

Účasť verejnosti na príprave právnych predpisov

Analýza príslušnej právnej úpravy a relevantných rozhodnutí súdov

Mgr. Imrich Vozár
December 2014

www.eeagrants.org
www.eeanpo.sk/aol

Projekt je podporený programom Aktívne občianstvo a inklúzia, ktorý realizujú:



NADÁCIA PRE  SLOVENSKA
CHILDREN OF SLOVAKIA FOUNDATION

soc'za



Projekt je podporený programom Aktívne občianstvo a inklúzia, ktorý realizujú Nadácia Ekopolis, Socia a Nadácia pre deti Slovenska.

Obsah

1. Úvod.....	3
2. Príslušná legislatívna úprava.....	4
2.1 Právna úprava účasti verejnosti na príprave právnych predpisov pripravovaných ústrednými orgánmi štátnej správy	4
2.2 Petičné právo.....	8
2.3 Právna úprava účasti verejnosti na príprave všeobecne záväzných právnych predpisov nižšej právnej sily v niektorých právnych predpisoch.....	9
2.4 Všeobecne záväzné nariadenia samosprávy	12
2.5 Úprava uvedená v Aarhuskom dohovore.....	13
2.6 Ústava SR.....	15
2.7 Zhrnutie.....	15
3. Príslušná judikatúra.....	16
3.1 Rozhodovanie súdov.....	16
3.2 Zhrnutie.....	23
4. Závery	24
5. Odporúčania.....	25

1. Úvod

Všeobecne záväzné právne predpisy sú písanými právnymi normami, ktoré určujú pravidlá chovania sa v spoločnosti a majú priamy dosah na každého jednotlivca. Ich výsledná kvalita by preto mala byť cieľom, ku ktorému by mal smerovať proces ich prípravy a schvaľovania. Verejnosť (resp. jej jednotlivé skupiny), ako jeden z adresátov regulácie prostredníctvom všeobecne záväzných právnych pravidiel, má záujem o participáciu na príprave právnych noriem. Ich príprava sama o sebe je tak nepochybne predmetom verejného záujmu, ktorý sa ešte zvyšuje, ak aj samotný predmet regulácie je objektom verejného záujmu. Ide napríklad o problematiku ochrany životného prostredia¹, problematiku slobodného prístupu k informáciám² či úpravy základných ústavných práv³.

Verejnosť, ktorá má záujem sa zúčastniť prípravy legislatívneho materiálu, predstavujú rôznorodé subjekty. Môže ísť o jednotlivcov, ad hoc občianske iniciatívy, občianske združenia s veľkým počtom členov, či stavovské organizácie (rovnako inštitucionalizované v podobe občianskych združení). Všetky tieto subjekty spája v danom prípade ich záujem o legitímnu a efektívnu účasť na tvorbe právneho predpisu, ak ide o návrh predpisu, ktorý sa dotýka sféry ich záujmu, resp. pôsobenia.

K princípom právneho a demokratického štátu patrí aj dostatočná miera účasti občanov na správe vecí verejných. Je pritom nepochybné, že tvorba, schvaľovanie a nasledovná aplikácia všeobecne záväzných právnych predpisov predstavujú jeden z najvýraznejších prejavov verejnej moci, ktorý zásadným spôsobom ovplyvňuje „pravidlá hry“ spoločnosti. Možno tak vysloviť hypotézu, že v prípade, ak príprava navrhovaných právnych predpisov, ako aj následná kvalitná diskusia o ich obsahu je vykonávaná za dostatočnej a efektívnej účasti adresátov právnych noriem (verejnosti), majú títo adresáti oprávnený pocit, že sami reálne ovplyvňujú tvorbu právnych predpisov (v širšom zmysle uplatňovanie verejnej moci). Dôsledkom takto nastavených pravidiel hry je skutočnosť, že právne normy sú spoločnosťou (verejnosťou) akceptovanejšie, čo má v neposlednom rade priamy dosah aj na vymožitelnosť práva. Štát by z tohto dôvodu mal mať jednoznačný záujem na vytvorení takých pravidiel, ktoré umožnia dostatočnú a účinnú účasť verejnosti na príprave legislatívnych materiálov.

Vzhľadom k uvedenému, ako aj vzhľadom k tomu, že táto problematika je v odborných kruhoch doteraz spracovaná⁴ len v minimálnej miere, má táto analýza ambíciu popísať aktuálnu právnu úpravu účasti verejnosti na príprave legislatívnych materiálov a popísať a zanalyzovať príslušnú judikatúru Ústavného súdu SR ako aj Najvyššieho súdu SR.

Analýza sa nezaobrá problematikou profesionálneho lobingu, ako ani legislatívnym procesom v užšom zmysle slova (prerokovanie a schvaľovanie návrhov zákonov v Národnej rade SR).

¹ Napr. <http://www.ekoforum.sk/peticia/priroda>

² Napr. <http://www.changenet.sk/?section=kampane&x=738286>

³ Napr. <http://www.ekoforum.sk/peticia/peticne-pravo>

⁴ pozri Vetrák M.: Účasť verejnosti na legislatívnom procese. Justičná revue, 59, 2007, č. 6-7, s. 781-800).

2. Príslušná legislatívna úprava

2.1 Právna úprava účasti verejnosti na príprave právnych predpisov pripravovaných ústrednými orgánmi štátnej správy

Z ustanovenia § 37 zákona 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v platnom a účinnom znení, vyplýva, že ministerstvá a iné orgány zodpovedné za prípravu návrhov zákonov a návrhov iných všeobecne záväzných právnych predpisov musia tieto návrhy zverejniť a uskutočniť k nim pripomienkové konanie a až následne ich môžu predložiť na schválenie Vláde SR. Zákon však nestanovuje žiadne podrobnosti o tom, ako má dané pripomienkové konanie prebiehať, kto môže k návrhu zákona podať pripomienku a ako sa s pripomienkou má naložiť. Nie je stanovené ani to, ako sa má návrh zákona zverejniť, v akej lehote, kde a pod.

§ 37
Ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy sa starajú o náležitú právnu úpravu vecí patriacich do ich pôsobnosti. Pripravujú návrhy zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, zverejňujú ich a po prerokovaní v pripomienkovom konaní predkladajú vláde; dbajú aj o dodržiavanie zákonnosti v oblasti svojej pôsobnosti.

Podrobnosti k pripomienkovému konaniu, vrátane povinnosti zverejňovania návrhov legislatívnych materiálov sú upravené v Legislatívnych pravidlách Vlády SR, ktoré sa uplatňujú v oblasti prípravy právnych predpisov schvaľovaných na úrovni Vlády SR (ďalej len „legislatívne pravidlá“). Tie boli schválené uznesením vlády SR z 25. mája 2010 č. 352 a platia v znení neskorších zmien a doplnení⁵.

Ako vyplýva z čl. 1, legislatívne pravidlá záväzne určujú pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov a upravujú postup ministerstiev a ostatných orgánov verejnej moci pri príprave, predkladaní a prerokovaní zákonov, ktorých návrhy podáva vláda Slovenskej republiky Národnej rade Slovenskej republiky, a to až do ich podania Národnej rade. Legislatívne pravidlá upravujú tiež postup pri príprave, predkladaní a prerokovaní nariadení vlády Slovenskej republiky a vyhlášok, výnosov a opatrení až po ich vyhlásenie.

Legislatívne pravidlá obsahujú okrem iného popis cieľa legislatívnych prác, spôsob preukazovania súladu s právom Európskej únie, popis základných požiadaviek kladených na zákon, popis systematiky členenia návrhu zákona, popis novelizácie zákona, popis tvorby návrhu zákona vrátane pripomienkového konania, spôsob, popis vnútrokomunitárneho pripomienkového konania, celý proces legislatívnych prác, popis tvorby nariadení vlády, vykonávacích vyhlášok a iných všeobecne záväzných podzákonných právnych predpisov. Prílohou legislatívnych pravidiel sú okrem iného aj tzv. „Legislatívno-technické pokyny“, ktorých účelom je určiť jednotnú legislatívnu techniku pri príprave a vyhlasovaní právnych predpisov.

Legislatívne pravidlá obsahujú aj úpravu zapojenia verejnosti do prípravy právneho predpisu, v rámci medzirezortného pripomienkového konania. Vzhľadom k tomu, že pojem „verejnosť“ nie je v legislatívnych pravidlách definovaný, je potrebné pod týmto pojmom rozumieť jeho čo najširšie pojmové vymedzenie. Verejnosťou v tomto zmysle môže byť akýkoľvek subjekt (vrátane podnikateľských subjektov, právnických osôb), ktorý nie je možné podradiť pod pojem subjekty (orgány alebo organizácie) verejnej správy.

⁵ Legislatívne pravidlá vlády SR boli schválené uznesením vlády SR z 25. mája 2010 č. 352 v znení uznesenia vlády SR z 13. októbra 2010 č. 693, uznesenia vlády SR z 15. decembra 2010 č. 895, uznesenia vlády SR z 2. marca 2011 č. 163, uznesenia vlády SR zo 6. júla 2011 č. 472, uznesenia vlády SR z 23. mája 2012 č. 210, uznesenia vlády SR zo 7. novembra 2012 č. 620 a uznesenia vlády SR zo 6. decembra 2012 č. 680)

Ako vyplýva z čl. 13 legislatívnych pravidiel, každý návrh zákona sa musí prerokovať v medzirezortnom pripomienkovom konaní. Podľa legislatívnych pravidiel predkladateľ návrhu zákona je povinný ho zverejniť na Portáli právnych predpisov, pričom definovaným štátnym orgánom, ako aj ďalším vybraným orgánom a inštitúciám je zároveň povinný odoslať oznam o zverejnení návrhu zákona. Vybrané subjekty, môžu k návrhu zákona odoslať svoje pripomienky v stanovenej lehote. V legislatívnych pravidlách sa zároveň výslovne uvádza, že pripomienkové konanie prebieha aj s verejnosťou, ktorá môže k návrhu zákona podať pripomienky.

Čl. 13

„(1) Návrh zákona sa prerokuje s príslušnými orgánmi a inštitúciami v pripomienkovom konaní.

(2) Predkladateľ zverejní návrh zákona na pripomienkové konanie na Portáli právnych predpisov (ďalej len „portál“). Zároveň predkladateľ zašle prostredníctvom portálu elektronický oznam o zverejnení návrhu zákona

- podpredsedom vlády, ministerstvám a ostatným ústredným orgánom štátnej správy,

- Úradu vlády Slovenskej republiky, sekcii vládnej legislatívy - odboru aproximácie práva,

- Národnej banke Slovenska,

- Najvyššiemu kontrolnému úradu Slovenskej republiky,

- Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky,

- Generálnej prokuratúre Slovenskej republiky,

- zástupcom zamestnávateľov a zástupcom zamestnancov podľa osobitného predpisu, ak ide o návrh zákona týkajúci sa hospodárskych a sociálnych záujmov, ako aj ďalším orgánom a inštitúciám, ak to vyplýva z osobitného predpisu alebo ak tak určí vláda.

(3) Pripomienkové konanie k návrhu zákona sa uskutočňuje aj s vyššími územnými celkami, Združením samosprávnych krajov SK 8, Združením miest a obcí Slovenska, Úniou miest Slovenska, hlavným mestom Slovenskej republiky Bratislavou a mestami, ktoré sú sídlom kraja a s orgánmi a inštitúciami, ktorým sa ukladajú úlohy alebo ktorých sa problematika návrhu zákona týka, **ako aj s verejnosťou**, a to ešte pred predložením návrhu zákona na rokovanie vlády.

(4) Oznam o zverejnení návrhu zákona (odsek 2) môže predkladateľ zaslať aj iným štátnym orgánom, orgánom územnej samosprávy, stavovským organizáciám a iným inštitúciám.

...

