

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. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (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. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene niektorých zákonov (ďalej len „návrh zákona“). Podľa dôvodovej správy: „Účelom návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh zákona“) je priblížením hlavnému účelu smernice zefektívniť procesy súvisiace s hodnotením vplyvov – zisťovacie konanie, určenie rozsahu hodnotenia i samotné posudzovanie vplyvov na životné prostredie – pri súčasnom posilnení odbornej stránky posudzovania a zabezpečenia úplnej účasti verejnosti v rozsahu definovanom v európskej legislatíve a Aarhuskom dohovore.“. Schválený zákon bol prerokovaný v riadnom legislatívnom procese.

Primárnou oblasťou právnej úpravy schváleného zákona je novelizácia zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 24/2006 Z. z.“), pričom sa jedná najmä o zmeny v zisťovacom konaní. Doplniť sa má aj vymedzenie, podľa ktorého je zisťovacie konanie postup, ktorého účelom je zistiť, či navrhovaná činnosť alebo jej zmena môže mať významný nepriaznivý vplyv na životné prostredie; výsledkom tohto postupu má byť záväzné stanovisko zo zisťovacieho konania, ktorým sa určuje, či pre navrhovanú činnosť alebo jej zmenu je potrebné posudzovanie vplyvov na životné prostredie (čl. I bod 1 schváleného zákona).

Zákon č. 24/2006 Z. z. rozlišuje predmet posudzovania vplyvov navrhovanej činnosti alebo jej zmeny a predmet zisťovacieho konania. Konkrétne v § 18 ods. 1 ustanovuje činnosti, ktoré musia byť predmetom posudzovania vplyvov, a v § 18 ods. 2 ustanovuje činnosti, ktoré musia byť predmetom zisťovacieho konania. Podľa § 18 ods. 1 písm. g) zákona č. 24/2006 Z. z. predmetom posudzovania navrhovanej činnosti alebo jej zmeny musí byť každá navrhovaná činnosť alebo jej zmena neuvedená v písmenách a) až f) alebo v odseku 2, ktorá podľa odborného stanoviska štátneho orgánu ochrany prírody a krajiny pravdepodobne môže mať samostatne alebo v kombinácii s inou činnosťou významný vplyv na územie sústavy chránených území.

Pozmeňujúcimi a doplňujúcimi návrhmi zo spoločnej správy výborov národnej rady boli do návrhu zákona, okrem iného, doplnené aj dva nové novelizačné body – ide o čl. I body 22 a 28 schváleného zákona. Týmito bodmi sa ustanovenie § 18 ods. 1 písm. g) uvedené vyššie má presunúť do § 18 ods. 2 ako nové písmeno e). Vecne by to znamenalo, že vo vzťahu k tejto navrhovanej činnosti alebo jej zmene by nebolo povinné posudzovanie vplyvov. Kým podľa súčasnej právnej úpravy každá takáto navrhovaná činnosť alebo jej zmena musí byť predmetom posudzovania vplyvov, t. j. nie je potrebné najprv uskutočniť zisťovacie konanie, tak podľa znenia schváleného zákona by bolo povinné najprv uskutočniť zisťovacie konanie, ktorého výsledkom by mohlo byť aj záväzné stanovisko zo zisťovacieho konania určujúce, že sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena nebude posudzovať podľa zákona č. 24/2006 Z. z..

V tomto kontexte je dôležité uviesť, že schváleným zákonom sa má výraznejšie oddeliť zisťovacie konanie od samotného posudzovania vplyvov na životné prostredie.

Dotknutou verejnosťou sa podľa § 3 písm. s) zákona č. 24/2006 Z. z. rozumie verejnosť, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá konaním týkajúcim sa životného prostredia, alebo má záujem na takomto konaní; platí, že mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia a spĺňajúca požiadavky ustanovené v zákone č. 24/2006 Z. z. má záujem na takom konaní. Kým podľa § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. má dotknutá verejnosť postavenie účastníka v konaniach uvedených v tretej časti zákona č. 24/2006 Z. z., teda aj v zisťovacom konaní (ak uplatní postup podľa § 24 ods. 3 zákona č. 24/2006 Z. z.), podľa schváleného zákona má mať dotknutá verejnosť postavenie účastníka iba v konaní o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (čl. I bod 53 schváleného zákona). Dotknutá verejnosť však má mať zachované právo podať odvolanie proti záväznému stanovisku zo zisťovacieho konania, v ktorom príslušný orgán určil, že sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena nebude posudzovať podľa zákona č. 24/2006 Z. z. (čl. I bod 57 § 29 ods. 16 písm. b) schváleného zákona). Doplniť sa má aj nové oprávnenie dotknutej verejnosti domáhať sa žalobou zrušenia záväzného stanoviska zo zisťovacieho konania, ktorým sa určilo, že navrhovaná činnosť alebo

jej zmena sa nebude posudzovať podľa zákona č. 24/2006 Z. z., a napadnúť jeho vecnú a procesnú zákonnosť (čl. I bod 57 § 29 ods. 20 schváleného zákona).

Dotknutou obcou sa podľa § 3 písm. q) zákona č. 24/2006 Z. z. rozumie obec, na ktorej území sa má navrhovaná činnosť alebo jej zmena realizovať, alebo územie ktorej sa týka navrhovaný strategický dokument, alebo územie ktorej môže byť zasiahnuté vplyvom navrhovanej činnosti, jej zmeny alebo prijatím navrhovaného strategického dokumentu. Kým súčasná právna úprava zisťovacieho konania počíta aj s účasťou viacerých dotknutých obcí, schváleným zákonom sa má táto účasť zúžiť len na tú dotknutú obec, na území ktorej sa má navrhovaná činnosť alebo jej zmena realizovať (čl. I bod 57 schváleného zákona). To platí aj pri úprave práva podať odvolanie proti záväznému stanovisku zo zisťovacieho konania, v ktorom príslušný orgán určil, že sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena nebude posudzovať podľa zákona č. 24/2006 Z. z., ktoré by podľa schváleného zákona mala mať iba dotknutá obec, na území ktorej sa má navrhovaná činnosť alebo jej zmena realizovať (čl. I bod 57 § 29 ods. 16 písm. b) schváleného zákona).

