

STANOVISKO

**k schválenému zákonu z 18. mája 2017, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 669/2007 Z. z. o
jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre
motorové vozidlá**

**a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri
nehnutelností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov
v znení neskorších predpisov**

Toto stanovisko sa týka niektorých aspektov Národnou radou SR schváleného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 669/2007 Z. z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov.

1.

Dňa 18. mája 2017 bol v Národnej rade SR schválený zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 669/2007 Z. z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „novela zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach“). Za schválenie novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach hlasovalo 81 poslancov z poslaneckých klubov SMER-SD, Most-Híd, SNS, Sme Rodina a niekoľko nezaradených poslancov.

Návrh novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach bol schválený Vládou SR uznesením č. 226/2017 zo dňa 10. mája 2017 ako iniciatívny materiál Ministra dopravy, výstavby regionálneho rozvoja SR. Schváleniu novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach nepredchádzalo medzirezortné pripomienkové konanie, ani prerokovanie v poradných orgánoch Vlády SR. Zároveň bol uznesením Vlády SR č. 227/2017 zo dňa 10. mája 2017 schválený návrh na skrátene legislatívne konanie pre tento návrh zákona.

V Národnej rade SR bol návrh na skrátene legislatívne konanie schválený dňa 11.5.2017.

Návrh novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach bol v Národnej rade SR v druhom a treťom čítaní schválený dňa 16. mája 2017 (parlamentná tlač č. 553).

Dňa 18. mája 2017 bolo vydané rozhodnutie Prezidenta SR č. 3066-2017-KPSR o vrátení novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach na opätovné prerokovanie, v ktorom navrhol Národnej rade SR neprijat' zákon ako celok.

Ako už bolo uvedené, ešte v ten istý deň (hlasovanie prebehlo v čase 23.58 hod) Národná rada SR prehlasovala veto Prezidenta SR a novelu zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach opätovne schválila.

Ako uvádza predkladacia správa novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach „Cieľom predkladaného návrhu zákona je zefektívnenie procesu povoľovania a výstavby vybraných diaľnic a ciest pre motorové vozidlá uvedených v prílohe zákona č. 669/2007 Z. z. (ďalej len „diaľnice“) so súčasným zachovaním adekvátnej možnosti obhájiť svoje záujmy všetkým dotknutým vlastníkom pozemkov, na ktorých majú byť diaľnice postavené alebo stavieb, ktoré majú byť v súvislosti s výstavbou diaľnic asanované. Toto zefektívnenie sa prejaví celkovým skrátením povoľovacieho procesu a poklesom nákladovosti celého prípravného procesu výstavby diaľnic, ako aj samotného začiatku výstavby diaľnic.

Zároveň sa, za súčasného zachovania princípu proporcionality, navrhuje zaviesť nový právny inštitút predbežnej držby, ktorý pred ukončením časovo náročného vyvlastňovacieho procesu umožní vykonávať vopred vymedzené a odstrániteľné práce v nevyhnutnom rozsahu.

V nadväznosti na prijatie tohto návrhu zákona možno očakávať pozitívny vplyv na zrýchlenie dopravy, čo prináša finančné aj časové úspory. Ďalším prínosom výstavby strategicky dôležitých diaľnic je odklon dopravy z miest a obcí a s tým spojené pozitívne vplyvy.

...

Návrh zákona sa predkladá podľa § 27 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Z uvedeného dôvodu nebol návrh zákona predmetom medzirezortného pripomienkového konania.“

2.

K rozporu s Aarhuským dohovorom a s právom Európskej únie

Schválená novela zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach obsahuje aj novelizačný bod č. 7, ktorý znie:

„§ 9 sa dopĺňa odsekom 4, ktorý znie:

„(4) V konaní o správnej žalobe podanej proti rozhodnutiu o predbežnej držbe, rozhodnutiu o vyvlastnení, územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice sa ustanovenia § 185 až 189 Správneho súdneho poriadku nepoužijú. Kasačná sťažnosť podaná proti rozhodnutiu krajského súdu vo veci samej vydanému v konaní o správnej žalobe proti rozhodnutiu o predbežnej držbe, rozhodnutiu o vyvlastnení, územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice má odkladný účinok; ustanovenia § 446 ods. 1 a § 447 ods. 1 Správneho súdneho poriadku sa nepoužijú.“

Novelizačným bodom sa vylučuje použitie ustanovení § 184 až § 189 Správneho súdneho poriadku, ktoré súdu umožňujú priznať správnej žalobe odkladný účinok za podmienok stanovených v ustanovení § 185 Správneho súdneho poriadku, ktorý znie: „Správny súd môže na návrh žalobcu a po vyjadrení žalovaného uznesením priznať správnej žalobe odkladný účinok,

a) ak by okamžitým výkonom alebo inými právnymi následkami napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy hrozila závažná ujma, značná hospodárska škoda či finančná škoda, závažná ujma na životnom prostredí, prípadne iný vážny nenapraviteľný následok a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom,

b) ak napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy má podklad v právne záväznom akte Európskej únie, o ktorého platnosti možno mať vážne pochybnosti, a žalobcovi by inak hrozila vážna a nenapraviteľná ujma a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore so záujmom Európskej únie.“

Novelizačný bod č. 7 tak **súdu odníma možnosť priznať odkladný účinok žalobe** podanej proti rozhodnutiu o predbežnej držbe, rozhodnutiu o vyvlastnení, územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice. Ten je možné priznať v prípadoch ak výkonom napadnutého rozhodnutia **hrozí závažná ujma, okrem iného aj na životnom prostredí**. Vzhľadom k priemernej dĺžke súdneho konania na Slovensku sa tak môže stať, že počas priebehu súdneho konania o správnej žalobe proti stavebnému povoleniu na výstavbu diaľnice, dôjde k realizácii výstavby diaľnice, čo môže mať na prírodné hodnoty nezvratný následok (napr. dôjde k realizácii diaľnice uprostred národného parku). V prípade, ak súd aj následne rozhodne o nezákonnosti vydaného rozhodnutia, na skutočnosti, že už došlo k výstavbe diaľnice a prírodné hodnoty boli zničené, sa už nič nezmení. **Súdna ochrana tak bude iba iluzórna, neúčinná a zbytočná.**

Týmto dôsledkom je možné vo všeobecnosti predísť, ak je žalobe priznaný odkladný účinok. Možnosť priznania odkladného účinku však novela zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach vylučuje. Je treba tiež konštatovať, že vlastníci pozemkov ovplyvnených stavbou diaľnice (ktorí sa nebudú môcť domáhať priznania odkladného účinku žaloby) budú diskriminovaní v porovnaní s inými vlastníkmi, ktorí sa v súdnom konaní budú môcť domáhať priznania odkladného účinku žaloby.