(9) Podpredsedovia vlády, orgány a inštitúcie podľa odsekov 2 a 3 zasielajú pripomienky vždy v elektronickej podobe prostredníctvom portálu, a ak ide o zásadné pripomienky, súčasne aj v listinnej podobe alebo v elektronickej podobe podpísané zaručeným elektronickým podpisom. Ostatní pripomienkujúci zasielajú pripomienky výlučne v elektronickej podobe prostredníctvom portálu. **Verejnosť môže zaslať pripomienky v elektronickej podobe prostredníctvom portálu, v elektronickej podobe na určenú elektronickú adresu alebo v listinnej podobe; ustanovenie čl. 14 ods. 9 tým nie je dotknuté.**“

V čl. 14 legislatívnych pravidiel je opísaný proces uplatnenia pripomienky a spôsobu jej prerokovania. Povinnosť prerokovania vzniká vtedy, ak je pripomienka označená ako „zásadná“, ak sa nepodarí dosiahnuť dohoda o vyriešení pripomienky, táto pripomienka je predmetom tzv. „rozporu“, čo by v praxi malo znamenať, 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“. Čl. 14 vo svojom odseku 6 upravuje aj tzv. rozporové rokovanie so zástupcom verejnosti, ktoré sa uskutočňuje vtedy, ak ide o tzv. hromadnú pripomienku, ktorú podporilo viac ako 500 podporovateľov. V zmysle čl. 14 ods. 5 musí pritom ísť o pripomienku označenú ako zásadnú, pričom pripomienka musí byť prerokovaná aj so samotným vedúcim (politickým) predstaviteľom navrhovateľa, či už ministrom, alebo iným vedúcim predstaviteľom daného orgánu.

Čl 14

„(4) Zásadná pripomienka 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. Zásadné pripomienky sa uplatňujú listom

ministra, štátneho tajomníka, vedúceho iného pripomienkujúceho orgánu alebo jeho zástupcu; to neplatí, ak ide o uplatnenie zásadnej pripomienky v skrátrenom pripomienkovom konaní alebo o zásadnú pripomienku k návrhu právneho predpisu, ktorý neschvaľuje vláda.

(5) S podpredsedom vlády, ministerstvami a Úradom vlády Slovenskej republiky je vždy potrebné na rozporovom konaní prerokovať tie pripomienky, ktoré označili ako zásadné a ktoré sú predmetom rozporu. S ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy a s orgánmi podľa čl. 13 ods. 2 písm. c) až f) sa na rozporovom konaní vždy prerokuje zásadná pripomienka, ktorá je predmetom rozporu a ktorá sa týka ich vecnej pôsobnosti podľa osobitných zákonov alebo ktorá sa priamo týka postavenia alebo činnosti orgánu verejnej moci (napríklad štátnozamestnaneckého pomeru, rozpočtových pravidiel). Rozporové konanie s orgánmi, ktorým bol návrh zákona zaslaný podľa čl. 13 ods. 2 písm. g), sa vedie len k zásadným pripomienkam, ktoré sú predmetom rozporu a ktoré sa týkajú vecnej pôsobnosti alebo postavenia týchto orgánov. Ak sa nepodari rozpor vyriešiť ani na úrovni príslušných ministrov alebo vedúcich iných pripomienkujúcich orgánov, predloží sa návrh zákona s rozporom a legislatívny zámer, ak bol vypracovaný, na prerokovanie vláde.

(6) Rozporové konanie so zástupcom verejnosti sa môže uskutočniť, ak predkladateľ nevyhovел pripomienke, ktorú uplatnil väčší počet fyzických osôb alebo právnických osôb zo strany verejnosti a zároveň súčasťou pripomienky je splnomocnenie zástupcovi verejnosti na ich zastupovanie (hromadná pripomienka). Rozporové konanie so zástupcom verejnosti sa uskutoční vždy, ak predkladateľ nevyhovел hromadnej pripomienke, s ktorou sa stotožnilo aspoň 500 fyzických osôb alebo právnických osôb. 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.

...
(9) Pripomienky k návrhu zákona, ktoré boli zaslané v elektronickej podobe prostredníctvom portálu, sa 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.“

Čl. 18 upravuje, ako sa o výsledku pripomienkového konania dozvie Legislatívna rada vlády (v legislatívnej rade sa musí prerokovať každý legislatívny materiál, ktorý je predmetom rokovania vlády), ako aj samotná Vláda SR, ktorá návrh zákona schvaľuje. Informácia o neodstránení rozporu k hromadnej pripomienke verejnosti, musí byť obsahom samostatného vyhlásenia predkladateľa, ktorý je súčasťou materiálu predkladaného na rokovanie vlády. O hromadnej pripomienke verejnosti musí byť informácia aj v predkladacej správe materiálu. Detailné vyjadrenie k jednotlivým pripomienkam by malo byť zahrnuté do vyhodnotenia pripomienkového konania ako súčasť celého materiálu.

Čl. 18

„(1) 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 zaujme k návrhu zákona stanovisko spravidla v lehote do 30 dní. Návrh zákona sa na rokovanie legislatívnej rady predkladá v počte päť písomných výtlačkov, z toho jeden podpísaný výtlačok. Počet výtlačkov návrhu zákona predkladaných na rokovanie vlády upravuje Metodický pokyn na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády Slovenskej republiky.

(2) Materiál, ktorým sa návrh zákona predkladá na rokovanie vlády a legislatívnej rady (odsek 1), má okrem návrhu zákona obsahovať najmä

- a) obal materiálu,
- b) návrh uznesenia vlády,
- c) predkladaciu správu,
- d) vyhlásenie predkladateľa
 1. o bezrozpornosti predkladaného návrhu zákona alebo o tom, s akými rozporami (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,
 2. o súlade návrhu zákona so schváleným legislatívnym zámerom, s prípadným údajom o dôvodoch navrhovaných odchýlok od neho,
- e) vyhodnotenie pripomienkového konania a vyhodnotenie vnútrokomunitárneho pripomienkového konania,

- f) *dôvodovú správu, vrátane doložky vybraných vplyvov, doložky zlučiteľnosti a tabuľky zhody s právom Európskej únie,*
- g) *návrh vykonávacieho predpisu, ak návrh zákona obsahuje splnomocnenie na vydanie vykonávacieho predpisu a tento vykonávací predpis má nadobudnúť účinnosť súčasne so zákonom,*
- h) *návrh komuniké.*
- ...
- (4) *Predkladacia správa k návrhu zákona obsahuje najmä*
 - a) *podnet na vypracovanie návrhu zákona,*
 - b) *vyjadrenie účelu sledovaného predloženým návrhom zákona a odôvodnenie jeho potreby,*
 - c) *obsah návrhu zákona,*
 - d) *stručné zhrnutie očakávaného dopadu novej právnej úpravy najmä na rozpočet verejnej správy,*
 - e) *informáciu, či návrh zákona bol prerokovaný v poradných orgánoch vlády, s akým výsledkom a v ktorých poradných orgánoch ešte má byť prerokovaný,*
 - f) *dôvod nesprístupňovania návrhu zákona aj s odkazom na príslušné ustanovenia osobitných predpisov,*
 - g) *informáciu, či bol návrh zákona zaslaný na pripomienky a ktoré pripomienkujúce orgány nezaslali pripomienky ani ku dňu, kedy boli práce na návrhu zákona pred jeho predložením vláde ukončené,*
 - h) ***hromadnú pripomienku verejnosti alebo sumár väčšieho počtu obsahovo príbuzných pripomienok verejnosti, ak boli uplatnené,***
 - i) *informáciu, či návrh zákona má byť predmetom vnútrokomunitárneho pripomienkového konania alebo či sa vnútrokomunitárne pripomienkové konanie uskutočnilo,*
 - j) *odôvodnenie dátumu účinnosti a dĺžky legisvakancie návrhu zákona.“*

V skratke sa dá uviesť, že legislatívne pravidlá rozoznávajú šesť okruhov subjektov, ktoré sa zúčastňujú na pripomienkovom konaní:

1. Povinne pripomienkujúce subjekty návrhov legislatívnych materiálov, definované v čl. 13 ods. 2 legislatívnych pravidiel, a ktoré sa zároveň zúčastňujú na rokovaní vlády (ide najmä o jednotlivé ústredné orgány štátnej správy). Týmto subjektom sa zasiela oznam o pripomienkovom konaní, ak si uplatnia zásadnú pripomienku, musí byť táto prerokovaná a to aj na úrovni oboch ministrov. V prípade, ak nedôjde k odstráneniu rozporu, môže túto skutočnosť uviesť minister na rokovaní vlády a nehlasovať za schválenie návrhu zákona, prípadne podmieniť hlasovanie za návrh zákona akceptovaním pripomienky.
2. Ďalšie povinne pripomienkujúce subjekty uvedené v čl. 13 ods. 2 a 3, ktoré majú rovnaké postavenie ako subjekty uvedené v bode 1, avšak ich zástupcovia sa nezúčastňujú rokovania vlády, a nemôžu tak priamo na rokovaní vlády vzniesť požiadavku na riešenie rozporu. O rozpore musí byť vláda informovaná spôsobom uvedeným v čl. 18.
3. Ad hoc povinne pripomienkujúce subjekty (ide o „*orgány a inštitúcie, ktorým sa ukladajú úlohy alebo ktorých sa problematika návrhu zákona týka*“), ktoré (okrem toho, že sa nevyjadrujú k všetkým návrhom zákonov, ale iba k tým, ktoré sa ich týkajú) majú to isté postavenie ako subjekty uvedené v bode 2. Je na zvážení predkladateľa materiálu, ktoré subjekty v tom ktorom konkrétnom prípade zaradí medzi povinne pripomienkujúce subjekty, pričom môže ísť aj o „inštitúcie“, ktoré zastupujú verejnosť.
4. Subjekty, ktorým prekladateľ materiálu môže zaslať oznam o pripomienkovom konaní na základe vlastného uváženia. Ide o „*iné štátne orgány, orgány územnej samosprávy, stavovské organizácie a iné inštitúcie*“ v zmysle čl. 13 ods. 4 legislatívnych pravidiel. Môže ísť teda aj o zástupcov verejnosti (najmä odbornej). Z legislatívnych pravidiel však jasne nevyplýva, či tieto subjekty majú postavenie povinne pripomienkujúcich subjektov, a teda či nimi predložené zásadné pripomienky k návrhu zákona musia byť predmetom rozporového rokovania.

5. Verejnosť, ktorá k materiálu podá tzv. hromadnú pripomienku podporenú minimálne 500 podporovateľmi, má v pripomienkovom konaní postavenie s právami porovnateľnými so subjektmi uvedenými v bode 2.
6. Verejnosť, ktorá k materiálu podá pripomienku, ktorá nemá charakter hromadnej pripomienky. Takáto pripomienka nemusí byť predmetom rozporového rokovania, ale predkladateľ sa ňou musí zaoberať a vyhodnotiť ju.

Z uvedeného vyplýva, že v zásade každý subjekt má v prípade záujmu možnosť ovplyvniť tvorbu konkrétneho návrhu právneho predpisu predloženého do medzirezortného pripomienkového konania tak, že k nemu môže podať pripomienky. V prípade, ak sú tieto pripomienky podané kvalifikovaným spôsobom uvedeným v legislatívnych pravidlách⁶ a zároveň sú splnené aj ďalšie náležitosti (napr. v prípade hromadných pripomienok verejnosti musí byť preukázaná podpora minimálne 500 obyvateľov), sú (mali by byť) tieto pripomienky predmetom diskusie v podobe rozporového rokovania medzi predkladateľom materiálu a pripomienkujúcim subjektom.

Zásadný rozdiel je v postavení a „sile“ jednotlivých subjektov pri presadzovaní podaných pripomienok ako aj pri vynucovaní dodržiavania legislatívnych pravidiel. V tomto ohľade je postavenie ústredných štátnych orgánov, ktorých predstavitelia sa zúčastňujú zasadnutí vlády, nepochybne silnejšie, než postavenie ostatných pripomienkujúcich subjektov. To predpokladajú aj samotné legislatívne pravidlá, ktoré v čl. 14 uvádzajú, 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*“. Takýto nátlakový prostriedok ostatné pripomienkujúce subjekty nemajú k dispozícii a svoje výhrady k priebehu pripomienkového konania ako aj k spôsobu vyhodnotenia pripomienky si nemôžu uplatniť priamo na zasadnutí vlády (pred schválením materiálu) a o ich výhradách k priebehu pripomienkového konania, prípadne k porušeniu legislatívnych pravidiel sa ostatní členovia vlády ani nemusia dozvedieť. Ostatné subjekty môžu využiť len iné, menej formálne prostriedky, akým spôsobom upozorniť na nezrovnalosti v pripomienkovom konaní. Je pritom nepochybné, že v tomto ohľade je faktické postavenie a „sila“ napr. Generálnej prokuratúry, neporovnateľná s postavením a „silou“ zástupcu verejnosti, podporeného 500 podporovateľmi, napriek tomu, že formálne majú v zmysle legislatívnych pravidiel rovnaké postavenie – ani jeden z nich nie je členom vlády.

