



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 6/2024-15

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duřu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Mađara (sudca spravodajca), Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **prezidentky Slovenskej republiky** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade čl. V bodu 26, bodu 33 v časti týkajúcej sa § 29 ods. 17, bodu 34 a bodu 48 v časti týkajúcej sa § 64 písm. h) zákona č. 272/2023 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v oblasti ochrany životného prostredia v súvislosti s reformou stavebnej legislatívy s Ústavou Slovenskej republiky a Dohovorom o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia takto

r o z h o d o l :

1. Návrh v časti namietaného nesúladu čl. V bodu 26 a bodu 34 zákona č. 272/2023 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v oblasti ochrany životného prostredia v súvislosti s reformou stavebnej legislatívy v znení zákona č. 46/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony **p r i j í m a** na ďalšie konanie.

2. Vo zvyšnej časti konanie **z a s t a v u j e**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh prezidentky Slovenskej republiky na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 14. novembra 2023 doručený návrh prezidentky Slovenskej republiky (ďalej aj „prezidentka“ alebo „navrhovateľka“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade čl. V bodu 26, bodu 33 v časti týkajúcej sa § 29 ods. 17, bodu 34 a bodu 48 v časti týkajúcej sa § 64 písm. h) zákona č. 272/2023 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v oblasti ochrany životného prostredia v súvislosti s reformou stavebnej legislatívy (ďalej aj „novela zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie“ alebo len „novela zákona“) s čl. 1 ods. 1, čl. 44 ods. 1 a čl. 45 ústavy a s čl. 6 a 9 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“).

2. Navrhovateľka doručený návrh odôvodňuje zdôrazňovaním významu práva na ochranu životného prostredia, jeho pozitívnoprávneho charakteru a odkazuje na súvisiacu rozhodovaciu činnosť ústavného súdu. Následne poukazuje na požiadavky vyplývajúce z medzinárodného práva, predovšetkým z Aarhuského dohovoru. Ďalšiu argumentáciu možno rozdeliť do dvoch skupín: (i) zásah do právnej úpravy práva podať odvolanie [čl. V bod 26, čl. V bod 33 v časti týkajúcej sa § 29 ods. 17, bod 48 v časti týkajúcej sa § 64 písm. h) novely zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie] a (ii) zásah do práva predložiť pripomienky [čl. V bod 34 novely zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie].

3. V čl. V bode 26 novely zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie vypustila Národná rada Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) z § 24 odsek 4: *«Verejnosť má právo podať odvolanie proti rozhodnutiu o tom, či sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena má posudzovať podľa tohto zákona (ďalej len „rozhodnutie vydané v zisťovacom konaní“), alebo proti záverečnému stanovisku aj vtedy, ak nebola účastníkom zisťovacieho konania alebo konania o vydaní záverečného stanoviska alebo jeho zmeny. Za deň doručenia rozhodnutia sa pri podaní takého odvolania považuje pätnásť deň zverejnenia rozhodnutia vydaného v zisťovacom konaní podľa § 29 ods. 15 alebo záverečného stanoviska príslušným orgánom podľa § 37 ods. 6. Verejnosť podaním odvolania zároveň prejaví záujem na navrhovanej činnosti a na konaní o jej povolení.»* V čl. V bode 33 novely zákona v časti týkajúcej sa § 29 ods. 17 došlo k doplneniu ustanovenia, podľa ktorého nemožno podať odvolanie proti rozhodnutiu vydanému v zisťovacom konaní, v ktorom príslušný orgán určil, že sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena bude posudzovať podľa tohto zákona. Napokon v čl. V bode 48 sa aplikácia všeobecného predpisu o správnom konaní vylúčila pri zisťovacom konaní podľa § 29 novelizovaného zákona s výnimkou integrovaného konania.

4. V tejto súvislosti navrhovateľka uvádza, že právo podať odvolanie je súčasťou prístupu k spravodlivosti, ktorý predstavuje tretí pilier Aarhuského dohovoru. Priznanie práv súvisiacich s prístupom k spravodlivosti členom verejnosti je podľa navrhovateľky jedným z prostriedkov na zabezpečenie lepšej vymožitelnosti práva v oblasti životného prostredia, čo má viesť k napĺňaniu celkového cieľu Aarhuského dohovoru uvedeného v čl. 1: *„Každá Strana zaručí práva na prístup k informáciám, účasť verejnosti na rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru 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.“* Navrhovateľka zdôrazňuje, že ustanovenia Aarhuského dohovoru týkajúce sa prístupu k spravodlivosti nemajú povahu priamo aplikovateľných práv, t. j. štát musí zabezpečiť ich realizáciu vo svojom vnútroštátnom právnom rámci.

