

PROBLEMATIKA PRESKÚMATEĽNOSTI NELEGISLATÍVNYCH DOKUMENTOV PRIJÍMANÝCH VLÁDOU SR

Všetky nelegislatívne akty vlády SR sú prijímané vo forme uznesení. Problém nastáva v prípade, ak konkrétne prijaté uznesenie vlády SR priamo zasahuje do práv a povinností fyzických a právnických osôb. Takéto uznesenie nie je možné podľa platnej právnej úpravy podrobiť súdnemu prieskumu.

Kľúčovým ustanovením je v tomto prípade § 1aa zákona č. 575/2001 Z.z., o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, podľa ktorého uznesenia vlády nepodliehajú súdnemu prieskumu. Napriek tomu, že toto pravidlo je upravené v zákone, vzniká otázka nad ústavnosťou daného ustanovenia, keďže vláda opakovane prijíma uznesenia ako akty s normatívnymi účinkami, teda ako všeobecne záväzný akt. Ak by sudy zamietali žaloby na prieskum takéhoto druhu dokumentov na základe ustanovenia § 1aa zákona č. 575/2001 Z.z. mohlo by dôjsť k porušeniu ústavného práva na súdnu ochranu v zmysle čl. 46 Ústavy SR. Vláda by tak mohla (v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR) vydávať uznesenia, ktorými by záväzne zasahovala do práv, povinností či právom chránených záujmov bez toho, aby jej uznesenia mohol preskúmať k tomu určený orgán – súd.

Vzhľadom k tomu, že z doterajšej praxe zatiaľ odpovede na nastolené otázky a problémy v preskúmateľnosti daných dokumentov nemáme, nie je zrejmé, či sa verejnosť aj reálne domôže ochrany svojich práv na súde v prípade, ak sú porušené jej práva zakotvené v zákone o tvorbe právnych predpisov.¹ Otázky opakovane vznikajú aj nad tým, či a za akých podmienok je možné preskúmať proces prijímania nelegislatívneho dokumentu vládou, keďže tento proces nie je predmetom zákonnej úpravy. V tejto súvislosti je na mieste uvažovať o zákonnej úprave procesu prijímania nelegislatívnych dokumentov vlády.

Jeden z príkladov, kedy prijaté uznesenie vlády SR bolo prijaté ako záväzné a priamo tak zasahovalo do práv a povinností fyzických a právnických osôb je vládny dokument s názvom „Aktualizácia koncepcie využitia hydroenergetického potenciálu vodných tokov Slovenskej republiky do roku 2030“ (ďalej aj ako „AKHEP“).

V roku 2017 zainteresovaná verejnosť podala žalobu na preskúmanie AKHEP, ktoré bolo schválené uznesením Vlády SR č. 12/2017 zo dňa 11.01.2017, ako aj zákonnosti administratívneho konania Ministerstva životného prostredia SR, ktoré schváleniu tohto materiálu predchádzalo.

Žalobcovia tvrdili, že napadnutým opatrením bol porušený verejný záujem na ochrane životného prostredia, vzhľadom k tomu, že napadnuté opatrenie bolo v rozpore s viacerými zákonmi. Jedným z dôvodov žaloby bolo aj námietka zrejmého rozporu medzi znením uznesenia vlády a textom samotného materiálu.

V texte uznesenia Vlády SR č. 12/2017 z 11.01.2017 sa v bode B.1 uvádza, že ide o „*schválenú aktualizáciu koncepcie, ako záväzný východiskový dokument využívania hydroenergetického potenciálu vodných tokov SR*“.

¹ <http://www.viaiuris.sk/napadli-proces-schvalovania-novely-zakona-mimoriadnych-opatreniach-pri-vystavbe-dialnic/>

V texte vládou schváleného vlastného materiálu AKHEP sa však nikde neuvádza, že ide o záväzný materiál. Počas celého procesu prípravy a schvaľovania bol AKHEP vždy charakterizovaný **ako rámcový východiskový dokument, bez toho, aby bol niekde ustanovený jeho záväzný charakter**. Zmena v texte uznesenia vlády v tomto ohľade tak bola vykonaná s týmto v rozpore, spôsobom, ktorý nemohol namietat' nikto z dotknutých subjektov. **Všetky dotknuté subjekty, ktoré sa na príprave a schvaľovaní podieľali, tak boli uvedení do omylu.**

Žalobcovia namietali skutočnosť, že uznesenie vlády nie je všeobecne záväzným právnym aktom, takým je len nariadenie vlády. Uzneseniu vlády nie je možné záväznosť priznať bez toho, ak to nestanovuje osobitný právny predpis, alebo ak na to nie je iné zákonné zmocnenie. Zároveň zo žiadneho všeobecne záväzného právneho predpisu nevyplýva, že schválený materiál AKHEP, ako politika štátu, **má záväznú formu.**

Žalobcovia tvrdili, že záväznosť AKHEP bola v Uznesení vlády č. 12/2017 ustanovená bez zákonného zmocnenia (teda v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého môžu štátne orgány postupovať len spôsobom, ktorý im stanoví zákon).

Žalobcovia sa v žalobe okrem iného domáhali, aby predmetné uznesenie vlády nebolo možné zo súdneho prieskumu úplne vynechať. Zdôvodňovali to tým, že práve týmto uznesením bola stanovená záväznosť AKHEP, čím z neho učinilo akt s normatívnymi účinkami.

Ak by súd na základe ustanovenia § 1aa zákona č. 575/2001 Z.z. by žalobu zamietol, došlo by k porušeniu ústavného práva na súdnu ochranu v zmysle čl. 46 Ústavy SR. Vláda by tak mohla (v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR) vydávať uznesenia, ktorými by záväzne zasahovala do práv, povinností či právom chránených záujmov bez toho, aby jej uznesenia mohol preskúmať k tomu určený orgán – súd.

V prípade odmietnutia súdneho prieskumu opatrenia AKHEP na základe ustanovenia § 1aa zákona č. 575/2001 Z.z. by sa však súd dostal do kolízie s ústavným čl. 46 ods. 2, podľa ktorého *„Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“* Ako žalobcovia tvrdia v žalobe, schválením AKHEP dochádza k zásahu do základného práva na priaznivé životné prostredie, ktoré je zakotvené v čl. 44 Ústavy SR. Podľa názoru žalobcov tiež ustanovením záväznosti AKHEP dochádza aj k zásahu do vlastníckeho práva (čl. 20 Ústavy SR). Ak totiž nejaký subjekt vlastní pozemok, kde je prostredníctvom AKHEP záväzne ustanovený „podmienečne vhodný profil na výstavbu malej vodnej elektrárne“, čo sa následne premietne do záväzných regulatívov v príslušnom územnom pláne, na základe čoho bude malá vodná elektráreň aj povolená a postavená, je nepochybné, že jeho vlastnícke právo je dotknuté už opatrením AKHEP.

Uznesenie, ktoré svojimi účinkami stanovuje záväznosť AKHEP, má nepochybne charakter rozhodnutia v zmysle citovaného čl. 46 ods. 2 Ústavy.

Na základe uvedeného žalobcovia mali za to, že súd v tejto súvislosti musí vykonať ústavne súladný výklad zákona a ustanovenie § 1 aa zákona č. 575/2001 Z.z. na túto situáciu neaplikovať.

Uvedený prípad je toho času ešte stále predmetom súdneho prieskumu.