2.2 Petičné právo

Ako vyplýva z ustanovenia § 1 zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve, každý má právo sa so svojimi návrhmi a podnetmi obracať na orgány verejnej správy.

§ 1

Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy (ďalej len "orgán verejnej správy") so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami (ďalej len "petícia").

Je nepochybné, že príprava všeobecne záväzných právnych noriem je predmetom verejného záujmu, a tak žiadosti či návrhy podávané v oblasti legislatívneho procesu môžu byť rovnako chápané ako výkon

⁶ Čl. 14 ods. 1 znie: „*Pripomienkou podľa týchto legislatívnych pravidiel je v určenej lehote uplatnený a zdôvodnený návrh na úpravu návrhu zákona. Pripomienkou možno navrhnuť nový text alebo odporučiť úpravu textu, a to doplnenie, zmenu, vypustenie alebo spresnenie pôvodného textu. Za pripomienku sa považujú aj odôvodnené návrhy, predmetom ktorých nie je navrhnutie nového textu alebo odporúčenie úpravy textu, avšak obsahujú konkrétne výhrady k navrhovanému textu a spôsob odstránenia namietaných nedostatkov navrhovaného textu; v takom prípade musí byť zo znenia pripomienky zrejmé, v ktorých častiach a akým spôsobom sa má návrh zákona upraviť. Na podnety (názory, námety a odporúčania), ktoré nespĺňajú náležitosti podľa prvej až tretej vety, predkladateľ návrhu zákona nie je povinný prihliadať a ani ich vyhodnocovať.*“.

petičného práva. Pripomienka k legislatívnemu procesu vyjadrená v petícii napĺňa charakter výkonu petičného práva (za podmienky dodržania povinných náležitostí petície⁷) v zmysle citovaného ustanovenia zákona o petičnom práve.

Na druhej strane, zákonná úprava výkonu petičného práva je veľmi všeobecná a neupravuje špecifický okruh úpravy výkonu petičného práva v rámci prípravy právnych predpisov. Neexistuje ani výslovné zákonné prepojenie medzi výkonom petičného práva a zapojením sa do medzirezortného pripomienkového konania v zmysle legislatívnych pravidiel vlády, ako je to v prípade iných špecifických foriem osobitne upravených petícií⁸. Navyše, pri porovnaní náležitostí petície podľa ustanovenia § 5 ods. 1 zákona o petičnom práve s náležitosťami pripomienky podanej v rámci medzirezortného pripomienkového konania k návrhu právneho predpisu podľa čl. 14 ods. 1 legislatívnych pravidiel vlády je zrejmé, že pripomienka nie je formou petície v zmysle zákona o petičnom práve (petícia podľa zákona o petičnom práve musí obsahovať výslovné označenie „petícia“ v zmysle ustanovenia § 5 ods. 1 zákona o petičnom práve).

V praxi sa zároveň ustálilo, že pripomienkovanie návrhov právnych predpisov zo strany verejnosti v zmysle legislatívnych pravidiel vlády nie je považované za výkon petičného práva v zmysle zákona o petičnom práve, pričom túto prax môžeme považovať v súčasnosti za ustálenú. V praxi sa totiž pri pripomienkach k návrhu právnych predpisov predložených do pripomienkového konania, ako aj pri zbere podporovateľov, ak ide o hromadné pripomienky, nevyžaduje dodržanie zákonných požiadaviek výkonu petičného práva, ale len náležitostí vyplývajúcich z legislatívnych pravidiel.

2.3 Právna úprava účasti verejnosti na príprave všeobecne záväzných právnych predpisov nižšej právnej sily v niektorých právnych predpisoch

V prípade prípravy a schvaľovania niektorých podzákonných právnych predpisov existujú osobitné zákonné úpravy účasti verejnosti na ich príprave, ktoré zároveň upravujú procesné práva verejnosti, resp. jej vybraných členov.

V tomto ohľade je najkomplexnejšou úpravou príprava a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie, ktorej záväzná časť sa schvaľuje všeobecne záväzným nariadením obce, resp. samosprávneho kraja. Táto úprava je obsiahnutá v ustanoveniach § 16 až § 25 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej aj „stavebný zákon“). Táto úprava obsahuje relatívne podrobné procesné práva verejnosti v procese obstarávania územnoplánovacej dokumentácie, vrátane informovania o jednotlivých štádiách obstarávania územnoplánovacej dokumentácie, stanovenia lehôt na podávanie pripomienok, práva na verejné prerokovanie pripomienok, práva na to, aby sa schvaľujúci orgán pripomienkami zaoberal a v prípade ich neakceptovania ich opätovne prerokoval. Stavebný zákon v procese obstarávania územnoplánovacej dokumentácie rozoznáva aj verejnosť, ako aj tzv. kvalifikovaných členov verejnosti (napr. dotknuté právnické osoby, dotknutých vlastníkov pozemkov).

§ 20 ods. 3

Prerokovanie zadania územného plánu oznámi orgán územného plánovania, ktorý obstaráva územnoplánovacia dokumentáciu, verejnosti účinnou formou a spôsobom, ktorý je v mieste obvyklý. Návrh zadania sa musí na 30 dní vystaviť na verejné nahliadnutie. Verejnosť je oprávnená podať pripomienky k návrhu zadania do 30 dní odo dňa oznámenia.

⁷ Ustanovenie § 5 ods. 1 zákona o petičnom práve znie: „Petícia musí byť písomná, označená slovom petícia a musí obsahovať predmet verejného alebo iného spoločného záujmu a údaje uvedené v § 4 ods. 1 o tom, kto ju podáva; ak petíciu podáva petičný výbor, uvedú sa údaje uvedené v § 4 ods. 1 o každom jeho členovi. Osoba určená na zastupovanie v styku s orgánom verejnej správy podľa § 3 ods. 3 alebo 4 pripojí v petícii k menu, priezvisku a adrese trvalého pobytu aj podpis.“

⁸ Napr. v ustanovení § 13a ods. 3 písm. a) bod 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení ohľadom petície na za vyhlásenie referenda na odvolanie starostu, alebo v ustanovení § 1 ods. 3 zákona č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda ohľadom vyhlásenia celoštátneho referenda na základe petície.

§ 21 ods. 3

Orgán územného plánovania, ktorý obstaráva územnoplánovaciu dokumentáciu, prerokuje koncept s obcami, ktorých územia sa týka, s dotknutými samosprávnymi krajinami, s dotknutými orgánmi, s **dotknutými fyzickými osobami a dotknutými právnickými osobami; toto prerokovanie je verejné.** Orgán územného plánovania, ktorý obstaráva územnoplánovaciu dokumentáciu, oznámi uskutočnenie verejného prerokovania konceptu spôsobom v mieste obvyklým, zabezpečí, **aby odo dňa oznámenia bol koncept vystavený na verejné nahliadnutie, a stanoví lehotu najmenej 30 dní, v ktorej sa verejnosť môže ku konceptu vyjadriť.** Pred uplynutím lehoty zvolá verejné prerokovanie a zabezpečí na ňom všeobecne zrozumiteľný výklad. Dotknutým orgánom, obciam a príslušnému orgánu územného plánovania orgán územného plánovania, ktorý obstaráva územnoplánovaciu dokumentáciu, doručí oznámenie o verejnom prerokovaní konceptu riešenia jednotlivu a súčasne ich vyzve, aby svoje stanovisko uplatnili do 30 dní odo dňa doručenia oznámenia. Na stanoviská uplatnené po tejto lehote sa neprihliada. Kópie stanoviska ku konceptu zašle orgán územného plánovania, ktorý obstaráva územnoplánovaciu dokumentáciu, orgánu príslušnému podľa osobitného predpisu.

§ 21 ods. 9

Stanoviská a písomné pripomienky ku konceptu, ktoré neboli zohľadnené, znovu prerokuje orgán územného plánovania, ktorý obstaráva územnoplánovaciu dokumentáciu s tými, ktorí ich uplatnili.

§ 22 ods. 1

Prerokovanie návrhu územnoplánovacej dokumentácie oznámi orgán územného plánovania, ktorý obstaráva územnoplánovaciu dokumentáciu, verejnosti spôsobom v mieste obvyklým. Návrh územnoplánovacej dokumentácie musí byť vystavený počas 30 dní na verejné nahliadnutie. **Verejnosť je oprávnená podať pripomienky k návrhu územnoplánovacej dokumentácie do 30 dní odo dňa oznámenia.**

§ 22 ods. 3

Návrh územnoplánovacej dokumentácie prerokuje orgán územného plánovania, ktorý obstaráva územnoplánovaciu dokumentáciu, s dotknutými obcami, s dotknutými samosprávnymi krajinami, ktorých územia sa riešenie týka, **a s dotknutými právnickými osobami.**

§ 22 ods. 7

Stanoviská a písomné pripomienky k návrhu, ktoré neboli zohľadnené, znovu prerokuje orgán územného plánovania, ktorý obstaráva územnoplánovaciu dokumentáciu, s tými, ktorí ich uplatnili.

§ 23 ods. 1

Návrh územného plánu zóny obec zverejní na úradnej tabuli najmenej na 30 dní a **vyzve fyzické osoby a právnické osoby spôsobom v mieste obvyklým, aby sa k nemu vyjadrili.** Pred uplynutím lehoty na vyjadrenie obec zvolá verejné prerokovanie pre obyvateľov obce; na verejnom prerokovaní obec zabezpečí odborný výklad spracovateľa.

§ 23 ods. 3

Obec je povinná návrh územného plánu zóny prerokovať **s vlastníkami pozemkov**, na ktoré sa navrhujú zastavovacie podmienky, regulatívy neprípustného funkčného využívania pozemkov alebo stavebná uzávera, a s vlastníkami stavieb verejného dopravného a technického vybavenia riešeného územia.

Ďalšia parciálna úprava účasti verejnosti na príprave právneho predpisu sa nachádza v zákone č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v prípade prípravy všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorým sa vyhlasuje chránené územie. Konkrétna úprava sa nachádza v ustanovení § 50 ods. 2 až 6 tohto zákona:

§ 50

(2) Orgán ochrany prírody je povinný vlastníkom, správcovi a nájomcovi pozemku dotknutého zamýšľanou ochranou, ktorého možno zistiť z evidencie v katastri nehnuteľností, dotknutej obci a dotknutým orgánom štátnej správy 79) písomne oznámiť zámer vyhlásiť chránené územie, zóny chráneného územia alebo chránený strom (ďalej len "zámer"). Orgánom ochrany prírody príslušným na oznámenie zámeru a na postup podľa odsekov 5 a 6 je okresný úrad v sídle kraja; ak ide o chránený krajinný prvok a chránený strom, je týmto orgánom okresný úrad. Ak je dotknutý väčší počet vlastníkov pozemkov alebo ak ich pobyt nie je známy, možno oznámenie zámeru doručiť verejnou vyhláškou; ak ide o pozemkové spoločenstvo, oznámenie zámeru sa doručí aj jeho orgánu.

(3) Oznámenie zámeru obsahuje najmä

a) základnú charakteristiku zámeru,

b) podrobnosti o ochrane, najmä ciele ochrany a opatrenia na ich dosiahnutie, rozsah obmedzení bežného obhospodarovania a ekonomické zhodnotenie vplyvu uplatňovania obmedzení bežného obhospodarovania,
c) možnosti riešenia spôsobu a určenia výšky poskytnutia náhrady za obmedzenie bežného obhospodarovania podľa § 61 ods. 1 písm. a) až d).

(4) Obec je povinná do 15 dní od doručenia oznámenia zámeru informovať o ňom verejnosť vo svojom územnom obvode a umožniť nahliadnuť doň na obvyklom mieste, najmä na úradnej tabuli, najmenej po dobu 15 dní.

(5) Vlastník, správca a nájomca dotknutého pozemku, obec a dotknutý orgán štátnej správy má právo najneskôr do 30 dní od doručenia oznámenia zámeru alebo jeho verejného oznámenia podať k nemu písomné pripomienky orgánu ochrany prírody. Vlastník dotknutého pozemku má právo v tej istej lehote sa vyjadriť k možnosti riešenia spôsobu a určenia výšky poskytnutia náhrady za obmedzenie bežného obhospodarovania podľa § 61 ods. 1 písm. a) až d). Orgán ochrany prírody je povinný najneskôr do 30 dní pripomienky prerokovať s tým, kto ich podal; ak ide o vyjadrenie k možnosti riešenia spôsobu a určenia výšky poskytnutia náhrady za obmedzenie bežného obhospodarovania, orgán ochrany prírody je povinný prerokovať toto vyjadrenie najneskôr do 60 dní a v prípade súhlasu vlastníka s navrhovaným spôsobom poskytnutia náhrady vyzvať ministerstvo alebo ním poverenú organizáciu ochrany prírody, alebo správcu majetku štátu dotknutých navrhovaným spôsobom náhrady, aby s vlastníkom prerokovali podmienky poskytnutia náhrady a v prípade dohody s ním uzavreli zmluvu o budúcej zmluve o poskytnutí náhrady za obmedzenie bežného obhospodarovania podľa § 61a až 61d.

(6) Vlastník, správca a nájomca pozemku, ktorí sú dotknutí podmienkami ochrany určenými v zámere, sú povinní odo dňa oznámenia zámeru až do vyhlásenia časti prírody za chránenú bezodkladne informovať o plánovaných činnostiach, ktoré môžu byť v rozpore s podmienkami ochrany určenými v zámere. Ak to vyžaduje záujem ochrany prírody a krajiny, môže orgán ochrany prírody rozhodnúť o určení podmienok na vykonávanie tejto činnosti alebo ju zakázať. Tieto podmienky platia najdlhšie do vyhlásenia časti prírody a krajiny za chránenú. Ak v dôsledku určenia podmienok vykonávania činnosti alebo jej zákazu dochádza k obmedzeniu bežného obhospodarovania, vzniká nárok na finančnú náhradu podľa § 61e prvým dňom po právoplatnosti rozhodnutia orgánu ochrany prírody.“.

V tomto ustanovení sú však práva verejnosti výslovne priznané len v rovine notifikačnej (informačnej), verejnosť musí byť o zámere na vyhlásenie chráneného územia informovaná. Z ustanovenia § 50 ods. 5 však explicitne nevyplýva právo verejnosti (ak nie je v pozícii vlastníka, nájomcu, alebo správcu pozemku) podať k zámeru na vyhlásenie chráneného územia pripomienky, ani právo, aby príslušný orgán tieto pripomienky vzal do úvahy pri rozhodovaní.

V procese prípravy všeobecne záväzného právneho predpisu o vyhlásení chráneného územia dochádza k zaujímavej situácii, keďže väčšinu chránených území vyhlasuje vláda svojím nariadením⁹, príprava ktorého podlieha štandardnému legislatívnemu procesu podľa legislatívnych pravidiel vlády, a tak dochádza k tomu, že príprava vyhlásenia chránených území musí prejsť procesom podľa § 50 zákona o ochrane prírody a následne aj procesom prípravy nariadenia vlády o vyhlásení chráneného územia podľa legislatívnych pravidiel vlády.

Podľa zákona o ochrane prírody sa vydáva aj všeobecne záväzná vyhláška o návštevnom poriadku národného parku, ktorú vydáva miestne príslušný orgán ochrany prírody (okresný úrad) podľa ustanovenia § 20 zákona o ochrane prírody, kde je ustanovený aj proces prerokovania návštevneho poriadku pred jeho schválením. Napriek tomu, že ide o predpis, ktorý významne upravuje práva návštevníkov národného parku (verejnosti), zákon nepriznáva verejnosti právo participovať nejakým spôsobom na príprave všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorým sa návštevny poriadok schvaľuje.

§ 20 ods. 2

Orgán ochrany prírody oprávnený vydať návštevny poriadok národného parku a jeho ochranného pásma oznámi návrh návštevneho poriadku vlastníkom, správcom a nájomcom dotknutých pozemkov zistených z evidencie v katastri nehnuteľností; ak je týchto vlastníkov, správcov a nájomcov väčší počet alebo ak ich pobyt nie je známy, možno oznámenie návrhu doručiť verejnou vyhláškou. Vlastník, správca a nájomca dotknutého pozemku je oprávnený k návrhu návštevneho poriadku uplatniť pripomienky v lehote 30 dní od doručenia návrhu alebo jeho verejného oznámenia.

⁹ Pozri napr. ustanovenia § 18 ods. 3, § 19 ods. 5, § 21 ods. 4, § 22 ods. 6 či § 23 ods. 5 zákona o ochrane prírody.

Podľa zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch sa schvaľuje aj tzv. Program odpadového hospodárstva kraja, ktorého záväznú časť schvaľuje okresný úrad v sídle kraja všeobecne záväznou vyhláškou. V danom ustanovení je zároveň stanovené, že návrh programu kraja je pred jeho schválením potrebné nechať posúdiť podľa zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie¹⁰. Čo je však zaujímavé, zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie vo svojom ustanovení § 3 písm. c) (v znení účinnom do 31.12.2014) uvádza, že „strategický dokument je návrh politiky, rozvojovej koncepcie, plánu a programu vrátane strategických dokumentov, spolufinancovaných Európskou úniou, ako aj ich zmeny, ktoré sú predmetom prípravy a schvaľovania na štátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni alebo ktoré sú pripravované na schválenie prostredníctvom parlamentného alebo vládneho postupu a ktoré vyžadujú predpisy, ktoré by mohli mať vplyv na životné prostredie vrátane vplyvu na chránené územia chránené podľa osobitných predpisov **okrem materiálov legislatívnej povahy**“. To, že návrh programu odpadového hospodárstva je strategickým dokumentom, ktorý podlieha posudzovaniu vplyvov na životné prostredie je dôležité z toho hľadiska, že proces posudzovania vplyvov zahŕňa pomerne významnú účasť verejnosti na tomto posudzovaní. Dôležité je aj to, že v znení zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie účinnom od 1.1.2015 sa už uvedený dodatok, že strategickými dokumentmi nie sú materiály legislatívnej povahy, nenachádza. Ako však vyplýva zo znenia uvedenej definície v znení účinnom od 1.1.2015, sú strategickými dokumentmi chápané skôr materiály nelegislatívnej povahy, resp. také materiály, ktoré sú schvaľované až na základe ustanovenia všeobecne záväzného právneho predpisu¹¹.

2.4 Všeobecne záväzné nariadenia samosprávy

Všeobecným predpisom, ktorý obsahuje prípravu všeobecne záväzného predpisu nižšej právnej sily, je zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Ten vo svojom ustanovení § 6 ustanovuje spôsob schvaľovania a prípravy všeobecne záväzných nariadení obce, pričom ustanovuje aj možnosť fyzických a právnických osôb (verejnosti) v stanovenej lehote podať k návrhu všeobecne záväzného nariadenia pripomienky. Tieto pripomienky musia byť vyhodnotené ešte pred schválením všeobecne záväzného nariadenia.

§ 6

Všeobecne záväzné nariadenia obce

„(3) *Návrh nariadenia, o ktorom má rokovať obecné zastupiteľstvo, zverejní obec jeho vyvesením na úradnej tabuli v obci najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva o návrhu nariadenia. Návrh nariadenia sa zverejní aj na internetovej adrese obce v tej istej lehote, ak ju má obec zriadenú, alebo iným spôsobom v obci obvyklým.*

(4) *Dňom vyvesenia návrhu nariadenia začína plynúť najmenej desaťdňová lehota, počas ktorej môžu fyzické osoby a právnické osoby uplatniť pripomienku k návrhu nariadenia v písomnej forme, elektronicky alebo ústne do zápisnice na obecnom úrade. Pripomienkou možno v určenej lehote navrhnúť nový text alebo odporučiť úpravu textu, a to doplnenie, zmenu, vypustenie alebo spresnenie pôvodného textu. Z pripomienky musí byť zrejmé, kto ju predkladá. Na ostatné podnety nemusí navrhovateľ nariadenia prihladať, a to najmä vtedy, ak nie sú zdôvodnené.*

(5) *V prípade živelného ohrozenia, všeobecného ohrozenia, odstraňovania následkov živelného pohromy, ak právny predpis, na základe ktorého sa nariadenie prijíma, nebol včas zverejnený v Zbierke zákonov alebo ak je potrebné zabrániť škodám na majetku, postup podľa odsekov 3 a 4 sa nepoužije.*

¹⁰ Ustanovenie § 5 ods. 5 zákona o odpadoch znie: „Okresný úrad v sídle kraja je povinný do troch mesiacov od schválenia programu Slovenskej republiky podľa odseku 1 predložiť návrh programu kraja na posúdenie podľa osobitného predpisu. Okresný úrad v sídle kraja vydáva vyhláškou záväznú časť programu kraja na obdobie ustanovené v programe Slovenskej republiky.“

¹¹ Ustanovenie § 3 písm. d) zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie znie: „Strategický dokument je návrh plánu alebo programu vrátane takého, ktorý je spolufinancovaný Európskou úniou, ako aj akákoľvek jeho zmena, ktorý sa pripravuje, schvaľuje alebo pripravuje a schvaľuje na štátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni alebo ktorý je pripravovaný na schválenie Národnou radou Slovenskej republiky, obecným zastupiteľstvom, zastupiteľstvom vyššieho územného celku alebo vládou Slovenskej republiky a ich prípravu vyžaduje všeobecne záväzný právny predpis, rozhodnutie alebo uznesenie orgánu, pre ktorý sa pripravuje na schválenie.“

(6) *Vyhodnotenie pripomienok uskutoční navrhovateľ nariadenia s príslušnou komisiou, ak je zriadená. Vyhodnotenie obsahuje stručný obsah pripomienky, údaje o tom, kto predložil pripomienku, ktorým pripomienkam sa vyhovel alebo nevyhovel a z akých dôvodov.*

(7) *Vyhodnotenie pripomienok sa musí predložiť poslancom v písomnej forme najneskôr tri dni pred rokovaním obecného zastupiteľstva o návrhu nariadenia.*“.

Obdobná úprava ako pri schvaľovaní všeobecne záväzných nariadení obcí sa nachádza ja v zákone č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v prípade schvaľovania všeobecne záväzných nariadení kraja. Navyše je tu však upravená možnosť podania tzv. spoločnej pripomienky (ak ju podporí aspoň 200 fyzických osôb s trvalým pobytom v kraji alebo právnických osôb so sídlom v kraji a splnomocní spoločného zástupcu). Takáto pripomienka oprávňuje toho, kto ju podal dostať slovo na zasadnutí zastupiteľstva a samostatne túto pripomienku uviesť pred poslancami krajského zastupiteľstva v minimálnom časovom priestore 10 minút.

§ 8

Všeobecne záväzné nariadenia

„(3) *Návrh nariadenia, o ktorom má rokovať zastupiteľstvo, zverejní úrad samosprávneho kraja (ďalej len "úrad") jeho vyvesením na úradnej tabuli a na internetovej adrese samosprávneho kraja aspoň 15 dní pred rokovaním zastupiteľstva.*

(4) *Dňom vyvesenia návrhu nariadenia začína plynúť najmenej desaťdňová lehota, počas ktorej môžu fyzické osoby a právnické osoby uplatniť pripomienku k návrhu nariadenia v písomnej forme, elektronicky alebo ústne do zápisnice na úrade. Pripomienkou možno v určenej lehote navrhnúť nový text alebo odporučiť úpravu textu, a to doplnenie, zmenu, vypustenie alebo spresnenie pôvodného textu. Z pripomienky musí byť zrejmé, kto ju predkladá a musí byť odôvodnená, inak na pripomienku nemusí navrhovateľ nariadenia prihliadať. Na ostatné podnety (názory, námety a odporúčania) nemusí navrhovateľ nariadenia prihliadať, a to najmä vtedy, ak nie sú zdôvodnené.*

(5) *Ak ide o mimoriadnu situáciu, postup podľa odsekov 3 a 4 sa nepoužije.*

(6) *Vyhodnotenie pripomienok uskutoční navrhovateľ nariadenia s príslušnou komisiou, ak je zriadená. Vyhodnotenie obsahuje stručný obsah pripomienky, údaje o tom, kto predložil pripomienku, ktorým pripomienkam sa vyhovel alebo nevyhovel a z akých dôvodov.*

(7) *Vyhodnotenie pripomienok sa musí predložiť poslancom zastupiteľstva v písomnej forme najneskôr tri dni pred rokovaním zastupiteľstva o návrhu nariadenia.*

(8) *Fyzické osoby a právnické osoby, ktoré majú trvalý pobyt alebo sídlo na území samosprávneho kraja, môžu zaslať spoločnú pripomienku. Za spoločnú pripomienku sa považuje každá obsahovo totožná pripomienka zaslaná samostatne, ak je jej súčasťou splnomocnenie tej istej fyzickej osoby na zastupovanie pripomienkujúcich osôb. Ak spoločnú pripomienku zaslalo aspoň 200 fyzických osôb alebo právnických osôb, udelí zastupiteľstvo splnomocnenému zástupcovi slovo na rokovaní zastupiteľstva v tej časti rokovania, ktorého sa pripomienka týka. Časový limit na vystúpenie splnomocneného zástupcu je najmenej desať minút.*“.