Táto novoprijatá právna úprava je **v rozpore s medzinárodnou zmluvou a právom Európskej únie** – konkrétne s tzv. Aarhuským dohovorom a smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (smernica EIA).

Aarhuský dohovor a smernica EIA obsahujú podobnú právnu úpravu. V prílohe Aarhuského dohovoru aj Smernice EIA je stanovený zoznam činností (vrátane výstavby diaľnic a rýchlostných ciest), pri povoľovaní ktorých je potrebné zabezpečiť účasť verejnosti a pri ktorých musí štát následne zabezpečiť, že dotknutá verejnosť (resp. verejnosť) má právo napadnúť rozhodnutie o povolení týchto činností na súde.

2.1.

Rozpor s medzinárodným Aarhuským dohovorom

Slovenská republika pristúpila k Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (tzv. Aarhuský dohovor), ktorý bol publikovaný v Zbierke zákonov pod číslom 43/2006 Z.z. Aarhuský dohovor, je v zmysle čl. 7 ods. 5 Ústavy SR medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a ako taký má prednosť pred zákonmi. Aarhuský dohovor obsahuje (okrem iných) záväzok štátu zabezpečiť verejnosti práva pri ochrane životného prostredia. **Jedným z týchto práv je aj právo na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia.**

V prílohe I. Aarhuského dohovoru je uvedený zoznam činností, ktoré **podliehajú čl. 6 ods. 1 písm. a)** Aarhuského dohovoru – t.j. pri povoľovaní ktorých musí byť zabezpečená široká účasť verejnosti.

Príloha I. body 8. písm. b) a c) Aarhuského dohovoru znejú:

„*b) výstavba diaľnic a ciest pre motorové vozidlá;*

c) výstavba nových štvor- a viacprúdových ciest alebo prestavba a/alebo rozšírenie existujúcich dvoj- alebo menejprúdových ciest na štvor- a viacprúdové, kde takáto nová cesta alebo prestavovaný alebo rozširovaný úsek cesty by mal 10 km alebo viac nepretržitej dĺžky.“

Podľa čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru musí štát zabezpečiť, že verejnosť môže napadnúť na súde povolenia na činnosti uvedené v prílohe I. Aarhuského dohovoru.

Čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru znie: „Každá Strana v rámci svojho vnútroštátneho práva zabezpečí, aby členovia zainteresovanej verejnosti

a) majúci dostatočný záujem alebo, alternatívne,

b) ak pretrváva porušovanie ich práva v prípadoch, kde to právne predpisy Strany upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku, mali prístup k procesu preskúmania pred súdom a/alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona na účely napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, úkonu alebo opomenutia podliehajúceho článku 6 a v prípadoch ustanovených vnútroštátnym právom a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 3, iným relevantným ustanoveniam tohto dohovoru.

O tom, čo predstavuje dostatočný záujem a porušovanie práva, bude rozhodnuté v súlade s požiadavkami vnútroštátneho práva a v súlade s cieľom dať zainteresovanej verejnosti široký prístup k spravodlivosti v rámci rozsahu pôsobnosti tohto dohovoru. Na tento účel sa záujem akejkoľvek mimovládnej organizácie, ktorá spĺňa požiadavky uvedené v článku 2 ods. 5, považuje za dostatočný na účely písmena a). Tieto organizácie budú považované za také, ktorých práva môžu byť porušené na účely písmena b).

Ustanovenia odseku 2 nevyklúčujú možnosť predbežného preskúmania správnym orgánom a nie je nimi dotknutá požiadavka uplatnenia správneho preskúmania pred súdnym preskúmaním, ak takáto požiadavka vyplýva z vnútroštátneho práva.“

Čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru znie: „Navyše bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2, každá Strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie **úkonov a opomenutí** súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia.“

Čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru **stanovuje kvality a vlastnosti, ktoré musí spĺňať súdny prieskum.**

Čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru znie: „Navyše bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 1, postupy uvedené v odsekoch 1, 2 a 3 zabezpečia **zodpovedajúcu a účinnú nápravu vrátane predbežných právnych opatrení, ak sú vhodné, a musia byť primerané, spravodlivé, včasné a nie nedostupne drahé.** Rozhodnutia podľa tohto článku budú vydávané alebo zaznamenané písomne. Rozhodnutia súdov, a kedykoľvek je to možné, aj iných orgánov budú verejne prístupné.“

Z čl. 9 ods. 2 a 3 v nadväznosti na čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru vyplýva, že každá jeho zmluvná strana (Slovenská republika) musí zabezpečiť, aby

- členovia dotknutej verejnosti resp. členovia verejnosti

- mali právo napadnúť na súde (nezávislý a nestranný orgán, disponujúci právomocou zjednať efektívnu a včasnú nápravu a nariadiť „nápravné opatrenie“),
- **rozhodnutie o povolení činnosti uvedené v prílohe I. Arhuského dohovoru** (v zmysle čl. 9 ods. 2 Arhuského dohovoru) a akékoľvek porušenie vnútroštátneho práva z oblasti životného prostredia zo strany orgánov verejnej správy (v zmysle čl. 9 ods. 3 Arhuského dohovoru).

Z článku 9 ods. 4 Arhuského dohovoru vyplýva, že súd musí mať možnosť nariadiť „nápravné opatrenie“ („injunctive relief“) – t.j. **prikaz niečo vykonať, nejakého konania sa zdržať, niečo strpieť, alebo niečo uviesť do pôvodného stavu.**

V zmysle čl. 9 ods. 4 Arhuského dohovoru je „injunctive relief“ aj **predbežným opatrením** (vydaným pred rozhodnutím súdu vo veci samej). Nápravné opatrenie musí zároveň byť legislatívne upravené takým spôsobom, aby zabezpečovalo „zodpovedajúcu a účinnú nápravu“ a „včasný“ súdny prieskum – **teda aby bolo zabezpečené, že pred rozhodnutím súdu vo veci samej nebude napadnutá činnosť už nezvratne zrealizovaná.** Zároveň musí pôsobiť voči správneho orgánu (tým, že sa odloží vykonateľnosť rozhodnutia), ako aj voči tomu, kto na základe správneho rozhodnutia vykonáva predmetnú činnosť (tým, že súd tomuto subjektu prikáže niečo konať, niečo sa zdržať alebo niečo strpieť).

Túto skutočnosť potvrdil aj medzinárodný Výbor pre posudzovanie súladu s Arhuským dohovorom (Aarhus Convention Compliance Committee) so sídlom v Ženeve, ktorému zmluvné strany (štáty) Arhuského dohovoru zverili právomoc interpretovať dohovor a posudzovať súlad vnútroštátnej legislatívy a praxe s dohovorom. Z nálezu Výboru **ACCC/C/2008/24** týkajúceho sa Španielska vyplýva, že **verejnosc musí mať možnosť dosiahnuť na súde odklad vykonateľnosti napadnutého povolenia týkajúceho sa výstavby.** Výbor rozhodol, že tým, že španielske súdy odmietli odložiť vykonateľnosť rozhodnutí a povolení týkajúcich sa výstavby, porušili povinnosť štátu vyplývajúcu z čl. 9 ods. 4 Arhuského dohovoru zabezpečiť zodpovedajúcu a účinnú nápravu, vrátane nariadenia nápravného opatrenia (ods. 105 nálezu).¹

Podľa Implementačného sprievodcu k Arhuskému dohovoru vydaného Organizáciou spojených národov *„Nápravné opatrenie je prostriedok nápravy nariadený za účelom zabrániť ujme alebo napraviť ujmu tým, že sa adresátovi uloží, aby prerušil činnosť, prestal s porušovaním práv, alebo aby vykonal určité opatrenia. (...) Nápravné opatrenie môže byť „predbežné“ alebo „následné (konečné)“. Predbežné nápravné opatrenie (...) je opatrenie nariadené súdom alebo tribunálom pred konečným prejednaním a rozhodnutím prípadu. V prípade, ak sa deje alebo hrozí ujma (poškodenie) (...) súd môže mať právomoc nariadiť predbežné opatrenie, aby sa zachoval status quo (...) počas prebiehajúceho rozhodovania prípadu.“*²

¹ Dostupné na https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-24/DFR/ece_mp_pp_c.1_2009_8_add.1_e.pdf

² The Aarhus Convention: An Implementation Guide, s. 210, dostupné na https://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html

2.2.

Rozpor so Smernicou EIA

Poukazujeme tiež na to, že novela zákona o mimoriadnych jednorazových opatreniach je v rozpore so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (smernica EIA).

Diaľnice sú totiž činnosťami, ktoré podliehajú povinnému hodnoteniu ich vplyvov na životné prostredie (tzv. proces EIA) v zmysle smernice EIA, ako to vyplýva z jej článku 4 v spojení s **bodom 7 písm. b) prílohy I smernice EIA.**

Táto povinnosť bola premietnutá do zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v platnom a účinnom znení; konkrétne to vyplýva z jeho prílohy č. 8, časť 13, bod 1 v spojení s ustanovením § 18 ods. 1 písm. a) zákona.

V zmysle čl. 10a smernice EIA má dotknutá verejnosť právo podať žalobu na súd „s cieľom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti, ktoré sú predmetom ustanovení tejto smernice o účasti verejnosti.“ Dotknutá verejnosť tak má právo napadnúť aj povolenie projektu (v danom prípade povolenie diaľnice), keďže povolením je v zmysle čl. 1 ods. 2 písm. c) smernice EIA „*rozhodnutie príslušného orgánu alebo orgánov, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať projekt*“.

Zákon č. 24/2006 Z.z. vo svojom ustanovení § 38 ods. 4 pritom **výslovne považuje za povolenia aj územné rozhodnutie aj stavebné povolenie, ktoré sa vydávajú podľa stavebného zákona.** Niet teda pochyb o tom, že územné rozhodnutie ako aj stavebné povolenie na stavbu diaľnice, spĺňajú definíciu povolenia v zmysle smernice EIA a ako **také môžu byť napadnuté na súde žalobou zo strany dotknutej verejnosti**, čo korešponduje aj s citovaným čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru.

Súčasťou účinnej súdnej ochrany musí byť aj možnosť podať na súd žiadosť o vydanie predbežného opatrenia (v podmienkach Slovenskej republiky musí mať súd možnosť priznať žalobe odkladný účinok v zmysle už uvedených ustanovení Správneho súdneho poriadku).

Povinnosť štátu zabezpečiť, aby súd mal možnosť vydať predbežné opatrenie a odložiť vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu, potvrdzuje aj judikatúra Súdneho dvora EÚ. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora EÚ to vyplýva z požiadavky plnej účinnosti práva EÚ. V zmysle **rozhodnutia Súdneho dvora EÚ vo veci Factortame (C-213/89) vnútroštátne právo nemôže zabrániť súdu nariadiť predbežné opatrenie v prípade ovplyvnenom právom EÚ.**³

V publikácii Európskej komisie „Environmental Impact Assessment: Ruling of the Court of Justice“ z roku 2014, týkajúcej sa rozhodovacej činnosti Súdneho dvora EÚ vo vzťahu k

³ Pozri napr. <http://www.eulaws.eu/?p=171>

problematike posudzovania vplyvov na životné prostredie (tzv. EIA),⁴ sa na strane 45 k problematike predbežného opatrenia („injunctive relief“) uvádza:

„Judikatúra Súdneho dvora potvrdzuje, že **predbežné opatrenie je základným pilierom práva na prístup k súdnej ochrane (spravodlivosti)**. S cieľom zvýšiť účinnosť právnej ochrany práv to Súdny dvor výslovne uviedol vo veci C-213/89, *Factortame* (tiež prípad C-432/05, *Unibet*). Súdny dvor konzistentne zastáva stanovisko, že **zásada účinnej súdnej ochrany vyžaduje, aby vnútroštátny súd mohol nariadiť predbežné opatrenie, ktoré je potrebné na zabezpečenie dodržiavania práv vyplývajúcich z práva Únie**. Právo podať návrh na vydanie predbežného opatrenia sa teda považuje za súčasť koncepcie účinného prístupu k spravodlivosti, ktorá zaručuje účinnú dočasnú ochranu práv. Preto nezávisle od znenia článku 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru, podľa ktorého treba v prípade potreby nariadiť predbežné opatrenie, predbežné opatrenie je možné považovať za základný pilier zabezpečenia účinnej súdnej ochrany, okrem iného aby sa zabránilo nezvratným škodám na životnom prostredí. To bolo potvrdené generálnou advokátkou Súdneho dvora EÚ Kokott v prípade C-416/10 *Križan* (odseky 170 – 177), kde konštatovala, že právo na účinný prístup k spravodlivosti podľa smernice o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (EIA) a smernica o integrovanej prevencii a kontrole znečistenia (IPPC) zahŕňa aj právo požiadať o nariadenie predbežného opatrenia. Súdny dvor sa následne stotožnil s generálnou advokátkou vo svojom rozsudku (odseky 105-110). Súdny dvor zdôraznil že procedurálna autonómia členských štátov im dáva možnosť uváženia pri implementácii článku 9 Aarhuského dohovoru a čl. 15a Smernice 96/61, a to za podmienky súladu s princípom ekvivalencie a efektivity. (...) Treba dodať, že záruka účinnosti práva podať žalobu stanovená v čl. 11 Smernice EIA (ktorá je tiež analogicky aplikovateľná na ustanovenia o prístupe k spravodlivosti v smernici o priemyselných emisiách), požaduje, že členovia dotknutej verejnosti musia mať právo požiadať súd alebo nezávislý a nestranný orgán o nariadenie predbežných opatrení, aby sa predišlo znečisteniu, vrátane nariadenia odkladu vykonateľnosti napadnutého povolenia, a to ešte pred konečným rozhodnutím vo veci („to prevent pollution, including, where necessary, by the temporary suspension of a disputed permit pending the final decision“.

Ako bolo spomínané vyššie, z rozsudku Súdneho dvora EÚ vo veci **C-416/10 - Jozef Križan a iní proti Slovenskej inšpekcii životného prostredia** z 15. januára 2013⁵ vyplýva, že Súdny dvor EÚ potvrdil, že z Aarhuského dohovoru vyplýva štátom povinnosť zabezpečiť, aby členovia verejnosti mali **právo obrátiť sa na súd, ktorý má právomoc nariadiť predbežné opatrenia takej povahy, aby sa dočasne odložilo uplatňovanie povolenia, ktoré je ovplyvnené právom EÚ v oblasti životného prostredia**. Súdny dvor EÚ v rozsudku (odseky 105 až 110) uviedol:

„105. Vnútroštátny súd sa svojou štvrtou otázkou v podstate pýta, či sa články 1 a 15a smernice 96/61 v spojení s článkami 6 a 9 Aarhuského dohovoru majú vykladať v tom zmysle, že členovia dotknutej verejnosti musia mať príležitosť v rámci opravného prostriedku stanoveného v článku 15a tejto smernice obrátiť sa na súd alebo nezávislý a nestranný orgán ustanovený na základe zákona, ktorý má právomoc nariadiť predbežné opatrenia takej povahy, aby sa dočasne odložilo

⁴ Environmental Impact Assessment: Ruling of the Court of Justice“, 2014, s. 45, dostupné na http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_case_law.pdf.

⁵ Dostupné na <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d59deedeca01b2425fbd0787a4e72eb6fc.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaxeSe0?text=&docid=132341&pageIndex=0&doclang=SK&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=399100>

uplatňovanie povolenia v zmysle článku 4 uvedenej smernice, kým sa čaká na konečné rozhodnutie, ktoré má byť vydané.

106. Členské štáty majú na základe svojej procesnej autonómie rozhodovací priestor pri vykonávaní článku 9 Aarhuského dohovoru a článku 15a smernice 96/61, pričom musia dodržiavať zásady ekvivalencie a efektivity. Predovšetkým im prináleží, aby určili, ktorý súdny orgán alebo ktorý nezávislý a nestranný orgán ustanovený na základe zákona je príslušný rozhodovať o žalobách, na ktoré sa vzťahujú tieto ustanovenia, a podľa akých procesných pravidiel má rozhodovať, aby sa dodržali uvedené ustanovenia (pozri analogicky rozsudok z 18. októbra 2011, *Boxus a i.*, C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09, Zb. s. I-9711, bod 52).

107. Okrem toho z ustálenej judikatúry vyplýva, že vnútroštátny súd konajúci vo veci, ktorá sa riadi právom Únie, musí mať možnosť nariadiť predbežné opatrenia s cieľom zabezpečiť úplnú účinnosť súdneho rozhodnutia o existencii práv vyplývajúcich z práva Únie, ktoré má byť vydané (rozsudky z 19. júna 1990, *Factortame a i.*, C-213/89, Zb. s. I-2433, bod 21, ako aj z 13. marca 2007, *Unibet*, C-432/05, Zb. s. I-2271, bod 67).

108. Je potrebné dodať, že právo podať opravný prostriedok stanovený v článku 15a smernice 96/61 sa má vykladať vzhľadom na cieľ tejto smernice. Súdny dvor už rozhodol, že týmto cieľom, ako je definovaný v článku 1 uvedenej smernice, je integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia prostredníctvom opatrení zameraných na prevenciu alebo zníženie emisií vyplývajúcich z činností uvedených v jej prílohe I do ovzdušia, vody a pôdy s cieľom dosiahnuť vysokú úroveň ochrany životného prostredia (rozsudky z 22. januára 2009, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières a OABA*, C-473/07, Zb. s. I-319, bod 25, ako aj z 15. decembra 2011, *Møller*, C-585/10, Zb. s. I-13407, bod 29).

109. Podanie opravného prostriedku uvedeného v článku 15a smernice 96/61 by však neumožňovalo účinne predchádzať uvedenému znečisťovaniu, keby bolo nemožné vyhnúť sa tomu, aby prevádzka, ktorej bolo možno vydané povolenie v rozpore s touto smernicou, naďalej fungovala, pričom by sa čakalo na konečné rozhodnutie o zákonnosti uvedeného povolenia. Z toho vyplýva, že zabezpečenie účinnosti práva podať opravný prostriedok stanoveného v uvedenom článku 15a vyžaduje, aby mali členovia dotknutej verejnosti právo obrátiť sa na súd alebo nezávislý a nestranný orgán, ktorý má právomoc nariadiť predbežné opatrenia takej povahy, aby sa predišlo takémuto znečisťovaniu, vrátane prípadu, že je potrebné dočasne odložiť uplatňovanie napadnutého povolenia.