5. Navrhovateľka ďalej argumentáciu dopĺňa odkazom na čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru: *„Každá Strana v rámci svojho vnútroštátneho práva zabezpečí, aby členovia zainteresovanej verejnosti a) majúci dostatočný záujem alebo, alternatívne, b) ak pretrváva porušovanie ich práva v prípadoch, kde to právne predpisy Strany upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku, mali prístup k procesu preskúmania pred súdom a/alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona na účely napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, úkonu alebo opomenutia podliehajúcemu článku 6 a v prípadoch ustanovených vnútroštátnym právom a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 3, iným*

relevantným ustanoveniam tohto dohovoru. O tom, čo predstavuje dostatočný záujem a porušovanie práva, bude rozhodnuté v súlade s požiadavkami vnútroštátneho práva a v súlade s cieľom dať zainteresovanej verejnosti široký prístup k spravodlivosti v rámci rozsahu pôsobnosti tohto dohovoru.“ Súčasťou tejto argumentačnej línie je tiež odkaz na rozhodovacia činnosť Súdneho dvora Európskej únie (napríklad rozsudok vo veci C-570/13 zo 16. apríla 2015). Pri vylúčení aplikácie všeobecného predpisu o správnom konaní vo vzťahu k zisťovaciemu konaniu podľa § 29 novelizovaného zákona navrhovateľka tvrdí, že sa tým zároveň vypúšťa právo akéhokoľvek účastníka konania vrátane dotknutej verejnosti podať odvolanie proti rozhodnutiu vydanému v zisťovacom konaní, ak nejde o integrované konanie. Tým sa podľa jej názoru čl. V bod 48 § 64 písm. h) novely zákona dostáva do priameho rozporu s Aarhuským dohovorom, judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie a zároveň predstavuje výrazné oslabenie ústavne garantovaného práva na ochranu životného prostredia.

6. Pri druhej skupine argumentov [zásah do práva predložiť pripomienky – čl. V bod 34 z novely zákona] navrhovateľka upozorňuje na spojitosť s § 24 ods. 3 písm. b) zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a na čl. 6 ods. 4 a 7 Aarhuského dohovoru. Ten pri účasti verejnosti na rozhodovaniach o vymedzených činnostiach uvádza, že každá strana umožní včasnú účasť verejnosti v čase, keď sú ešte otvorené všetky možnosti a účasť verejnosti sa môže uskutočniť efektívne. Jednotlivé formy účasti verejnosti jej umožnia predložiť písomné alebo v prípade potreby na verejnom prerokovaní alebo preskúmaní so žiadateľom akékoľvek pripomienky, informácie, analýzy alebo názory, ktoré považuje za dôležité vo vzťahu k navrhovanej činnosti.

7. V závere návrhu navrhovateľka podrobuje napadnuté ustanovenia testu proporcionality, pričom podľa jej názoru nie je splnený subtest vhodnosti, a to kvôli neurčitosti sledovaného cieľa.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

8. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“).

9. Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

10. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovateľka podala návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. b) ústavy [pozri tiež § 74 písm. b) zákona o ústavnom súde].

11. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, navrhovateľka v súlade s § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde správne ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označila národnú radu, ktorá napadnuté zákonné ustanovenia prijala.

12. Ústavný súd ďalej zistil, že národná rada schválila na svojej 9. schôdzi 13. februára 2024 vládny návrh zákona (parlamentná tlač č. 148), ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Uvedený zákon bol 29. februára 2024 podpísaný prezidentkou a v zbierke zákonov bol vyhlásený 14. marca 2024 ako zákon č. 46/2024 Z. z. V súlade s čl. 87 ods. 4 prvou vetou ústavy nadobudol v tento deň platnosť. Zákon č. 46/2024 Z. z. obsahuje v čl. X novelizáciu novely zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie („Zákon č. 272/2023 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v oblasti ochrany životného prostredia v súvislosti s reformou stavebnej legislatívy sa mení a dopĺňa takto“). Čl. X zákona č. 46/2024 Z. z. nadobúda v zmysle jeho čl. XI účinnosť 31. marca 2024.