2.5 Úprava uvedená v Aarhuskom dohovore

Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (tzv. Aarhuský dohovor), ktorý bol v Zbierke zákonov publikovaný pod číslom 43/2006 Z.z., predstavuje medzinárodnú zmluvu podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, ktorá má prednosť pred zákonmi.

Orgány verejnej moci sú 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.

Článok 8 Aarhuského dohovoru má názov „Účasť verejnosti na príprave vykonávacích predpisov a/alebo všeobecne použiteľných právne záväzných normatívnych nástrojov“.

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.“

Obsahom čl. 8 Aarhuského dohovoru je právo verejnosti (fyzických a právnických osôb) na účasť na príprave „všeobecne použiteľných právne záväzných pravidiel orgánmi verejnej moci, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie“ – a teda aj účasť na príprave všeobecne záväzných právnych predpisov (zákonov) z oblasti životného prostredia.

Z ustanovenia čl. 8 Aarhuského dohovoru vyplýva členom verejnosti právo na účinnú účasť verejnosti na príprave všeobecne záväzných právnych predpisov a právo, aby sa výsledky účasti verejnosti zohľadnili v najvyššej možnej miere.

Implementačný sprievodca k Aarhuskému dohovoru (2. vydanie)¹² k požiadavke, aby sa výsledky účasti verejnosti zohľadnili v najvyššej možnej miere, na str. 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.*“

Premietnutie úpravy účasti verejnosti na uvedenej v Aarhuskom dohovore, ktorá od zmluvných strán (Slovenskej republiky) vyžaduje účinnú účasť verejnosti na príprave všeobecne záväzných pravidiel, je obsiahnuté v už uvedených Legislatívnych pravidlách vlády, resp. v zákonoch na základe ktorých sa pripravujú všeobecne záväzné nariadenia samosprávy. Neexistuje všeobecná právna úprava, ktorá by sa osobitne týkala účasti verejnosti na príprave všeobecne záväzných pravidiel pripravovaných v oblasti životného prostredia. Vzhľadom k tomu, že Aarhuský dohovor nemá priamy účinok, je nutné príslušné právne predpisy vykladať v súlade s jeho textom a účelom v ňom stanoveným, v tomto prípade s jeho článkom 8.

¹² United Nations Economic Commission for Europe: The Aarhus Convention: An Implementation Guide, Second edition, 2014, dostupné na <http://www.unece.org/index.php?id=35869&L=0>

2.6 Ústava SR

Z ústavných práv je potrebné zmieniť čl. 27 ods. 1, ktorý upravuje petičné právo.

Čl. 27 ods. 1

Petičné právo sa zaručuje. Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami.

Z prvej vety čl. 30 ods. 1 ústavy zase vyplýva právo občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných a to aj priamo, nielen prostredníctvom volených zástupcov.

Čl. 30 ods. 1

Občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov.

Vzhľadom k tomu, že výkon týchto práv nie je v zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy viazaný na vykonávací zákon, tak pod petičné právo by sa dali podradiť aj iné jeho formy, než tie, ktoré sú ustanovené v zákone o petičnom práve, a to napr. vo forme účasti verejnosti (občanov) na tvorbe a príprave právnych predpisov, čo je podporené aj možnosťou občanov zúčastniť sa priamo na správe vecí verejných v zmysle čl. 30 ods. 1 ústavy.

Dôležité je poukázať aj na čl. 119 písm. j) ústavy podľa ktorého Vláda SR rozhoduje v zbere „o podaní návrhu zákona alebo iného závažného opatrenia na verejnú diskusiu,“. V tomto prípade sa však zdá, že nejde o pripomienkové konanie ako také, ale o jednotlivý akt vlády ako kolektívneho orgánu (uznesenie), ktorým rozhodne o tom, že konkrétny, ňou schválený návrh zákona, resp. iného závažného opatrenia bude predmetom verejnej diskusie. Ústava neobsahuje žiadne ďalšie podrobnosti k tomuto článku, je tak nepochybné, že ústava necháva vláde relatívne širokú právomoc zvoliť si kritériá, na základe ktorých bude postupovať pri vykonávaní tejto svojej kompetencie. Toto ustanovenie ústavy však zároveň nezakotvuje žiadnu povinnosť vlády, ani z neho nevyplýva, za akých podmienok a v ktorých konkrétnych prípadoch by vláda mala návrh zákona postúpiť na verejnú diskusiu. Vzhľadom na absenciu vykonávacích predpisov (zákona) k tomuto článku ústavy nebude možné podradiť pravidelné pripomienkové konanie k návrhom zákonov s účasťou verejnosti pred ich schválením vládou pod túto ústavnú právomoc vlády.

2.7 Zhrnutie

Z uvedeného vyplýva, že v prípade návrhov zákonov a podzákonných všeobecne záväzných právnych predpisov pripravovaných na úrovni ústredných orgánov štátnej správy existuje interný riadiaci akt vlády (legislatívne pravidlá vlády schválené uznesením vlády), na základe ktorého prebieha pripomienkové konanie k jednotlivým návrhom všeobecne záväzných právnych predpisov, a to aj za účasti verejnosti. Tá by mala byť vopred o každom návrhu všeobecne záväzného právneho predpisu informovaná prostredníctvom portálu právnych predpisov, pričom v stanovenej (minimálne 15 dňovej) lehote môže k návrhu zákona podať pripomienky. V prípade dosiahnutia určeného väčšieho počtu podporovateľov pripomienky (minimálne 500 podporovateľov) a pri splnení ostatných formálnych náležitostí na podanie pripomienky, majú podávatelia pripomienky (prostredníctvom svojich splnomocnených zástupcov) právo o pripomienkach rokovať s predkladateľom návrhu všeobecne záväzného právneho predpisu. V prípade, ak sa nedôjde k dohode o pripomienke, ostáva medzi predkladateľom a verejnosťou rozpor, o ktorom je vláda následne informovaná prostredníctvom predkladacej správy k materiálom. Všetky pripomienky by zároveň mali byť vyhodnotené vo vyhodnotení pripomienkového konania. Takto uskutočnené pripomienkové konanie zodpovedá aj ustanoveniu § 37 zákona 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, ktoré predpokladá uskutočnenie pripomienkového konania v rámci prípravy návrhu zákona (aj keď bez uvedenia podrobností k tomu, ako by pripomienkové konanie malo prebiehať).

Účasť verejnosti je zaručená aj pri príprave všeobecne záväzných predpisov schvaľovaných samosprávou (všeobecne záväzné nariadenia obcí, resp. samosprávnych krajov). Obdobne aj pri týchto predpisoch zákony zaručujú účasť verejnosti tak, že návrh všeobecne záväzného nariadenia je zverejnený po určitú dobu, počas ktorej k nemu môže každá fyzická, či právnická osoba podať pripomienky, ktoré sú následne predmetom osobitného rokovania so zástupcami obce (kraja) a musia byť vyhodnotené vo vyhodnotení pripomienok, ktoré je podkladom na rokovaní zastupiteľstva. Pri schvaľovaní všeobecne záväzných nariadení kraja ide úprava ešte ďalej, keď v prípade tzv. spoločnej pripomienky, ktorú podporilo viac ako 200 fyzických alebo právnických osôb, má spoločný zástupca týchto osôb právo predniesť pripomienku priamo na rokovaní zastupiteľstva. Ide tak o obdobnú formu účasti verejnosti ako pri príprave návrhov právnych predpisov podľa legislatívnych pravidiel vlády, avšak s jedným podstatným rozdielom – účasť verejnosti na príprave samosprávnych všeobecne záväzných predpisov je zaručená priamo zákonom, na rozdiel od legislatívnych pravidiel vlády, ktoré sú schválené len uznesením vlády.

Niektoré akty schvaľované formou všeobecne záväzného právneho predpisu podzákonnej právnej sily majú ešte navyše samostatnú úpravu prípravy a schvaľovania, s rozdielnou mierou účasti verejnosti na ich príprave.

Premietnutie úpravy uvedenej v medzinárodnom Aarhuskom dohovore, ktorá od zmluvných strán (Slovenskej republiky) vyžaduje účinnú účasť verejnosti na príprave všeobecne záväzných pravidiel, je obsiahnuté v už uvedených legislatívnych pravidlách vlády, resp. v zákonoch, na základe ktorých sa pripravujú všeobecne záväzné nariadenia samosprávy. Neexistuje však žiadna všeobecná právna úprava, ktorá by sa osobitne týkala účasti verejnosti na príprave všeobecne záväzných pravidiel pripravovaných v oblasti životného prostredia a premietla jeho požiadavky do slovenského právneho prostredia.

Z hľadiska ústavných práv by účasť verejnosti na pripomienkovaní návrhov zákonov mohla byť podradená pod výkon ústavného petičného práva v spojitosti s výkonom práva na priamu účasť na správe vecí verejných, avšak nie v zmysle súčasného výkonu petičného práva v zmysle zákona o petičnom práve.

3. Príslušná judikatúra

3.1 Rozhodovanie súdov

V tejto časti poukazujem na rozhodnutia (najmä) Ústavného súdu SR, ktoré sa týkajú účasti verejnosti na legislatívnom procese.

V rozhodnutí **III. ÚS 4/08** ústavný súd interpretoval účasť verejnosti na príprave právnych predpisov podľa legislatívnych pravidiel vlády ako formu výkonu ústavného petičného práva podľa čl. 27 ústavy v spojení s právom na priamy výkon vecí verejných v zmysle čl. 30 ústavy. Neuskutočnenie rozporového konania k predloženým pripomienkam však nepovažoval za neústavné, pretože predkladateľ návrhu zákona hromadnú pripomienku nepovažoval za návrh zodpovedajúci predpokladom uvedeným v čl. 10 ods. 1 legislatívnych pravidiel, ktorý by si vyžadoval „*obligatórny postup rozporového konania so zástupcom verejnosti podľa čl. 10 ods. 6^a*“. Podľa ústavného súdu totiž mala verejnosť formulovať hromadnú pripomienku do podoby konkrétnych a jednoznačných návrhov na úpravu textu.

Z čl. 10 ods. 1 legislatívnych pravidiel jednoznačne vyplýva, že pripomienkou je v určenej lehote uplatnený a zdôvodnený návrh na úpravu návrhu zákona, ktorým možno rozumieť návrh nového textu alebo odporúčanie úpravy textu, a teda jeho doplnenie,

zmenu, vypustenie alebo spresnenie. V zmysle čl. 10 ods. 1 legislatívnych pravidiel sa za pripomienku považuje aj taký návrh, ktorého obsahom je konkrétna výhrada k navrhovanému textu a spôsob odstránenia namietaných nedostatkov navrhovaného textu.