110. Vzhľadom na vyššie uvedené je potrebné odpovedať na štvrtú otázku tak, že článok 15a smernice 96/61 sa má vykladať v tom zmysle, že členovia dotknutej verejnosti musia mať príležitosť v rámci opravného prostriedku stanoveného v tomto ustanovení obrátiť sa na súd alebo nezávislý a nestranný orgán ustanovený na základe zákona, ktorý má právomoc nariadiť predbežné opatrenia takej povahy, aby sa dočasne odložilo uplatňovanie povolenia v zmysle článku 4 tejto smernice, kým sa čaká na konečné rozhodnutie, ktoré má byť vydané.“

Skutočnosť, že z Aarhuského dohovoru a smernice EIA vyplýva povinnosť štátu zabezpečiť, aby mal súd možnosť odložiť vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia, potvrdil aj Najvyšší správny súd Českej republiky, ktorý v rozsudku č. 1 As 39/2006-55 uviedol: „...K tomu soud dodává, že právě na základě uvedených ustanovení práva Společenství musí být žalobcům z řad dotčené veřejnosti vyhověno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice

85/337/EHS, *neboť poskytovaná súdny ochrana by nebola včasná a spravodlivá.*“ Rovnaký záver konštatoval Nejvyšší správní soud České republiky aj v rozsudku č. As 13/2007-63.

Súdna ochrana životného prostredia v slovenskom právnom poriadku je zabezpečená prostredníctvom ustanovení Správneho súdneho poriadku (podľa § 61 písm. c) Správneho súdneho poriadku „*Žaloba je procesný úkon, ktorým zainteresovaná verejnosť uplatňuje právo na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia.*“) Vyššie uvedené povinnosti vyplývajúce z čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru a smernice EIA naplňal práve inštitút odkladného účinku žaloby v zmysle ustanovení § 184 až § 189 Správneho súdneho poriadku.

Novela zákona o mimoriadnych jednorazových opatreniach vo svojom novelizačnom bode 7 však možnosť priznania odkladného účinku žaloby a možnosť odloženia vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia vylúčila v prípadoch, ak ide o žalobu podanú proti rozhodnutiu o predbežnej držbe, rozhodnutiu o vyvlastnení, územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice. Na rozdiel od ostatných ustanovení novely zákona o mimoriadnych jednorazových opatreniach môžu byť dôsledky tohto novelizačného bodu ešte závažnejšie. Tento novelizačný bod totiž stanovuje, že vylúčenie možnosti súdu priznať odkladný účinok žalobe sa v prípade povoľovania diaľnic **vzťahuje nielen na rozhodnutie o predbežnej držbe**, kde sa deklaruje, že môžu byť povolené len činnosti majúce odstrániteľný charakter, ktorý umožňuje navrátenie do pôvodného stavu, ale **vzťahuje sa aj na územné rozhodnutia, ako aj na stavebné povolenia, na základe ktorých môžu byť povolené a následne aj realizované stavebné činnosti nezvratného charakteru**. Je teda možné, že zásah do životného prostredia a prírodných hodnôt bude mať nezvratný a devastačný charakter, ktorý nebude môcť zvrátiť ani konečné súdne rozhodnutie vo veci.

Z vyššie uvedených skutočností teda vyplýva, že novelizačný bod č. 7 novely zákona o mimoriadnych jednorazových opatreniach je v rozpore s ustanoveniami Aarhuského dohovoru a povinnosťami Slovenskej republiky vyplývajúcimi zo smernice EIA.

2.3.

K možnému postupu Ústavného súdu SR

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy SR „*Ústavný súd rozhoduje o súlade... a) zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom*“.

Aarhuský dohovor je medzinárodnou zmluvou v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy SR. Aarhuský dohovor je **zároveň aj súčasťou práva Európskej únie**. Európska únia pristúpila k Aarhuskému dohovoru rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES. Aarhuský dohovor je v zmysle právnej teórie tzv. zmiešanou medzinárodnou zmluvou vo vzťahu k Európskej únii a jednotlivým jej členským štátom, keďže k jeho ratifikácii pristúpila väčšina členských štátov Európskej únie ako aj samotná Európska únia, a preto sú ustanovenia tohto dohovoru odvtedy neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku Európskej únie. Túto skutočnosť potvrdil Súdny dvor EÚ v rozsudku **vo veci C-240/09 (Lesoochranárske zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia SR)** zo dňa 8. marca 2011. V odsekoch 29 až 31 rozsudku Súdny dvor uviedol: „*Na úvod je potrebné pripomenúť, že podľa článku 300 ods. 7 ES „dohody uzavreté podľa podmienok stanovených*

v tomto článku sú záväzné pre orgány Spoločenstva a členské štáty“. Aarhuský dohovor bol podpísaný Spoločenstvom a následne schválený rozhodnutím 2005/370. Z toho podľa ustálenej judikatúry vyplýva, že **ustanovenia tohto dohovoru sú odvtedy neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku Únie** (pozri analogicky najmä rozsudky z 10. januára 2006, IATA a ELFAA, C-344/04, Zb. s. I-403, bod 36, ako aj z 30. mája 2006, Komisia/Írsko, C-459/03, Zb. s. I-4635, bod 82). V rámci tohto právneho poriadku **má teda Súdny dvor právomoc rozhodovať v prejudiciálnom konaní o výklade tohto dohovoru** (pozri najmä rozsudky z 30. apríla 1974, Haegeman, 181/73, Zb. s. 449, body 4 až 6, a z 30. septembra 1987, Demirel, 12/86, Zb. s. 3719, bod 7). Aarhuský dohovor bol uzatvorený Spoločenstvom a všetkými jeho členskými štátmi na základe delenej právomoci a z toho vyplýva, že **Súdny dvor, na ktorý sa subjekt obráti v súlade s ustanoveniami Zmluvy ES, najmä článkom 234 ES, má právomoc stanoviť hranicu rozdeľujúcu povinnosti, ktoré má Únia, a tie, ktoré majú len členské štáty a poskytnúť výklad ustanovení Aarhuského dohovoru** (pozri analogicky rozsudky zo 14. decembra 2000, Dior a i., C-300/98 a C-392/98, Zb. s. I-11307, bod 33, ako aj z 11. septembra 2007, Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos, C-431/05, Zb. s. I-7001, bod 33).“

Podotýkame, že ak by Ústavný súd SR pochybnosť o tom, či z čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru vyplýva skutočnosť, že vnútroštátny všeobecný súd musí mať možnosť nariadiť odklad vykonateľnosti rozhodnutia týkajúceho sa výstavby diaľnic a rýchlостných ciest, **má možnosť obrátiť sa na Súdny dvor EÚ so žiadosťou o rozhodnutie o predbežnej otázke v zmysle čl. 234 Zmluvy o založení Európskeho Spoločenstva**, ktorého základným cieľom je zabezpečiť jednotnú interpretáciu a aplikáciu práva Európskej únie. Žiadosť o rozhodnutie o predbežnej otázke by mohla znieť napríklad nasledovne: „Majú sa články 6 a 9 ods. 2, 3 a 4 Aarhuského dohovoru vykladať v tom zmysle, že členovia dotknutej verejnosti alebo členovia verejnosti musia mať príležitosť v rámci prostriedku nápravy stanoveného v článku 9 ods. 2 a 3 Aarhuského dohovoru obrátiť sa na súd alebo nezávislý a nestranný orgán ustanovený na základe zákona, ktorý má právomoc nariadiť predbežné opatrenia takej povahy, aby sa dočasne odložilo uplatňovanie rozhodnutia alebo úkonu podliehajúceho článku 6 alebo úkonov orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia (napríklad rozhodnutia o umiestnení stavby diaľnice alebo rozhodnutia o povolení stavby diaľnice), kým sa čaká na konečné rozhodnutie súdu?“.

3.

k procesu schvaľovania zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach

Z popisu uvedeného v bode 1 vyplýva, že návrh novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach bol schválený **bez toho, aby bol predmetom medzirezortného pripomienkového konania**, v ktorom k návrhu zákona uplatňujú svoje pripomienky jednotlivé ústredné orgány štátnej správy, či iné štátne orgány, vrátane Generálnej prokuratúry SR, či Najvyššieho súdu SR. V pripomienkovom konaní si svoje pripomienky môže uplatniť aj odborná verejnosť (reprezentovaná napr. odbornými organizáciami, profesijnými komorami či zástupcami dotknutých samospráv), ako aj laická verejnosť. Návrh novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach nebol ani predmetom rokovania poradných orgánov vlády, predovšetkým Legislatívnej rady vlády.

Návrh novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach bol v Národnej rade SR **schválený v skrátanom legislatívnom konaní**. Potom, ako ho Prezident SR vrátil na opätovné prerokovanie, bolo **ešte v rovnaký deň veto prezidenta poslancami prehlasované**, a to v neskorých nočných hodinách.

Od predloženia návrhu novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach na rokovanie Vlády SR (9. mája 2015) až po jeho (v poradí druhé) schválenie v Národnej rade SR (18. mája 2017) **ubehlo 9 dní**.

Štandardný legislatívny proces trvá vo väčšine prípadov minimálne 6 mesiacov, pričom počas tejto doby je vytvorený priestor na to, aby sa všetky dotknuté orgány, resp. iné dotknuté subjekty mohli k návrhu zákona v primeranom časovom rámci vyjadriť a uplatniť svoje pripomienky. Takto nastavený proces nepochybne prispieva ku zvyšovaniu kvality legislatívnych aktov.

Možnosť vynechať medzirezortné pripomienkové konanie umožňuje ustanovenie § 27 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o tvorbe právnych predpisov“), na ktoré sa odvoláva aj predkladacia správa novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach. Toto ustanovenie znie: *„Ak nastanú mimoriadne okolnosti, najmä ohrozenie ľudských práv a základných slobôd alebo bezpečnosti, ak hrozia štátu značné hospodárske škody, v prípade vyhlásenia núdzového stavu alebo opatrení na riešenie mimoriadnej situácie, ustanovenia § 8 až 10 sa pri procese tvorby právnych predpisov nemusia použiť.“*

Z predkladacej správy, ako ani z odôvodnenia novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach **nie je možné vyvodit', ktorý dôvod uvedený v ustanovení § 27 bol dôvodom na jeho aplikáciu**. Iba z mediálnych vyhlásení politických predstaviteľov ministerstva dopravy je možné sa domnievať, že tým dôvodom bola hrozba značných hospodárskych škôd. **Tieto škody však v celom sprievodnom materiály k novele zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach nie sú vôbec vyčíslene, ani konkretizované**. Ako však vyplýva z čl. 18 ods. 1 písm. g) Legislatívnych pravidiel vlády (ktoré v zmysle ustanovenia § 2 ods. 3 zákona o tvorbe právnych predpisov upravujú podrobnosti k obsahu legislatívnych materiálov a sú pre predkladateľa záväzné), **predkladacia správa musí obsahovať odôvodnenie aplikácie § 27 zákona o tvorbe právnych predpisov, najmä ak dôvodom je hrozba značných hospodárskych škôd. V danom prípade k tomu vôbec nedošlo**.

Návrh na skrátané legislatívne konanie v Národnej rade SR je možné schváliť z dôvodov uvedených v ustanovení § 89 ods. 1 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré znie: *„Za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody, národná rada sa môže na návrh vlády uznieť na skrátanom legislatívnom konaní o návrhu zákona.“*. V súvislosti s týmto ustanovením platí už uvedené, keďže dôvody na skrátané legislatívne konanie sú takmer identické ako v prípade možnosti vynechať medzirezortné pripomienkové konanie. Obdobný názor zastáva aj Prezident SR, ktorý vo svojom rozhodnutí o vrátení novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach Národnej rade SR na opätovné prerokovanie, okrem iného uvádza, že *„Výstavba diaľnic a rýchlostných ciest patrí medzi deklarované politické a výdavkové priority každej vlády od vzniku samostatnej Slovenskej republiky. **Postup***

predkladateľ'a, ktorý v máji 2017 tvrdí, že praktický problém súvisiaci s prípravou a realizáciou individuálnej stavby je nevyhnutné riešiť novelou zákona v skrátanom legislatívnom konaní, je preto nutné označiť za zneužitie tejto formy legislatívneho procesu. V skutočnosti neexistujú žiadne zákonné dôvody, aby bol schválený zákon prijatý v skrátanom legislatívnom konaní. ... neobstojí tvrdenie, že skrátané legislatívne konanie bolo odôvodnené podľa § 89 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov hrozbou značných hospodárskych škôd. V dôvodovej správe niet žiadneho argumentu, ktorý by potvrdzoval, aspoň vo všeobecnosti, uvedenú hrozbu.“

K priebehu legislatívneho procesu z hľadiska ústavných požiadaviek sa vyjadril aj Ústavný súd ČR vo svojom náleze Pl. ÚS 77/06 zo dňa 15.02.2007, kde v bode 38. uviedol „Z uvedeného plyne, že i Parlament České republiky, resp. jeho obě komory nemohou postupovat libovolně, ale jsou vázány právem. Při výkonu legislativní činnosti jsou tak vázány především Ústavou a s ní konformně vykládanými jednacími řády, ustálenou praxí parlamentní komory a jejích orgánů, kterou lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativní procedury, lze-li ji shledat za souladnou s vyššími hodnotami tvorby práva, demokratického politického systému apod. Dodržování procedurálních pravidel obsažených v uvedených pramenech práva je třeba vyžadovat proto, že ač adresátem těchto norem nejsou soukromé osoby, jejich nedodržení se v konečném důsledku může významně dotknout jejich základních práv. **Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárského díla. Zákonodárská procedura se v této optice stává „skutečným zdrojem legitimacy zákona“.**

Z uvedených dôvodov sme presvedčení, že na vynechanie medzirezortného pripomienkového konania k návrhu novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, ako aj na jeho schválenie v skrátanom legislatívnom konaní, nebol uvedený žiadny zákonný dôvod a teda nie je zřejmé, či takýto dôvod vôbec existuje.

V daných súvislostiach poukazujeme na to, že zákonné právo podávať pripomienky v rámci medzirezortného pripomienkového konania je podľa nášho názoru vyjadrením **ústavného petičného práva v zmysle čl. 27 ods. 1 Ústavy SR**, čo potvrdil aj Ústavný súd SR vo svojom rozhodnutí II. ÚS 514/2012, kde uviedol, že „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“. Rovnako poukazujeme aj na to, zákonné právo podávať pripomienky v rámci medzirezortného pripomienkového konania je podľa nášho názoru aj vyjadrením **ústavného práva podieľať sa na správe vecí verejných priamo v zmysle čl. 30 Ústavy SR**.

V prípade, ak vynechanie medzirezortného pripomienkového konania bolo vykonané v rozpore so zákonom o tvorbe právnych predpisov, je možné, že tým došlo k porušeniu týchto ústavných práv.

4. k rozporu so zákonom o tvorbe právnych predpisov

Schválená novela zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach obsahuje aj už citovaný novelizačný bod č. 7, ktorý sa týka vylúčenia možnosti súdu priznať žalobe odkladný účinok, ak ide o žalobu podanú proti rozhodnutiu o predbežnej držbe, rozhodnutiu o vyvlastnení, územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice. Úprava možnosti súdu priznať správnej žalobe odkladný účinok sa nachádza v ustanoveniach § 184 až § 189 zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku a vzťahuje sa na všetky žaloby podané podľa Správneho súdneho poriadku.

Ako vyplýva z ustanovenia § 6 zákona o tvorbe právnych predpisov

„(1) *Novelizácia právneho predpisu sa vykonáva formou priamej novelizácie. **Nepriama novelizácia formou zmien alebo doplnení iného právneho predpisu ustanoveniami navrhovaného právneho predpisu bez uvedenia úplnej citácie jeho názvu v samostatnom článku je nepripustná.***

(2) *Jedným právnym predpisom možno priamo novelizovať viac právnych predpisov, len ak je novelizácia týchto právnych predpisov vzájomne obsahovo súvisiaca; **každý právny predpis sa novelizuje osobitným článkom.** Novelizácia právneho predpisu je možná len právnym predpisom rovnakej právnej sily. Vykonávacím právnym predpisom nemožno novelizovať viac vykonávacích právnych predpisov.*

(3) *Návrh zákona **nemôže obsahovať novelizáciu iného zákona, ktorá obsahovo nesúvisí s návrhom zákona.***“.

Nové ustanovenie § 9 ods. 4 novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach priamo zasahuje do úpravy uvedenej v Správnom súdnom poriadku. **Ide tak nepochybne o nepriamu novelizáciu Správneho súdneho poriadku, ktorá je v zmysle citovaného ustanovenia zákona o tvorbe právnych predpisov zakázaná.**

Zákaz nepriamej novelizácie je podľa nášho názoru vyjadrením jedného z princípov (predvídateľnosť právnych noriem) právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 Ústavy SR.

5. k vzťahu k rozhodnutiu Ústavného súdu SR PL. ÚS 19/09 zo dňa 26. januára 2011.

Ústavný súd SR vo svojom náleze PL. ÚS 19/09 zo dňa 26. januára 2011 rozhodol, že niektoré ustanovenia zákona č. 669/2007 Z.z o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s Ústavou SR.

Pri porovnaní znenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, ktorý platil v rokoch 2008 až 2011 (zrušený bol 25.7.2011 na základe uvedeného nálezu Ústavného súdu SR,

publikovaného v Zbierke zákonov pod číslom 235/2011 Z. z.), a znenia novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, ktorá bola schválená dňa 18.05.2017, a dôsledkov, plynúcich pre dotknutých vlastníkov pozemkov, **je zrejmé, že ide o de facto veľmi podobnú úpravu, napriek inému pojmosloviu.**

Znenie zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach platné v rokoch 2008 až 2011 umožňovalo začať s výstavbou diaľnice pred tým, než došlo k prevodu vlastníckeho práva na stavebníka (stavebník musel dokladovať, že vykonal úkon smerujúci k nadobudnutiu vlastníckeho práva). Táto právna úprava bola Ústavným súdom SR označená ako protiústavná.

Aktuálne znenie zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach umožňuje **zачаť s výstavbou diaľnice v prípadoch, ak bolo rozhodnuté o tzv. predbežnej držbe, o ktorej môže byť rozhodnuté pred samotným prevodom vlastníckeho práva.** Rozdiel je v tom, že v rozhodnutí o predbežnej držbe je možné povoliť len tie stavebné činnosti, ktoré sú odstrániteľné a umožňujú navrátenie do pôvodného stavu. Vzhľadom k tomu, že „navrátenie do pôvodného stavu“ je neurčitý právny pojem, bude jeho interpretácia plne závislá od správnej úvahy orgánu, ktorý o predbežnej držbe bude rozhodovať. **V prípade, ak príslušný správny orgán rozhodne o tom, že asfaltový povrch (teda finálna úprava diaľničného povrchu) je odstrániteľný stav, pri ktorom je možné navrátenie pozemku do pôvodného stavu, bude môcť byť prevedená kompletná výstavba diaľnice už na základe rozhodnutia o predbežnej držbe.** Vlastník pozemku pritom nebude mať adekvátne možnosti ochrany na súde, vzhľadom k tomu, že jeho prípadnej žalobe voči rozhodnutiu o predbežnej držbe nebude môcť byť priznaný odkladný účinok a kým dôjde k vydaniu právoplatného rozhodnutia súdu, môže byť už diaľnica postavená (k tomu viac v prechádzajúcom bode).