13. Niektoré novelizačné body z čl. X zákona č. 46/2024 Z. z. sa dotkli aj ustanovení namietaných prezidentkou. V čl. X bode 5 zákonodarca uviedol nasledujúci novelizačný príkaz: *«5. V čl. V bode 33 § 29 odsek 17 znie: „(17) Proti rozhodnutiu vydanému v zisťovacom konaní, v ktorom príslušný orgán určil, že sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena a) bude posudzovať podľa tohto zákona, môže podať odvolanie len navrhovateľ, b) nebude posudzovať podľa tohto zákona, môže podať odvolanie len účastník konania.“.»* Prezidentka vo svojom návrhu namieta čl. V bod 33 v časti týkajúcej sa § 29 ods. 17, ktorého výsledkom malo byť znenie: *„(17) Proti rozhodnutiu vydanému v zisťovacom konaní, v ktorom príslušný orgán určil, že sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena bude posudzovať podľa tohto zákona, nemožno podať odvolanie.“* Ustanovenie § 29 ods. 17 zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie tak s účinnosťou od 1. apríla 2024 (príslušná novelizácia novely nadobúda účinnosť 31. marca 2024, príslušná časť novely následne 1. apríla 2024) obsahuje iné znenie než podľa napadnutej časti novely zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, pričom nejde iba o formálnu úpravu.

14. Pozornosti ústavného súdu súčasne neuniklo, že cez čl. X bod 6 zákona č. 46/2024 Z. z. došlo zároveň k ďalšej úprave napadnutej časti novely zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, a to konkrétne § 64 zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktorý upravuje vzťah k správnomu poriadku: *«V čl. V sa za bod 47 vkladá nový bod 48, ktorý znie: „48. § 64 sa dopĺňa písmenami h) a i), ktoré znejú: „h) zisťovacieho konania podľa § 29, na ktoré sa vzťahujú len ustanovenia o odvolacom konaní, i) vydávania vyjadrenia podľa § 18 ods. 6.“.»* Doterajšie body 48 až 54 sa označujú ako body 49 až 55.» Kým prezidentka v návrhu namieta, že vylúčením aplikácie všeobecného predpisu o správnom konaní pri zisťovacom konaní podľa § 29 zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie sa zároveň vypúšťa právo akéhokoľvek účastníka konania vrátane dotknutej verejnosti podať odvolanie proti rozhodnutiu vydanému v zisťovacom konaní [ak nejde o integrované konanie – čl. V bod 48 v časti týkajúcej sa § 64 písm. h) novely zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie], s účinnosťou od 1. apríla 2024 (príslušná novelizácia novely nadobúda účinnosť 31. marca 2024, príslušná časť novely následne 1. apríla 2024) sa napokon na zisťovacie konanie vzťahujú zo správneho poriadku ustanovenia o odvolacom konaní.

15. Z tohto dôvodu ústavný súd v týchto častiach konanie o návrhu prezidentky zastavil, pričom obdobne postupoval napríklad vo veci č. k. PL. ÚS 8/2018-21 v rámci predbežného prerokovania návrhu. Prezidentka môže na novelizáciu novely zákona reagovať novým návrhom podľa svojho uváženia.

16. Z obsahu návrhu na začatie konania v jeho zvyšných častiach ústavný súd zistil, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovateľka v návrhu označila jednotlivé ustanovenia právneho predpisu, ktorých nesúlad namieta, a uviedla dôvody, ktoré ju viedli k záveru o ich nesúlade s konkrétnymi článkami ústavy.

17. Možno pripomenúť, že ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 14/2021 pri predbežnom prerokovaní upozornil aktívne legitimovaný subjekt v konaní o súlade právnych predpisov na potrebu napadnutia nie novelizujúceho zákona, ale novelizovaného zákona. Zdôraznil, že novelizujúci zákon plní len funkciu nosiča normatívnej matérie, ktorá sa po nadobudnutí platnosti a účinnosti zhmotňuje v obsahu novelizovaného zákona. Ak má ale napadnuté ustanovenie charakter vypustenia právnej normy, ako je tomu aj v tomto prípade („26. V § 24 sa vypúšťa odsek 4.“ a „34. V § 30 sa vypúšťa odsek 8.“), vtedy je účelné označiť ako napadnutý právny predpis príslušnú časť novelizujúceho zákona (podobne PL. ÚS 12/2022), k čomu došlo aj pri návrhu prezidentky.

18. Pri rozhodovaní ústavného súdu vo veci samej bude referenčnou normou aj Aarhuský dohovor ako medzinárodná zmluva podľa čl. 7 ods. 5 ústavy vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom (pozri oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 43/2006 Z. z.). Pri tejto medzinárodnej zmluve nie je prítomný formálny nedostatok ako vo veci sp. zn. PL. ÚS 24/2019, kde referenčnou normou nemohol byť Dohovor proti diskriminácii vo vzdelávaní (k Aarhuskému dohovoru ako referenčnej norme pozri tiež PL. ÚS 18/2017).

19. Ústavný súd považuje za potrebné navrhovateľkou uvádzané dôvody podrobiť meritórnemu prieskumu, a preto bol návrh v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijatý na ďalšie konanie v časti týkajúcej sa čl. V bodu 26 a bodu 34 novely zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v súvislosti s reformou stavebnej legislatívy.

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

V Košiciach 24. apríla 2024

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky