návrh zákona o lesoch predložený na rokovanie vlády, ktorá ho na tomto rokovaní schválila uznesením č. 560.

Z dosiaľ uvedeného je zrejmé, že minimálnymi procesnými požiadavkami na rešpektovanie práva verejnosti vyplývajúceho z čl. 8 Aarhuského dohovoru je poskytnutie dostatočných, resp. primeraných možností pripomienkovať návrh všeobecne záväzného právneho predpisu, a to čo sa týka časového rozsahu, aj čo sa týka rozsahu prístupnosti obsahu navrhovaného všeobecne záväzného predpisu pre verejnosť, a taktiež zohľadnenie predložených pripomienok verejnosti v rámci prípravy všeobecne záväzného právneho predpisu.

V uvedenom prípade nie je sporným, že verejnosti bol zo strany predkladateľa poskytnutý dostatočný časový priestor na predloženie pripomienok a že verejnosť mala úplný prístup k predkladateľom predloženému návrhu zákona o lesoch i možnosť vyjadriť sa, resp. podať proti uvedenému návrhu svoje pripomienky.

Podstatou námietok sťažovateľov je skutočnosť, že zásadné pripomienky verejnosti reprezentovanej sťažovateľmi neboli pri príprave zákona o lesoch zo strany predkladateľa a vlády dostatočne zohľadnené.

Z už popísaného priebehu pripomienkového konania v predmetnej veci je zrejmé, že pripomienky verejnosti boli zo strany príslušných orgánov, t. j. predkladateľa prijaté. Pripomienky verejnosti s ohľadom na ich podstatný charakter, resp. na to, že išlo o pripomienky verejnosti označené ako zásadné (spolu 17 pripomienok), boli predkladateľom spolu so zástupcom verejnosti prerokované v rámci tzv. rozporového konania, na ktorom došlo k dohode oboch strán len v súvislosti s pripomienkou č. 11 (ustálením znenia § 30 ods. 3 navrhovaného zákona o lesoch), a ďalšie štyri pripomienky verejnosti vznesené ako zásadné (pripomienka č. 2, 3, 12 a č. 15) zostali neakceptované.

V dokumente označenom ako Vyhodnotenie medzirezortného pripomienkového konania sú tieto pripomienky na jednej strane v rámci ich špecifikácie, resp. odôvodnenia ich obsahu, označené za zásadné, avšak na strane druhej boli pri označení typu uvedenej pripomienky v rámci osobitnej tabuľkovej kolónky predkladateľom (resp. podľa predkladateľa automatickým elektronickým systémom portálu) označené písmenom „O“, t. j. ako tzv. „obyčajné“ pripomienky, ku ktorým nie je ďalej pri predkladaní materiálu na rokovanie legislatívnej rady a na rokovanie vlády potrebné pripojiť odôvodnenie ich neakceptovania.

Požiadavka čl. 8 Aarhuského dohovoru zabezpečiť náležité zohľadnenie výsledkov účasti verejnosti je v rámci slovenského právneho poriadku transponovaná poskytnutím možnosti verejnosti podávať pripomienky, v ktorých vyjadruje svoj názor na predkladateľom navrhované znenie zákona. Dôležitým ustanovením v tomto smere je povinnosť príslušného orgánu uskutočniť rozporové konanie, ako aj upozorniť na dôvody prípadnej neakceptácie zásadných pripomienok vládou, ktorá predkladateľom vyhotovený návrh zákona schvaľuje svojím uznesením.

Napriek tomu, že predmetným postupom predkladateľa došlo k porušeniu legislatívnych pravidiel, je nesporné, že v dôsledku aktivity predovšetkým sťažovateľa ako zástupcu verejnosti ako legislatívna rada, resp. jej riaditeľ, tak i samotný predseda vlády boli na konkrétne nedostatky predloženého materiálu upozornení (písomnými podaniami sťažovateľa/ov), a to ešte pred uskutočnením rokovania legislatívnej rady a rokovania vlády. Jedným z cieľov označenia pripomienky za zásadnú je upozorniť predkladateľa, že bez akceptovania tejto pripomienky, resp. vzhľadom na výhrady zásadného charakteru k predloženému návrhu zákona, pravdepodobne nebude člen vlády hlasovať za tento návrh na rokovaní vlády alebo ten, kto uplatnil zásadnú pripomienku, ak bude prítomný na rokovaní vlády, ju vznesie aj na tomto rokovaní (čl. 14 ods. 4 legislatívnych pravidiel). V tomto poňatí majú pripomienky verejnosti len konzultatívny charakter a rozhodujúci vplyv môžu mať len vtedy, pokiaľ sa s nimi stotožní sám predkladateľ alebo niektorý zo subjektov, ktoré disponujú hlasovacím právom na rokovaní legislatívnej rady, resp. na rokovaní vlády.

Aj keď v uvedenom prípade možno konštatovať, že postup, predovšetkým predkladateľa návrhu zákona o lesoch, nebol plne v súlade s legislatívnymi pravidlami, keďže v rámci materiálu predloženého na rokovanie legislatívnej rady a na rokovanie vlády nedostatočne, resp. zmätočne nepoukazoval na pretrvávajúce rozpory v pripomienkach č. 2, 3, 12 a č. 15 a neupozorňoval na v legislatívnej rade preformulované znenie § 30 ods. 3 zákona o lesoch, ktoré bolo pôvodne v inom znení ustálené v rámci rozporového konania so zástupcom verejnosti. Na druhej strane, podľa názoru ústavného súdu vláda je výkonným orgánom štátnej moci, ktorý nesie za výkon svojich právomocí zodpovednosť, práve ona je za obsahové znenie predloženého návrhu zákona zodpovedná, a preto jej nemožno uprieť právo po rozumnom zohľadnení, resp. samostatnom zvážení predložených pripomienok, tieto odmietnuť, resp. ich neakceptovať.

Podľa názoru ústavného súdu v predmetnej veci nemožno dospieť k záveru, že postup predkladateľa i vlády bol poznačený nedostatkami takej intenzity, aby ho bolo možné označiť za postup, ktorým nebola garantovaná dostatočná informovanosť verejnosti a konzultatívna demokracia zabezpečujúca, resp. umožňujúca účasť verejnosti pri príprave

všeobecne záväzného právneho predpisu. Z obsahu sťažnosti sťažovateľov vyplýva, že ich cieľom nebolo iba predloženie pripomienok v rámci procesu prípravy návrhu zákona o lesoch, ale aj snaha o akceptáciu ich zásadných pripomienok, ktorá je na jednej strane prirodzená, avšak podľa ústavného súdu právo na zohľadnenie pripomienok vo forme absolútnej, resp. bezvýhradnej akceptácie pripomienok verejnosti nie je súčasťou práva vyplývajúceho z čl. 8 Aarhuského dohovoru.

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. 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 zverejneného zákona, a to buď samotným ustanovením príslušného zákona alebo pri aplikácii uvedeného zákona príslušnými orgánmi verejnej moci.

Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd konštatuje, že medzi dôvodmi, na ktorých zakladajú sťažovatelia namietané porušenie základného práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy, a nimi namietaným postupom predkladateľa a vlády pri zabezpečení účasti verejnosti pri príprave návrhu zákona o lesoch neexistuje priama príčinná súvislosť.

S ohľadom na uvedené ústavný súd sťažnosť sťažovateľov pri jej predbežnom prerokovaní podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde odmietol ako zjavne neopodstatnenú.

Nad rámec uvedeného ústavný súd poukazuje na skutočnosť, že sťažovatelia označení v prílohe k tomuto uzneseniu k sťažnosti nepredložili splnomocnenie na svoje zastupovanie advokátom, a z tohto dôvodu bolo možné ich sťažnosť odmietnuť aj z dôvodu nesplnenia zákonom predpísaných náležitostí.

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

V Košiciach 5. marca 2014

Zoznam sťažovateľov:

1. R. O...