V týchto súvislostiach poukazujeme na niektoré časti odôvodnenia nálezu Ústavného súdu SR PL. ÚS 19/09.

„70. V súvislosti s výstavbou diaľnic vyvstávajú vo vzťahu k dotknutým pozemkom dve otázky. Jednak, či má stavebník (hmotnoprávny) titul k pozemku, a zároveň, akým spôsobom si stavebník uvedený titul zabezpečil. Z porovnania so zahraničnými úpravami vyplýva, že ústavnoprávne kompromisy sa dejú hlavne v rámci spôsobu, akým sa zabezpečí titul k pozemku, teda spravidla v zjednodušení procedúry vyvlastnenia, ale výstavba na cudzom pozemku bez titulu je v tomto smere unikátna. Aj v rámci sporného talianskeho modelu urýchleného vyvlastnenia vydávala obec akt o urýchlenej držbe s tým, že v zákonom ustanovenej lehote muselo dôjsť k formálnemu vyvlastneniu, pričom aj za túto držbu patrila vlastníkovi náhrada.“

„78. Vychádzajúc z uvedených všeobecných princípov ústavný súd mohol pristúpiť k ich aplikácii v rámci ústavného prieskumu napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach. Snaha stavebníka získať pozemok pre výstavbu diaľnic sa začína pokusom o dohodu s vlastníkom pozemku. Ak nedôjde k dohode a následnému uzavretiu niektorého zmluvného typu, tak môže stavebník navrhnúť vyvlastnenie. Ústavný súd zdôrazňuje, že vyvlastnenie môže skončiť aj zamietnutím a že súčasťou vyvlastňovacieho konania nie je len otázka povolenia či zamietnutia vyvlastnenia, ale aj vyriešenie viacerých dôležitých otázok, akými sú preukázanie existencie verejného záujmu, rozsah vyvlastnenia či výška náhrady. Ak by bol návrh na vyvlastnenie zamietnutý alebo by bolo povolené vyvlastnenie len v menšom rozsahu, tak pri paralelne

prebiehajúcej výstavbe by mohlo dôjsť k nemožnosti obnoviť pôvodný stav pozemku. Už samotné vyvlastňovacie konanie plní ochrannú funkciu v režime inej právnej ochrany podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, pričom je dôležité upozorniť na ustanovenie § 114 ods. 3 stavebného zákona, podľa ktorého odkladný účinok odvolania proti rozhodnutiu o vyvlastnení nemožno vylúčiť. Vo vzťahu k súdnej ochrane ústavný súd uviedol, že ochrana ľudských práv a základných slobôd je v našom ústavnom systéme v prvom rade úlohou súdov, a to tak všeobecných súdov, ako aj ústavného súdu. Osobitne možno ešte zvýrazniť povinnosť všetkých súdov chrániť jednotlivcov pred zásahmi verejnej moci. Táto povinnosť súdov je základným komponentom právneho štátu rešpektujúceho a chrániaceho ľudské práva a základné slobody. Vďaka svojím definíčným znakom – nezávislosti a viazanosti právom – ústavou, zákonmi a vybranými medzinárodnými zmluvami môže a musí súdna moc chrániť jednotlivcov pred excesmi verejnej moci (II. ÚS 111/08). Ak by sa mohlo stavať až po vyvlastnení, bolo by už vecou všeobecných súdov, či by podľa okolností veci priznali správnej žalobe odkladný účinok, alebo nie. Absencia riadnej administratívnej – inej právnej ochrany (čl. 46 ústavy) spočívajúcej v riadnom vyvlastňovacom konaní pred začatím výstavby a prípadnej súdnej ochrany, vychádzajúc zvlášť z ireverzibility faktického stavu vo svojej podstate znamená absenciu zákonného základu pre zásah do práva na vlastníctvo, resp. práva na ochranu majetku. Inými slovami, ak nedôjde k dohode medzi stavebníkom a vlastníkom pozemku, tak štát síce môže vyvlastniť vlastníka pozemku a získať tak titul k pozemku, ale kým vlastník nevyužije aspoň niektoré účinné prostriedky nápravy na svoju obranu, tak na jeho pozemku nemožno stavať rešpektujúc nedotknuteľnosť vlastníctva, zvlášť kvôli praktickej nenávratnosti veci do pôvodného stavu, ak by napríklad dosiahol zrušenie vyvlastnenia či zúženie jeho rozsahu.“.

„82. Ústavný súd ďalej uvádza, že vychádzajúc z názorov o akceptovateľnosti vyvlastňovacieho konania prebiehajúceho paralelne popri samotnej výstavbe vôbec nie je nemysliteľné, že cieľom právnej úpravy nie je len urýchlenie výstavby diaľnic, ale vytvorenie tlaku na vlastníkov pozemkov, aby boli takpovediac odovzdanější pri vyjednávaní so stavebníkom. V predmetnej veci teda možno aplikovať test proporcionality aj z odlišnej perspektívy. Ústavný súd musí posúdiť, či je vytvorenie tlaku na vlastníkov legitímnym cieľom zásahu do základného práva na vlastníctvo, resp. práva na pokojné užívanie majetku, vedomý si skutočnosti, že samotný cieľ právnej úpravy, až na isté kvalifikované dôvody, v zásade akceptuje, rešpektujúc rozsah oprávnení a funkcií demokraticky legitimovaného parlamentu. Právny štát vychádza z priority občana pred štátom. Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 10/04 uviedol, že ťažiskom ústavného systému je jednotlivec a jeho sloboda, do ktorej nemožno arbitrárne zasahovať. Zákonodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc a občan nie je len pasívnym adresátom vrchnostenských predpisov. Z tohto pohľadu nemožno ako cieľ zásahu do práva na ochranu majetku akceptovať vytváranie tlaku na vlastníkov dotknutých pozemkov, aby títo rezignovali na autentické uzatváranie dohôd o predaji pozemkov alebo na využívanie právnych možností ochrany svojich pozemkov.“.

Uvedené úvahy Ústavného súdu, (aj) na základe ktorých vyslovil nesúhlas niektorých častí zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach s Ústavou SR v roku 2011 sú nepochybne použiteľné aj na aktuálne znenie zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach.

6.

k argumentom uvedeným v rozhodnutí Prezidenta SR o vrátení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach na opätovné prerokovanie

Vo vzťahu k iným problematickým aspektom novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach poukazujeme na obsah už uvedeného rozhodnutia Prezidenta SR o vrátení novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach na opätovné prerokovanie a tam uvedeným argumentom, **s ktorými sa v plnej miere stotožňujeme.**