Hromadná pripomienka predložená zástupcami verejnosti v súlade s už citovanými ustanoveniami čl. 9 legislatívnych pravidiel však podľa názoru predkladateľa neobsahovala žiaden návrh, ktorý by súvisel s akoukoľvek úpravou textu navrhovaného zákona, pretože prezentovala názory verejnosti o rozpore návrhu zákona s jednotlivými článkami ústavy a jej hlavným zámerom bolo „zamietnutie“ návrhu zákona ako celku, teda nie návrh smerujúci k úprave navrhovaného znenia zákona tak, ako to vyžaduje čl. 10 legislatívnych pravidiel. Vzhľadom na to, že predkladateľ návrhu zákona pochopil pripomienku ako názor verejnosti bez zjavného legislatívneho prínosu, došlo k naplneniu dikcie čl. 10 ods. 1 poslednej vety legislatívnych pravidiel, podľa ktorej na návrh tohto charakteru nebol povinný prihliadať a ani ho vyhodnocovať. Takéto chápanie predostretej hromadnej pripomienky predkladateľom návrhu zákona je zrejme aj z predkladacej správy, vyhlásenia o bezrozpornosti a vyhodnotenia pripomienkového konania. Keďže úlohou ústavného súdu nie je v danom prípade skúmať myšlienkové pochody a spôsob hodnotenia hromadnej pripomienky predkladateľom, ale konformnosť jeho postupu s ústavou, všeobecne záväznými právnymi predpismi, ale hlavne s legislatívnymi pravidlami, ústavný súd zastáva názor, že postup predkladateľa návrhu zákona bol správny, keď neuskutočnil rozporové konanie so zástupcom verejnosti, pretože hromadnú pripomienku s prihliadnutím na jej obsah nepovažoval za návrh zodpovedajúci predpokladom uvedeným v čl. 10 ods. 1 legislatívnych pravidiel a vyžadujúci si obligatórny postup rozporového konania so zástupcom verejnosti podľa čl. 10 ods. 6 druhej vety legislatívnych pravidiel.

Obsah petičného práva v zmysle čl. 27 ústavy spočíva v tom, že každému sa zaručuje nikým nerušený výkon tohto práva za predpokladu, že nie sú prekročené medze určené v čl. 27 ods. 2 a 3 ústavy a pri rešpektovaní čl. 2 ods. 3 ústavy (obdobne I. ÚS 38/94, I. ÚS 37/00). S prihliadnutím na uvedené možno konštatovať, že účelom tohto základného práva je garantovať každému možnosť obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na orgány verejnej moci so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami. Povinnosťou dožiadaných orgánov je týmito podnetmi sa zaoberať. Ich povinnosťou však nie je splniť očakávania a predstavy predkladateľov daných podnetov. Je však potrebné, aby podnety boli vybavené spôsobom súladným s ústavou, príslušnými zákonmi, ako aj ďalšími normatívnymi právnymi aktmi.

Ústavný súd v rámci svojej rozhodovacej činnosti vo vzťahu k čl. 30 ods. 1 ústavy vyslovil, že s ohľadom na prirodzeno-právnu povahu základných práv a slobôd, ktorá vyplýva aj z úpravy čl. 12 ods. 1 druhej vety ústavy, je zrejme, že znemožnenie ich skutočného (faktického) vykonania (napr. protiprávnym konaním tretích osôb) nespôsobuje zánik týchto práv a slobôd (napr. I. ÚS 76/97). Z uvedeného možno vyvodit', že k porušeniu práva zúčastňovať sa správy vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 ústavy je potrebný závažný protiprávny zásah do možnosti občana zúčastňovať sa správy vecí verejných (napr. III. ÚS 50/01).

Vychádzajúc z uvedeného dospel ústavný súd k záveru, že sťažovateľovi ako zástupcovi verejnosti a predkladateľovi hromadnej pripomienky nebolo zo strany žiadneho orgánu verejnej moci znemožnené, aby v rámci pripomienkového konania uplatnil svoje práva, ktoré v konečnom dôsledku premietol do podnetu na „zamietnutie“ návrhu zákona ako celku. Taktiež v danom prípade nebol zistený žiadny protiprávny úkon orgánu verejnej moci, ktorý by mohol zasiahnuť do výkonu základných práv sťažovateľa. Sťažovateľ mal v súlade s legislatívnymi pravidlami vlády Slovenskej republiky možnosť ovplyvniť navrhované znenie zákona, ale len v podobe konkrétnych a jednoznačných návrhov na úpravu textu. Sťažovateľ síce danú možnosť využil, ale hromadnú pripomienku neformuloval spôsobom vyžadujúcim si uskutočnenie rozporového konania podľa čl. 10 ods. 6 legislatívnych pravidiel. Z uvedeného dôvodu prijatím namietaného uznesenia vlády, ako ani predchádzajúcim postupom predkladateľa pred predložením návrhu zákona na rokovanie vlády v súlade s príslušnými článkami legislatívnych pravidiel, nemohla nastať reálna možnosť signalizujúca namietané porušenie sťažovateľovho petičného práva podľa čl. 27 ods. 1 ústavy a ani práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 ústavy.

V rozhodnutí **II. ÚS 514/2012** sa ústavný súd zaoberal sťažnosťou sťažovateľa, v ktorom sťažovateľ namietal porušenie jeho ústavného práva na výkon petičného práva v zmysle čl. 27 ústavy, ako aj práva na priamu účasť na správe vecí verejných v zmysle čl. 30 ústavy. K porušeniu týchto práv malo dôjsť tým, že vláda schválila uznesenie o schválení návrhu zákona o sociálnom poistení bez toho, aby verejnosť mala možnosť vyjadriť sa k návrhu novely v pripomienkovom konaní, ktoré sa konalo v skrátenej lehote. Navyše, návrh novely nebol zverejnený na Portáli právnych predpisov (ďalej len „portál“). Došlo teda k jasným porušeniam legislatívnych pravidiel vlády, ktoré pri každom návrhu zákona predpokladajú zverejnenie návrhu na portáli právnych predpisov a uskutočnenie pripomienkového konania za účasti verejnosti.

K možnému porušeniu ústavného petičného práva ústavný súd v tomto rozhodnutí uviedol:

*Predmetom ochrany tohto práva je tak existujúca alebo aspoň pripravovaná petícia a konanie občanov s nimi spojené (zbieranie podpisov, organizovanie sa prostredníctvom sociálnych sietí či vzájomná komunikácia). Už použité slová „petícia“, „žiadost“, „návrh“ a „sťažnosť“ napovedajú, že chránená je tu vznikajúca občianska iniciatíva a jej uplatňovanie voči štátnym orgánom a orgánom územnej samosprávy. Obsahom tohto ústavného práva však nie je ústavné právo na to, aby štátne orgány alebo orgány územnej samosprávy takúto iniciatívu podnecovali, prípadne aby vytvárali formálny priestor na uplatňovanie takej iniciatívy, ba dokonca, aby určité svoje rozhodnutia (návrhy takých rozhodnutí) alebo plány predkladali občanom, aby sa títo k nim formou petície mohli vyjadriť, ani ústavné právo na to, aby sa štátne orgány a orgány územnej samosprávy zdržali výkonu svojej ústavnej právomoci skôr, než dali občanom možnosť ich petičné právo uplatniť. **Prirodzene, takúto úpravu by mohol obsahovať zákon, jeho porušenie však ani v takom prípade nemusí mať automaticky za následok porušenie ústavného práva – porušenie zákonnosti je totiž porušením ústavnosti len vtedy, ak má v priamej príčinnej súvislosti za následok porušenie konkrétneho ústavného článku** (porov. II. ÚS 23/96).*

*3.2 Ústavný súd súhlasí so sťažovateľom v tom, že pripomienku k pripravovanému návrhu zákona **možno podradiť pod pojem „návrh“ v zmysle čl. 27 ods. 1 ústavy**. Podaním pripomienky štátnemu orgánu alebo orgánu územnej samosprávy pripravujúcemu návrh zákona tak občan uplatňuje svoje petičné právo a má právo na to, aby príslušný orgán jeho návrh prijal a naložil s ním spôsobom ustanoveným zákonom. V prerokúvanej veci však ani sám sťažovateľ netvrdí, že by bol vláde samotnej alebo ministerstvu k novele akúkoľvek pripomienku adresoval (ako to bolo vo veci vedenej pod sp. zn. III. ÚS 4/08). Už z toho je zrejmé, že je vylúčené, aby ministerstvo alebo vláda porušili sťažovateľovo petičné právo za situácie, keď sťažovateľ voči ministerstvu ani voči vláde svoje petičné právo neuplatnil. Ako už bolo uvedené, je z pohľadu posudzovania porušenia čl. 27 ods. 1 ústavy nepodstatné, či toto neuplatnenie bolo dôsledkom nevedomosti sťažovateľa o tom, že tu existuje určitý predmet jeho záujmu, ku ktorému by sa chcel vyjadriť. To, samozrejme, nevylučuje relevanciu tejto nevedomosti a postup štátneho orgánu, ktorý túto nevedomosť spôsobil, v iných súvislostiach (pozri ďalej).*

K možnému porušeniu ústavného práva na priamu účasť na správe vecí verejných ústavný súd uviedol nasledovné:

Zároveň sťažovateľ namieta, že jeho právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo malo byť porušené tým, že vláda postup ministerstva v rozpore s legislatívnymi pravidlami schválila, keď napriek tomuto nedostatku využila svoju kompetenciu priznanú čl. 87 ods. 1 ústavy podať Národnej rade Slovenskej republiky predmetný návrh novely. Treba však pripomenúť, že ústava v tomto ustanovení neustanovuje, že by vláda (a tým menej ministerstvo) bola povinná uskutočniť verejné pripomienkovanie návrhu zákona, prípadne že by výkon jej ústavnej kompetencie bol podmienený tým, že verejnosti umožní k nemu vznášať pripomienky. Práve naopak, z ustanovenia čl. 119 písm. j) ústavy, podľa ktorého vláda v zbere rozhoduje o tom, že predloží návrh zákona na verejnú diskusiu, možno súdiť, že takéto prípady sú viazané na výslovné uznesenie vlády ako kolégia.

4.3 Ústavný súd sa zatiaľ vo svojej judikatúre vyslovene nevyjadril k otázke, či by bolo možné zákonom podmieniť výkon ústavných právomocí vlády vykonaním povinného pripomienkového konania, ani k otázke, či by takáto úprava rozšírila i obsah subjektívneho práva občanov na účasť na správe verejných vecí priamo zaručeného v čl. 30 ods. 1 ústavy a či by sa porušenie takého zákona stalo automaticky aj porušením tohto základného práva (k tomu porov. II. ÚS 23/96). Takouto úvahou však nemá ústavný súd dôvod zaoberať sa ani v prerokúvanej veci, pretože taká zákonná úprava nejestvuje.

Nie je ňou ani ustanovenie § 37 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o činnosti vlády“), na ktoré sa odvoláva sťažovateľ a podľa ktorého: „Ministerstvá... sa starajú o náležitú právnu úpravu vecí patriacich do ich pôsobnosti. Pripravujú návrhy zákonov... zverejňujú ich a po prerokovaní v pripomienkovom konaní predkladajú vláde...“

Z tohto ustanovenia totiž nemožno žiadnym spôsobom vyvodit' subjektívne právo občana zúčastňovať sa na pripomienkovaní návrhov zákonov. Jednak je uvedené ustanovenie organizačnou normou, ktorá vymedzuje právomoc, pôsobnosť a úlohy ministerstva, nie normou, ktorej cieľom je priznať občanovi individualizovaný a presaditeľný nárok voči štátu. Jednak tiež už samotný pojem „pripomienkové konanie“ nie je v spomínanom zákone nijako vymedzený a možno pod ním rozumieť tak pripomienkové konanie interné, medzirezortné, ako aj s účasťou verejnosti. Uvedené ustanovenie preto nemožno považovať za ustanovenie, na základe ktorého by sa vykonanie pripomienkového konania ministerstvami, prípadne vládou mohlo stať súčasťou subjektívneho práva zúčastňovať sa priamo na správe verejných vecí s tým dôsledkom, že jeho porušením by vzniklo sťažovateľovi subjektívne právo na zastavenie celého procesu.

4.4 Ústavný súd sa nestotožňuje so sťažovateľom taktiež v časti, v ktorej sa snaží dať legislatívnym pravidlám charakter právneho predpisu a následne z nich vyvodit' takéto subjektívne právo. Legislatívne pravidlá boli totiž schválené uznesením vlády bez toho, aby boli vydané vo forme nariadenia vlády. Majú preto povahu len (prílohy) uznesenia vlády, sú teda aktom rovnakej právnej sily ako sťažovateľom napadnuté uznesenie. Uznesenie vlády je vo všeobecnosti len interným aktom riadenia adresovaným členom vlády (a ostatným ústredným orgánom štátnej správy), prípadne im podriadeným orgánom štátnej správy.

