

Na rokovanie
Národnej rady Slovenskej republiky

I.

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon zo 17. septembra 2024, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „schválený zákon“).

Navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní schválila zákon so zmenami uvedenými v časti III.

II.

A.

Schválený zákon bol na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) predložený ako vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh zákona“). Podľa dôvodovej správy: *„Účelom návrhu zákona je zabezpečiť odstránenie legislatívnych bariér pri využívaní systémov tepelných čerpadiel.“*. Schválený zákon bol prerokovaný v riadnom legislatívnom procese.

Schváleným zákonom, ktorý má nadobudnúť účinnosť 30. septembra 2024, sa mení a dopĺňa zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov. Vzhľadom na to, že schválený zákon mi bol doručený 18. septembra 2024, zákonodarná moc opomenula ústavnú lehotu 15 dní od doručenia schváleného zákona, ktorú mám mať ako prezident Slovenskej republiky k dispozícii na posúdenie schváleného zákona a prípadné jeho vrátenie národnej rade s pripomienkami na opätovné prerokovanie (článok 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky).

Následne pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom zo spoločnej správy výborov Národnej rady Slovenskej republiky bolo do návrhu zákona doplnené okrem iného aj prechodné ustanovenie § 80i (čl. I bod 27 schváleného zákona) k úpravám účinným od 30. septembra 2024, podľa ktorého prejazdné úseky ciest II. a III. triedy, ktoré sú k 30. septembru 2024 vo vlastníctve samosprávneho kraja a prechádzajú cez vodné stavby uskutočnené podľa medzinárodnej zmluvy, ktoré sú vo vlastníctve štátu a v správe právnickej osoby založenej Ministerstvom

životného prostredia Slovenskej republiky, prechádzajú od 30. septembra 2024 do vlastníctva štátu a do správy právnickej osoby založenej Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky.

Zásadným nedostatkom uvedeného prechodného ustanovenia je, že upravuje trvalý a nezvratný prechod majetku z neštátneho subjektu (samosprávny kraj) na štát priamo zákonom.

Vlastníctvo ciest II. a III. triedy ustanovuje zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov v § 3d ods. 2, podľa ktorého sú tieto cesty vo vlastníctve samosprávneho kraja, ak osobitný predpis neustanovuje inak, pričom prejazdné úseky týchto ciest cez colné priestory sú vo vlastníctve štátu. Predmetný čl. I bod 27 schváleného zákona preto možno označiť aj za nepriamu novelizáciu cestného zákona, vzhľadom na to, že ho obsahovo mení bez jeho výslovnej novelizácie v samostatnom článku.

Naviac aj keď je ustanovenie § 80i označené ako prechodné ustanovenie, svojou povahou rieši trvalé usporiadanie právneho vzťahu a nespĺňa preto definičné znaky prechodného ustanovenia.

Pozmeňujúcimi a doplňujúcimi návrhmi zo spoločnej správy výborov Národnej rady Slovenskej republiky a pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom poslanca Národnej rady Slovenskej republiky boli do návrhu zákona doplnené ďalšie nové novelizačné body (čl. I bod 14, 16 a 25) súvisiace s novelizačným ustanovením upravujúcim prechodné ustanovenie § 80i. Táto úprava predstavuje vecné rozšírenie návrhu zákona nesúvisiace s návrhom zákona.

V čl. I bode 14 schváleného zákona sa dopĺňa definícia súčasti vodnej stavby o prejazdné úseky ciest II. a III. triedy cez vodné stavby uskutočnené podľa medzinárodnej zmluvy.

Čl. I bod 25 schváleného zákona predstavuje legislatívno-technickú úpravu odkazu na poznámku pod čiarou v § 78 ods. 3 písm. d) vodného zákona, pričom táto úprava priamo súvisí s doplneným čl. I bodom 14 schváleného zákona.

Mám za to, že cieľom tejto úpravy vyplývajúcej z pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky, je dosiahnuť prechod vlastníctva konkrétnej cesty III. triedy III/1421, ktorá vedie cez vodnú stavbu Vodné dielo Gabčíkovo (a je vo vlastníctve Trnavského samosprávneho kraja), do vlastníctva štátu.

B.

Sporné ustanovenie § 80i schváleného zákona sa venuje výslovne len prejazdným úsekom ciest II. a III. triedy, a to len tým, ktoré sú vo vlastníctve

samosprávneho kraja a špecificky, ktoré prechádzajú cez vodné stavby uskutočnené podľa medzinárodnej zmluvy.

Legitímny záujem štátu získať do svojho vlastníctva a do správy organizácie založenej Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky je tak zameraný na špecifickú skupinu ciest. V odôvodnení k § 80i schváleného zákona, ktorý bol do návrhu zákona doplnený pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom predloženým vo Výbore Národnej rady Slovenskej republiky pre pôdohospodárstvo a životné prostredie a ktoré sa podľa § 96 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „rokovací poriadok“) považuje za súčasť návrhu zákona, pričom sa použije pri výklade a uplatňovaní zákona, je možné sa dočítať, že „Doplnenie prechodného ustanovenia sa navrhuje z dôvodu úprav v tomto pozmeňujúcom návrhu.“.

Bližšie odôvodnenie takto špecificky zameranej právnej úpravy je tak potrebné hľadať pri odôvodnení zmien v § 52 schváleného zákona. Z odôvodnenia pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky predloženého počas rokovania národnej rady k tlačí 325 je možné zistiť, že v skutočnosti ide výlučne o cestu III. triedy Gabčíkovo – Dobrohošť, zaradenú ako cesta III. triedy č. 506–8 v dĺžke 2,065 km.

Som presvedčený, že riešenie, ktoré zákonodarca zvolil pre nadobudnutie tejto cesty do vlastníctva Slovenskej republiky, pričom opakujem, že tento zámer ako taký nespochybňujem, nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), a to v rozsahu zásahu do princípu generality práva a princípu delby moci.

Základom materiálneho jadra ústavy sú okrem základných práv a slobôd aj princípy demokratického a právneho štátu. Jedným z princíпов právneho štátu je aj princíp všeobecnosti právnych noriem (generality práva).

Túto skutočnosť potvrdil Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 7/2021, v ktorom poukázal na svoju predchádzajúcu judikatúru k tomuto princípu.

Ústavný súd v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 19/05 konštatoval, že „Medzi významné princípy právneho štátu patrí tak všeobecnosť predmetu právnej normy (ďalej len „princíp generality“), ako aj zrozumiteľnosť, určitosť a jasnosť obsahu právnej normy a splniteľnosť podmienok ňou stanovených. Princíp generality právnej normy spočíva vo všeobecnom vymedzení jej skutkovej podstaty, čo inými slovami znamená, že (právna norma) nikdy nemôže riešiť určitý konkrétny prípad. Táto stránka všeobecnosti právnej normy je celkom nepochybná (*Viktor Knapp a kolektív spoluautorů; Tvorba práva a její současné problémy, vydané nakladatelstvom Linde Praha a. s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka z roku 1998, s. 34*)» (pozri s. 2 a s. 15 odôvodnenia citovaného rozhodnutia).“.

V neskoršom rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 7/2017 ústavný súd tento názor potvrdil, keď vyslovil, že „Pod všeobecnosťou (generalitou) právnej normy treba rozumieť jednak jej všeobecnosť vo vzťahu k predmetu právnej úpravy a jednak vo vzťahu k subjektu (adresátovi) právnej normy. Všeobecnosťou vo vzťahu k predmetu právnej úpravy sa rozumie to, že právna norma všeobecne vymedzuje svoju skutkovú podstatu, čo inak znamená, že nikdy nemôže riešiť určitý konkrétny prípad. Keby tak nejaký právny predpis urobil, nebolo by takéto jeho ustanovenie právnou normou, ale bol by právnym predpisom per nefas vydaný individuálny (napr.) správny akt (pozri k tomu napr. Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 149 – 150).“.

Z § 80i schváleného zákona, ako aj z odôvodnenia k nemu, ktoré sa považuje za súčasť návrhu zákona, je zrejmé, že schválený zákon v rámci § 80i simuluje všeobecnosť právnej úpravy a v skutočnosti rieši konkrétny prípad. Ani z odôvodnenia v spoločnej správe výborov Národnej rady Slovenskej republiky k tlači 325 nie je možné zistiť, prečo je pre riešenie tejto konkrétnej situácie potrebné práve takéto riešenie zo zákona.

Zamedzenie právnej úpravy, ktorá nemá všeobecný, či generálny, charakter nie je samoučelné. Princíp generality práva je jedným z princípov zabezpečujúcich delbu moci, ktorá sa rovnako vzťahuje aj na národnú radu.

Ústavný súd v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 7/2021 vyslovil, že „...nezdôrazňuje princíp generality práva ako súčasť právneho štátu a zároveň materiálneho jadra ústavy z prepätej upätosti k formálnej stránke práva ani z nedostatku rešpektu k vôli ľudu ako nositeľa verejnomocenského mandátu. Princíp generality práva nie je iba „ľudovým ornamentom“ či „subtilnou arabeskou“ ústavného poriadku, resp. právneho poriadku vôbec. Naopak, patrí k základným regulatívom pri tvorbe inštitucionálneho a kompetenčného rámca ústavného systému. Zmyslom a podstatou rozdelenia moci v štáte (predstavujúceho jednu z foriem jej obmedzenia) je zverenie prvotnej mocenskej regulácie (normotvorby), ktorá má byť všeobecná, zákonodarstvu. Odvodená všeobecná regulácia a rozhodovanie v individuálnych prípadoch patrí výkonnej moci (exekutive) a rozhodovanie „sporov o právo“ v individuálnych prípadoch je doménou súdnej moci. Dodržiavanie princípu generality práva (všeobecnosti právnych noriem) nie je samoučelné, jeho cieľom je totiž ochrana princípu delby moci, ako aj vylúčenie svojvôle pri uplatňovaní verejnej moci. Len rešpektovaním tohto princípu je možné zabrániť tomu, aby zákonodarná moc v konkrétnych prípadoch zákonom upravila vec, ktorá inak patrí do právomoci súdov či exekutívy, alebo ad hoc menila pomery, ktoré sú výsledkom aplikácie všeobecne platnej a právne záväznej mocenskej regulácie.“.

Doménou zákonodarnej moci je tak normotvorba, v zásade zameraná na reguláciu správania sa subjektov práva (adresátov právnych noriem) vo všetkých abstraktne (určitou skutkovou podstatou) definovaných prípadoch rovnakého druhu a neurčitého počtu (generalita normotvorby). Aj keď sa pri nej nie je celkom možné

vyhnúť individualizujúco orientovaným obsahovým prvkom, právny predpis (normatívny právny akt) nesmie zasahovať do výkonu ústavne generovanej právomoci orgánov verejnej moci, ktorá je výlučne vyhradená individuálnym právnym aktom (typicky právomoc súdov). Rovnako to platí aj vo vzťahu k orgánom štátnej správy napríklad na úseku vyvlastňovacieho konania.

Z obsahu § 80i schváleného zákona je zrejmé, že zákonodarná moc rozhodla ex lege o zmene vlastníctva fakticky jednej konkrétnej nehnuteľnej veci. Tým došlo k zásahu do princípu del'by moci chránenej čl. 1 ods. 1 ústavy.

C.

Schválený zákon v § 52 (čl. I bod 14) rozširuje vymedzenie vodnej stavby aj o prejazdné úseky ciest II. a III. triedy cez vodné stavby uskutočnené podľa medzinárodnej zmluvy. V poznámke pod čiarou k odkazu 61b demonštratívne odkazuje na vyhlášku ministra zahraničných vecí č. 109/1978 Zb. o Zmluve medzi Československou socialistickou republikou a Maďarskou ľudovou republikou o výstavbe a prevádzke Sústavy vodných diel Gabčíkovo – Nagymaros.

Zo schváleného zákona je možné vyvodit' cieľ, resp. účel, ktorý úpravou zákonodarca sledoval. Ide o zjednotenie právneho režimu všetkých vecí, ktoré sú prirodzenou súčasťou vodných stavieb, v tomto prípade prejazdných úsekov ciest II. a III. triedy, a ich získanie do vlastníctva Slovenskej republiky. Takýto cieľ je možné pokladať za plne legitímny.

Osobitne je možné pokladať za legitímny cieľ sledovaný schváleným zákonom aj to, aby prejazdné úseky ciest II. a III. triedy cez vodné stavby uskutočnené podľa medzinárodnej zmluvy boli vo vlastníctve Slovenskej republiky. Ústava v čl. 20 ods. 2 zverila zákonodarcovi možnosť ustanovit', ktorý ďalší majetok okrem majetku uvedeného v čl. 4 ústavy, nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, potravinovej bezpečnosti štátu, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu. Požiadavky čl. 20 ods. 2 ústavy možno pokladať za splnené.

Predmetom polemiky je tak skôr skutočnosť, či na presadenie takejto systémovej zmeny bola vhodná forma pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu „prilepeného“ k návrhu zákona pôvodne riešiaceho úplne inú problematiku. Následne závažnejšou je skutočnosť, že aj legitímny cieľ, ktorý zákonodarca v tomto prípade sledoval, musí byť dosiahnutý ústavnou cestou. A to v prípade § 80i schváleného zákona podľa môjho presvedčenia naplnené nebolo.

Základným pravidlom vo vzťahu k vlastníctvu ciest II. a III. triedy vrátane ich prejazdných úsekov cez obce je, že sú vo vlastníctve samosprávneho kraja, pričom toto pravidlo nie je absolútne a cestný zákon z neho už dnes pozná výnimky.