Jeho účelom je určiť podmienky, ktoré majú dodržiavať jednotlivé ministerstvá a ďalšie ústredné orgány štátnej správy pri príprave a predkladaní návrhov zákonov a iných všeobecne záväzných predpisov na rokovanie vlády. **Z legislatívnych pravidiel vlády však nevznikajú žiadne subjektívne práva ani povinnosti osobám stojacim mimo štruktúry štátnej správy, resp. výkonnej moci, na ktorej vrchole vláda stojí (čl. 108 ústavy).** Význam legislatívnych pravidiel, ako už bolo naznačené, spočíva jednak v tom, že nimi vláda jednotlivým ministerstvám a iným ústredným orgánom štátnej správy, ktoré sú v zmysle citovaného § 37 zákona o činnosti vlády zodpovedné za legislatívnu úpravu vecnej problematiky v ich pôsobnosti, vymedzuje podmienky, za ktorých sa návrhy nimi pripravené dostanú na rokovanie vlády, jednotlivé rezorty sa vystavujú riziku, že vláda odmietne prerokovať návrh zákona pripravený v rozpore s nimi. V prípade, ak by vláda nekonala v súlade s legislatívnymi pravidlami, ktoré sama ustanovila, ústava zakotvuje iné mechanizmy na vyvodenie zodpovednosti.

....

Z uvedených dôvodov je podľa ústavného súdu zrejmé, že **účasť verejnosti v pripomienkovom konaní nie je v existujúcej ústavnej (pozri už uvedené), ale ani príslušnej zákonnej úprave legislatívneho procesu nijako výslovne zakotvená, rovnako ako s jej neexistenciou nie sú výslovne spojené žiadne priame právne následky.** Táto úprava preto podľa ústavného súdu dokladá, že možnosť priamej účasti verejnosti na zákonodarnom procese prebiehajúcom v národnej rade nebola a nie je pre ústavodarcu ani zákonodarcu natoľko podstatnou hodnotou, aby ju bolo možné bez ďalšieho považovať za obsah ústavného práva zaručeného v čl. 30 ods. 1 ústavy. O to menej ale možno prijať tézu, že by neumožnenie účasti na verejnom pripomienkovom konaní o návrhu zákona predtým, než sa o jeho podaní národnej rady uznáša vláda ako len jeden z troch subjektov so zákonodarnou iniciatívou, mohlo mať za následok vznik subjektívneho práva jednotlivca na to, aby sa vláda zdržala podania návrhu zákona, pri ktorom legislatívne pravidlá neboli dodržané, národnej rade, a v žiadnom prípade nemôže ich porušenie dosahovať kvalitu zásahu do práva na účasť na správe verejných vecí priamo zaručeného v čl. 30 ods. 1 ústavy.

4.6 Ústavný súd dodáva, že vo všeobecnosti chápe postoj sťažovateľa a v zásade sa stotožňuje s názorom, že štátne orgány by mali vo svojej činnosti rešpektovať pravidlá, ktoré si samy ustanovili, a v tomto smere aj vníma jeho angažovanosť v záujme dobrého výkonu správy vecí verejných (porov. napr. II. ÚS 348/09, bod 67). **Predmetom ochrany, ktorej sa možno domáhať sťažnosťou podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, sú však konkrétne a individuálne subjektívne práva občanov, pričom nie každé porušenie (interného) pravidla štátnym orgánom musí nevyhnutne a samozrejme predstavovať aj zásah do takýchto práv.** Právne názory vyjadrené v rozhodnutí zároveň neznamenajú, že by ústavný súd v konaní o súlade nemohol (teoreticky) vnímať otázky väd legislatívneho procesu odlišne z pohľadu objektívneho práva.

V skratke sa dá uvedené rozhodnutie ústavného súdu zhrnúť tak, že pod výkon petičného práva v zmysle čl. 27 ústavy je možné zaradiť aj podávanie pripomienok k návrhu zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, avšak musí ísť o aktívne konanie zo strany konkrétneho občana/občanov. Nie je možné pasívne očakávať, že štát vytvorí podmienky na uskutočňovanie petičného práva v tomto zmysle.

Ústavný súd sa zároveň nevyjadril, či pripomienkovanie návrhov právnych predpisov v rámci ich prípravy ústrednými orgánmi štátnej správy je súčasťou ústavného práva na priamu účasť na správe vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, a to vzhľadom k tomu, že neexistuje zákonná úprava pripomienkového konania, ktorá by zahŕňala toto právo. Súčasnú úpravu v existujúcich právnych predpisoch, ako ani legislatívne pravidlá nie je možné vnímať ako také, v ktorých sa premieta ústavné právo podľa § 30 ods. 1 ústavy, a teda ani porušenie týchto noriem nie je možné vnímať ako porušenie ústavného práva na priamu účasť občanov na správe vecí verejných. Ústavný súd však zároveň konštatoval, že neexistencia zákonnej právnej úpravy týkajúcej sa účasti verejnosti na legislatívnom procese dokladá, že pre zákonodarcu (ústavodarcu) v aktuálnom právnom stave nie je priama účasť verejnosti na zákonodarnom procese natoľko podstatnou hodnotou, aby ju bolo možné bez ďalšieho považovať za obsah ústavného práva zaručeného v čl. 30 ods. 1 ústavy.

V konaní **II. ÚS 102/08** sa sťažovateľ domáhal, aby ústavný súd konštatoval porušenie práv sťažovateľa vyplývajúcich z čl. 8 Aarhuského dohovoru, tým, že mu nevyhovoval termín stanoveného rozporového konania k hromadnej pripomienke podanej podľa legislatívnych pravidiel vlády, a rokovania sa preto nemohol zúčastniť. Materiál bol následne schválený bez uskutočnenia rozporového rokovania. Ústavný súd konštatoval, že nedošlo k porušeniu práv vyplývajúcich z Aarhuského dohovoru a okrem iného uviedol toto:

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.

V rozhodnutí **IV. ÚS 178/09** ústavný súd obdobne vo vzťahu k čl. 8 Aarhuského dohovoru uviedol, že práv vyplývajúcich z čl. 8 Aarhuského dohovoru sa nie je možné domáhať zo strany jednotlivca priamo:

„...vo vzťahu k namietanému porušeniu čl. 7 a čl. 8 dohovoru by bola dôvodom na odmietnutie tejto sťažnosti jej zjavná neopodstatnenosť, pretože ústavný súd je viazaný návrhom na rozhodnutie podľa § 20 ods. 3 zákona o ústavnom súde. Sťažovatelia totižto označili tie články dohovoru, porušením ktorých sa mali orgány verejnej moci dopustiť porušenia ich práv, ktoré upravujú záväzok štátu (Slovenskej republiky), a nie konkrétne práva fyzických osôb (bez ohľadu na charakter dohovoru z hľadiska právnej klasifikácie).“.

V rozhodnutí **I. ÚS 73/2014** sa ústavný súd zaoberal sťažnosťou, v ktorej sťažovatelia namietali porušenie legislatívnych pravidiel vlády pri príprave novely zákona o lesoch Ministerstvom pôdohospodárstva a regionálneho rozvoja SR a v tej súvislosti s porušením čl. 8 Aarhuského dohovoru a ústavného práva na priaznivé životné prostredie uvedeného v čl. 44 ústavy. Ústavný súd v tomto konaní síce konštatoval, že došlo k porušeniu legislatívnych pravidiel vlády, ich porušenie však nebolo takej intenzity, aby mohlo dôjsť ku konštatovaniu zásahu do práv garantovaných v čl. 8 Aarhuského dohovoru. Ústavný súd vo svojom rozhodnutí okrem iného uviedol:

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 vlády, 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 (pisomnými 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, uskutočnením 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.

Z uvedeného rozhodnutia tak vyplýva, že hoci počas legislatívneho procesu došlo k porušeniu legislatívnych pravidiel vlády (a v nich uvedených práv verejnosti), tak vzhľadom k tomu, že hlas verejnosti má len konzultatívny charakter, je na zvážení vlády, ako sa s týmto konzultačným hlasom vysporiada. Vláda má preto možnosť pripomienky neakceptovať, aj keď v predchádzajúcom konaní k akceptácii došlo.

Zároveň podľa ústavného súdu k zásahu do ústavného práva (v tomto prípade k zásahu ústavného práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ústavy) môže dôjsť až schválením zákona v parlamente a jeho prípadnou aplikáciou.

Najvyšší súd SR rozhodoval o porušení legislatívnych pravidiel vlády v konaní vedenom pod sp. zn. **9 Sžz 5/2013**, ktorého predmetom bola žaloba na nezákonný zásah. Nezákonný zásah malo spôsobiť Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky svojím postupom pri príprave návrhu novely zákona o ochrane prírody. Žalobca na súde namietal, že ministerstvo porušilo legislatívne pravidlá vlády. Najvyšší súd žalobu zamietol a v uznesení z 27. novembra 2013 uviedol:

Predpokladom domáhania sa ochrany pred nezákonným zásahom na súde podľa § 250v ods. 1 O. s. p. je nezákonný zásah orgánu verejnej správy, teda nezákonný zásah orgánov štátnej správy v oblasti verejnej správy v rámci právomoci orgánu v oblasti verejnej správy.

Ústavný systém Slovenskej republiky je založený na princípe delby moci na moc výkonnú, zákonodarnú a súdnu, ktoré sú autonómne a sú vzájomne prepojené len väzbami ústavnej kontroly a spolupráce.

Za verejnú správu sa vo všeobecnosti považuje správa, ktorej cieľom je správa verejných vecí a jej vykonávanie vo verejnom záujme.

Verejná správa je činnosťou, ktorá svojím obsahom nie je činnosťou zákonodarnou. Verejná správa neprijíma zákony, ale ich vykonáva. S právnym postavením orgánov štátu vykonávajúcich verejnú správu sa teda spája ich výkonný charakter (orgány výkonnej moci). Ide o základnú odlišnosť zákonodarnej moci a verejnej správy, na ktorej nič nemení skutočnosť, že verejná správa sa často podieľa na tvorbe zákonov, pri ktorej však v konečnom dôsledku je rozhodujúci prejav vôle Národnej rady Slovenskej republiky.

Pokiaľ ide o tvorbu práva, ktorú sú orgány verejnej správy oprávnené v rámci ich pôsobnosti, nejde o výkon štátnej správy, ale o normotvorbu na základe zákona (na jeho vykonanie).

Činnosť verejnej správy je teda svojou povahou činnosťou výkonnou, podzákonnou a nariadenovacou. Ministerstvá sú orgánmi štátnej správy s čiastočnou vecnou pôsobnosťou, ktorú v prípade ministerstva životného prostredia upravuje § 16 a štvrtej časti zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy (ďalej len „kompetenčný zákon“) a z takto vymedzeného rozsahu pôsobnosti vyplývajú jeho úlohy a pravidlá činnosti. Ministerstvá taktiež pripravujú návrhy zákonov, zverejňujú ich a po prerokovaní v pripomienkovom konaní ich predkladajú vláde na schválenie (§ 37 kompetenčného zákona).

Vláda stojí na vrchole rozvetvenej štruktúry orgánov štátnej správy, ako kolektívny orgán organizuje, zjednocuje, riadi a kontroluje činnosť týchto orgánov, nie je však orgánom verejnej správy. Predloženie návrhu zákona Národnej rade Slovenskej republiky v rámci jej pôsobnosti je vyjadrením legislatívnej iniciatívy (čl. 87 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) a je na jej výlučnom rozhodnutí, či toto oprávnenie uplatní alebo nie. Vláda podľa čl. 119 písm. a) Ústavy rozhoduje v zbere o návrhoch zákonov. Z práva zákonodarnej iniciatívy vlády súčasne vyplýva, že iba vláda môže disponovať so svojím návrhom zákona, teda iba vláda môže rozhodnúť o tom, že návrh zákona, ktorý predložila Národnej rade SR, vezme späť.

Z uvedeného vyplýva, že ani činnosť ministerstva v rámci prípravy návrhov zákona, ich zverejnenia, prerokovania v pripomienkovom konaní a predložení vláde, ani predloženie návrhu zákona na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky vládou na základe jej uznesenia nie sú výkonom verejnej správy, ale inou ich činnosťou (čl. 37, čl. 119 písm. a) Ústavy).

Zo žiadneho zákona nevyplýva právomoc súdu nariadiť vláde vziať späť z rokovania národnej rady ňou predložený návrh zákona ani nariadiť ministerstvu, aby predložilo návrh zákona v znení, v akom bolo predložený na rokovanie vlády, na nové (opätovné) pripomienkové konanie. Nedostatok právomoci súdu je neodstrániteľnou prekážkou konania, preto najvyšší súd podľa § 250v ods. 8, § 246c ods. 1 veta prvá a § 104 ods. 1 veta prvá O. s. p. konanie zastavil.