Získanie majetku, ktorý patrí inému vlastníkovi, do vlastníctva štátu je možné iba spôsobom, ktorý je v súlade s ústavou. Ústava nepripúšťa „znárodnenie“ v zmysle negatívnych skúseností z minulosti, ktorým by sa majetok získal priamo zákonom, ex lege. Túto možnosť vylučuje aj ústavný súd, ktorý v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 38/95 uviedol, že „Štát má vo vlastníctve jednak ‚fixný‘ majetok určený čl. 4 ústavy, ale do vlastníctva môže získať aj iný majetok určený zákonom, pokiaľ ho potrebuje na účely určené čl. 20 ods. 2 ústavy. Ak je takýto majetok už vo vlastníctve iných subjektov (právnických alebo fyzických osôb), štát ho môže získať vyvlastnením, ktoré je možné, iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu (čl. 20 ods. 4 ústavy)“. To znamená, že štát môže získať majetok, ktorý potrebuje mať vo výlučnom vlastníctve z dôvodu zabezpečenia naplnenia verejnoprospešného účelu vymedzeného v čl. 20 ods. 2 ústavy výlučne na základe podmienok stanovených v čl. 20 ods. 4 ústavy. Rovnako tak nemôže prijať ani taký zákon, ktorý by viedol k faktickému vyvlastneniu.

Požiadavka na súlad s čl. 20 ods. 4 ústavy v prípade § 80i schváleného zákona naplnená nie je.

Podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.

Podľa judikatúry ústavného súdu ústava neumožňuje, aby k vyvlastneniu alebo k obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom, ale na základe zákona. Národná rada ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky nie je v zmysle ústavy oprávnená priamo zákonom vyvlastniť alebo nútene obmedziť vlastnícke právo (sp. zn. PL. ÚS 38/95). Konštatujem, že podľa § 80i schváleného zákona prechádza majetok tam uvedený do vlastníctva štátu priamo zákonom.

Treba uviesť, že § 80i schváleného zákona nespĺňa ani ostatné podmienky čl. 20 ods. 4 ústavy, pričom najmä neustanovuje primeranú náhradu za majetok, ktorý by mal do svojho vlastníctva získať štát. Zákonodarca tak neposkytol ochranu práva vlastníť majetok terajšiemu vlastníkovi prejazdnych úsekov ciest II. a III. triedy cez vodné stavby uskutočnené podľa medzinárodnej zmluvy, čím zasiahol do čl. 20 ods. 1 ústavy.

Mám za to, že ide o neprípustnú formu vyvlastnenia v širšom zmysle slova. Vyvlastnenie ex lege sa v teórii správneho práva vníma ako vyvlastnenie. Vždy musia byť splnené všetky podmienky vyvlastnenia, vrátane povinnosti náhrady. Na strane druhej je vyvlastňovaným subjektom vyšší územný celok, ktorý však je subjektom civilného práva a spôsobilým vlastníkom. Aj vyšší územný celok možno podľa zákona vyvlastniť. V danom prípade možno účel ustanovenia § 80i schváleného zákona naplniť aj podľa zákona o vyvlastňovaní, a nie si skrátiť cestu vyvlastnením ex lege.

Napokon je potrebné zmieniť aj to, že pri nadobúdaní vlastníctva štátom je potrebné v prvom rade využiť všetky klasické nástroje zmluvného práva a invazívne nástroje, ako je nútený zásah do vlastníckeho práva, či dokonca zmena zákona, by mali byť použité iba ak nie je možné sledovaný účel dosiahnuť inak.

D.

Zároveň chcem apelovať na národnú radu a jej poslancov, aby dôsledne dodržiavali požiadavku stanovenú v § 94 ods. 3 rokovacieho poriadku, teda aby pri prerokovaní návrhu zákona neboli podávané rôzne nesúvisiace dodatky a „prílepky“, ktoré obsahovo nesúvisia s prerokúvaným návrhom zákona. Mám za to, že na dodržiavanie tejto požiadavky je potrebné striktne trvať v situácii, ak ide o návrh zákona, ktorým sa naplňajú legislatívne úlohy a mílniky z Plánu obnovy a odolnosti Slovenskej republiky. Takéto návrhy zákonov, ktoré navyše podliehajú osobitnej kontrole zo strany inštitúcií Európskej únie, sa nemôžu stať bezbrehým prostriedkom na presadzovanie iných ad hoc návrhov, a vystavovať tak špecifické legislatívne úlohy a mílniky riziku ich naplňania v konkrétnych vopred určených termínoch. Aj v kontexte všetkých vyššie uvedených súvislostí som daný schválený zákon a sporný čl. I bod 27 posúdil, pričom referenčným kritériom pre mňa bude vždy v prvom rade ústava a ostatné zákony, plne v súlade s obsahom môjho sľubu podľa článku 104 ods. 1 ústavy.

Vzhľadom na pripomienky uvedené v časti II mám pochybnosť o tom, či je schválená právna úprava v čl. I bode 27 schváleného zákona v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy.

III

V nadväznosti na vyššie uvedené pripomienky navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní schválila zákon s týmito zmenami:

1. Čl. I bod 27 schváleného zákona sa vypúšťa.
2. Čl. II schváleného zákona znie:

„Čl. II

Tento zákon nadobúda účinnosť dňom vyhlásenia.“

Bratislava 20. septembra 2024