Názor najvyššieho súdu bol následne potvrdený aj v konaní pred ústavným súdom, kde ústavný súd vo veci **I. ÚS 112/2014** rozhodnutie najvyššieho súdu potvrdil. V tomto rozhodnutí ústavný súd okrem iného uviedol, že práva uvedené v čl. 8 Aarhuského dohovoru „...na zabezpečenie účasti verejnosti pri príprave právnych predpisov sú v Slovenskej republike upravené len v rámci legislatívnych pravidiel vlády, ktoré sú interným normatívnym riadiacim aktom vlády.“

Zároveň ústavný súd uviedol, že „Obsahom sťažovateľmi namietaného zásahu nebol zásah uskutočnený pri výkone verejnej správy, a preto nim nemohlo dôjsť ani k takej úprave hmotnoprávneho či procesnoprávneho postavenia sťažovateľov, ktorá by mohla mať za následok obmedzenie, resp. porušenie ich práv. Inak povedané, obsah zásahu predstavovali úkony, prostredníctvom ktorých predkladateľ a vláda plnili svoje úlohy ako orgány verejnej správy, avšak na konkrétny výsledok tejto ich činnosti nemali sťažovatelia žiadny právny nárok, ktorý by mohol byť vymožitelný postupom upraveným v rámci Občianskeho súdneho poriadku.“

Z uvedených rozhodnutí tak vyplýva nemožnosť napadnúť porušenie legislatívnych pravidiel vlády na všeobecnom súde, ale ani na ústavnom súde.

3.2 Zhrnutie

Z uvedeného prehľadu príslušnej judikatúry vyplýva viacero poznatkov vo vzťahu k úprave účasti verejnosti na príprave právnych predpisov v legislatívnych pravidlách vlády vo vzťahu k príslušným ústavným právam, čl. 8 Aarhuského dohovoru, ako aj k vymožitelnosti dodržiavania Legislatívnych pravidiel vlády v prípade ich porušenia.

Vo vzťahu k čl. 8 Aarhuského dohovoru je možné zhrnúť, že tento nie je v podmienkach Slovenskej republiky podľa názoru ústavného súdu priamo aplikovateľný, ale je aplikovateľný iba prostredníctvom opatrení schválených na národnej úrovni. Týmito opatreniami sú (v súvislosti s účasťou verejnosti na príprave právnych predpisov na úrovni ústredných orgánov štátnej správy) legislatívne pravidlá vlády. Ich porušenie však v doterajšej praxi ústavného súdu nikdy nebolo posúdené ako také, ktoré by zároveň znamenalo aj porušenie konkrétnych ústavných práv, resp. práva podľa čl. 8 Aarhuského dohovoru. Podľa ústavného súdu totiž nezakladajú žiadne subjektívne práva ani povinnosti osobám stojacim mimo štruktúry štátnej správy, resp. výkonnej moci, na vrchole ktorej stojí vláda.

Prípadné porušenie legislatívnych pravidiel vlády nie je možné preskúmať ani všeobecným súdom, keďže nejde o takú činnosť orgánu verejnej správy, ktorá by bola v zmysle ustanovení Občianskeho súdneho poriadku preskúmateľná súdom. Zároveň zo žiadneho zákona nevyplýva právomoc súdu nariadiť vláde vziať späť z rokovania národnej rady ňou predložený návrh zákona ani nariadiť ministerstvu, aby predložilo návrh zákona v znení, v akom bolo predložený na rokovanie vlády, na nové pripomienkové konanie.

Z judikatúry ústavného súdu tiež vyplýva, že pripomienkovanie právnych predpisov v rámci ich prípravy ústrednými orgánmi štátnej správy je možné podradiť pod výkon petičného práva v zmysle čl. 27 ústavy, avšak musí ísť o aktívne využívanie tohto práva. Výkon tohto práva nie je možné chápať tak, že štát je povinný vytvoriť podmienky na jeho vykonávanie. Neuskutočnenie pripomienkového konania v rozpore s legislatívnymi pravidlami vlády tak v tomto zmysle nie je možné chápať ako porušenie ústavného petičného práva.

Ústavný súd sa tiež vyjadril k prípadnému porušeniu práva garantovaného čl. 30 ústavy. Dospel k záveru, že vzhľadom k tomu, že neexistuje relevantná zákonná právna úprava, ktorá by upravovala účasť verejnosti na príprave právnych predpisov, nie je možné tvrdiť, že účasť verejnosti na príprave právnych predpisov podľa legislatívnych pravidiel vlády nie je možné ju podradiť pod toto ústavné právo. Porušenie samotných legislatívnych pravidiel vlády nie je možné chápať ako porušenie ústavného práva na priamu účasť na správe vecí verejných v zmysle čl. 30 ods. 1 ústavy.

4. Závery

Účasť verejnosti na legislatívnom procese je zakotvená v legislatívnych pravidlách vlády. Tieto sú – čo do materiálnej stránky – dostatočné. Každý návrh všeobecne záväzného predpisu musí byť zverejnený na verejnom internetovom portáli, sú stanovené dostatočné lehoty na oboznámenie sa s materiálom, verejnosť môže ku každému návrhu právneho predpisu podať pripomienky a v prípade, ak sú podané kvalifikovaným spôsobom a podporené stanoveným počtom podporovateľov, musí o nich predkladateľ rokovať a to aj na politickej úrovni. O výsledku rokovania a podaných pripomienkach, vrátane ich vyhodnotenia, je vláda informovaná pred tým, než návrh zákona schváli.

Problémom však je uplatňovanie „práv“ verejnosti vyplývajúcich z legislatívnych pravidiel vlády, keďže tieto sú len prílohou k uzneseniu vlády, ktoré je interným dokumentom zaväzujúcim len členov vlády, resp. príslušné ústredné orgány štátnej správy. „Práva“ verejnosti vyplývajúce z legislatívnych pravidiel vlády a týkajúce sa jej účasti na legislatívnom procese sú preto nevyhľadateľné.

V prípade schvaľovania všeobecne záväzných nariadení samosprávy existuje všeobecná zákonná úprava, ktorá priznáva verejnosti právo oboznámiť sa s návrhom všeobecne záväzného nariadenia, v určenej lehote k nemu podať pripomienky a rokovať o nich s navrhovateľom všeobecne záväzného nariadenia. Každá pripomienka musí byť vyhodnotená, pričom o vyhodnotení je informované obecné (mestské) zastupiteľstvo, pred rokovaním a hlasovaním o návrhu všeobecne záväzného nariadenia. V prípade, ak ide o všeobecne záväzné nariadenie samosprávneho kraja, je podávateľ pripomienky oprávnený aj vystúpiť na rokovaní krajského zastupiteľstva, ak jeho pripomienku (ako tzv. spoločnú pripomienku) podporil určený minimálny počet podporovateľov.

Neexistuje komplexná (všeobecná) úprava prípravy všeobecne záväzných právnych predpisov schvaľovaných na miestnej úrovni štátnej správy, vrátane účasti verejnosti na tejto príprave.

V zmysle príslušnej judikatúry ústavného súdu nie je porušenie legislatívnych pravidiel vlády predkladateľmi návrhov všeobecne záväzných právnych predpisov pri ich príprave možné charakterizovať ako také, ktorým by mohlo dôjsť k zásahu do niektorého z ústavných práv. Ústavný súd nevidel porušenie ústavných práv na výkon petičného práva podľa čl. 27 ústavy ani na výkon ústavného práva na priamu účasť na správe vecí verejných podľa čl. 30 ústavy, a to ani v prípade, ak sa pripomienkové konanie v rozpore s legislatívnymi pravidlami vlády vôbec neuskutočnilo, ak návrh právneho predpisu nebol v rozpore s legislatívnymi pravidlami zverejnený na portáli právnych predpisov. Ústavný súd nenašiel rozpor ani vtedy, ak sa neuskutočnilo rozporové rokovanie k podanej pripomienke verejnosti, ku ktorej sa rozporové rokovanie uskutočniť malo.

Hlavnou príčinou nemožnosti konštatovať zásah do ústavných práv verejnosti pri legislatívnom procese ústavný súd uvádzal chýbajúcu zákonnú úpravu pripomienkového konania k návrhu pripravovaného právneho predpisu za účasti verejnosti.

Porušenie legislatívnych pravidiel vlády schválených vo forme uznesenia vlády nie je možné preskúmať súdom, pretože podľa názoru ústavného súdu, ako aj najvyššieho súdu nejde o oblasť výkonu verejnej správy, ktorá by podliehala súdnemu prieskumu. Vzhľadom k tomu, že legislatívne pravidlá vlády sú zároveň premietnutím čl. 8 Aarhuského dohovoru, ktorý požaduje „účinnú“ účasť verejnosti na príprave všeobecne záväzných právnych predpisov, a ktorého sa nie je možné domáhať priamo, nie je možné legislatívne pravidlá vlády v súčasnej forme považovať za adekvátne naplnenie požiadaviek vyplývajúcich z čl. 8 Aarhuského dohovoru. Verejnosť sa totiž nijakým spôsobom nemôže domôcť dodržiavania

legislatívnych pravidiel vlády, v prípade ich porušenia zo strany ústredných orgánov štátnej správy. Účasť verejnosti na legislatívnom procese vo veciach životného prostredia je tak nevyhľaditeľná a iluzórna.

5. Odporúčania

Ak to štát (v zastúpení vlády) myslí s účasťou verejnosti na príprave právnych predpisov seriózne a vážne, mal by reflektovať na skutočnosť, že účasť verejnosti zakotvená v súčasnej úprave uvedenej v legislatívnych pravidlách vlády je nevyhľaditeľná a často iba formálna. Slabinou je najmä forma úpravy účasti verejnosti na príprave právnych predpisov – verejnosť sa práv garantovaných „len“ interným riadiacim aktom vlády (prílohou uznesenia vlády) nemôže domôcť, a to ani v konaní pred všeobecnými súdmi, ani v konaní pred ústavným súdom. Jednoduchým riešením by bolo premietnuť obsah podstatných častí legislatívnych pravidiel (vrátane práv verejnosti na účasť na príprave právnych predpisov) do všeobecne záväzného právneho predpisu – zákona.

Zákonná úprava účasti verejnosti na príprave právnych predpisov by zároveň bola aj premietnutím a zhmotnením ústavného petičného práva podľa čl. 27 ústavy, ako aj ústavného práva na priamu účasť na správe vecí verejných podľa čl. 30 ústavy, v zmysle požiadaviek ústavného súdu formulovaných v jeho rozhodnutiach.

Požiadavka na zákonnú úpravu účasti verejnosti na príprave právnych predpisov pripravovaných štátnymi orgánmi (ústrednými i miestnymi) v oblasti životného prostredia nepochybne priamo vyplýva z čl. 8 Aarhuského dohovoru (medzinárodný dohovor, ktorý má v zmysle čl. 7 ústavy prednosť pred zákonmi), v súvislosti s požiadavkou na účinnú účasť verejnosti na príprave takýchto právnych predpisov.

Zákonná úprava účasti verejnosti na príprave právnych predpisov by mala obsahovať:

- kde, v akej forme bude uverejnený návrh všeobecne záväzného právneho predpisu,
- ako sa verejnosť oboznámi s návrhom predkladaného všeobecne záväzného právneho predpisu,
- časový horizont pre predkladanie pripomienok verejnosti,
- záväznosť pripomienok verejnosti,
- vyhodnotenie pripomienok verejnosti,
- prerokovanie pripomienok s verejnosťou (jej zástupcami) v prípade, ak sa s pripomienkou stotožní relevantný počet podporovateľov pripomienok,
- postup pri pretrvávajúcom rozpore,
- možnosť zástupcu verejnosti prezentovať neakceptované pripomienky pri schvaľovaní návrhu právneho predpisu.

Zákonná úprava by sa mala vzťahovať aj na prípravu všeobecne záväzných právnych predpisov schvaľovaných miestnymi orgánmi štátnej správy, tak ako je to v prípade zákonnej úpravy účasti verejnosti na príprave všeobecne záväzných nariadení samosprávy.

Zákonná úprava by mala zahŕňať aj možnosť obrátiť sa na súd dotknutým členom verejnosti, ak došlo k porušeniu jeho práv, týkajúcich sa jeho účasti na príprave právneho predpisu.