Potenciálna účasť iných subjektov v zisťovacom konaní má byť reflektovaná v novom § 29 ods. 5 (čl. I bod 57 schváleného zákona), podľa ktorého má príslušný orgán zohľadniť nevyžiadané stanoviská od iných subjektov doručených v určenej lehote a vysporiadať sa s nimi v záväznom stanovisku zo zisťovacieho konania. Ide o zjavný regres, ktorý je badateľný najmä na príklade inej dotknutej obce ako tej, na území ktorej sa má navrhovaná činnosť alebo jej zmena realizovať. Podľa súčasnej právnej úpravy takáto dotknutá obec má právo podať odvolanie. Podľa schváleného zákona by to bolo iba nevyžiadané stanovisko podľa čl. I bodu 57 § 29 ods. 5 schváleného zákona, ktoré však nemá priamy právny účinok.

Som presvedčený, že existuje zásadný spoločenský význam na spravodlivom, efektívnom, odbornom a verejnom posudzovaní vplyvov na životné prostredie, najmä strategicky významných stavieb, vrátane infraštruktúry, ktorá môže výrazne napomôcť efektívnejšiemu fungovaniu sociálno-ekonomického systému Slovenska (PL. ÚS 18/2017-152, bod 79). V tomto zmysle je určité napätie medzi záujmom verejnej moci urýchliť posudzovanie vplyvov na životné prostredie a záujmom individuálnych dotknutých subjektov (obcí, miest či vlastníkov dotknutých pozemkov a stavieb) prirodzené, pričom nájsť potrebnú rovnováhu verejného a súkromného záujmu nie je jednoduché, obzvlášť v situácii určenia primeranosti obmedzenia akéhokoľvek základného práva a slobody.

Zvolené legislatívne riešenia však musia byť z ústavného hľadiska akceptovateľné a udržateľné, teda musia akceptovať a zohľadňovať Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a medzinárodnými zmluvami garantované práva všetkých dotknutých subjektov (analogicky PL. ÚS 18/2017-152, bod 80).

B.

Zmeny v § 18 zákona č. 24/2006 Z. z., a to vo vzťahu k zúženiu predmetu posudzovania vplyvov navrhovanej činnosti alebo jej zmeny v § 18 ods. 1 písm. g) zákona č. 24/2006 Z. z. (čl. I bod 22 schváleného zákona) a rozšíreniu predmetu zisťovacieho konania v § 18 ods. 2 písm. e) zákona č. 24/2006 Z. z. (čl. I bod 28 schváleného zákona), je potrebné posudzovať aj v kontexte zmien v právnej úprave zámeru v § 23 zákona č. 24/2006 Z. z. (čl. I bod 45 schváleného zákona) a zisťovacieho konania v § 29 zákona č. 24/2006 Z. z. (čl. I bod 57 schváleného zákona).

Schválený zákon zavádza v rámci konania o zámere a v zisťovacom konaní zúženú definíciu dotknutej obce, ktorá zahŕňa výlučne obec, na území ktorej sa má navrhovaná činnosť alebo jej zmena realizovať. Ide o užšie vymedzenie dotknutej obce, než ustanovuje § 3 písm. q) platného zákona č. 24/2006 Z. z., podľa ktorého sa dotknutou obcou rozumie „obec, na ktorej území sa má navrhovaná činnosť alebo jej zmena realizovať, alebo ktorej územia sa týka navrhovaný strategický dokument, alebo ktorej územie môže byť zasiahnuté vplyvom navrhovanej činnosti, jej zmeny alebo prijatím navrhovaného strategického dokumentu“. Postavenie dotknutej obce v konaní o zámere a v zisťovacom konaní podľa schváleného zákona už nebude mať obec, na ktorej území sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena nebude priamo realizovať, hoci jej územie môže byť touto činnosťou zasiahnuté.

Schváleným zákonom sa tým oslabí procesné postavenie obce, na území ktorej sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena nebude priamo realizovať, hoci jej územie môže byť touto činnosťou zasiahnuté.

Územie, na ktorom obec ako jednotka územnej samosprávy realizuje decentralizovanú verejnú moc a v rámci výkonu samosprávy plní ďalšie zákonom priznané verejné úlohy, je pritom neoddeliteľným a pojmovým znakom územnej samosprávy.

Ústava akceptuje územnú samosprávu ako významnú ústavnú hodnotu, ktorá požíva samostatnú ústavnú ochranu a princíp územnej samosprávy považuje za jeden zo základných princípov, na ktorých je ústava postavená. V širších súvislostiach možno teda povedať, že územná samospráva je nevyhnutne spätá s demokratickým a právnym štátom a je výrazom demokratického usporiadania verejnej správy v podmienkach právneho štátu. Popri horizontálnej delbe moci predstavuje územná samospráva vertikálnu delbu moci. Myšlienka územnej samosprávy je predovšetkým zlučiteľná s demokratickým a právnym štátom budovaným na pluralite spoločenských a politických záujmov (Orosz, L., Svák, J. a kol.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2022, s. 18.).

Pri územnej samospráve „[i]de o formu verejnej správy, na ktorej výkon má ústavou alebo (aspoň) zákonom zaručené právo určité územné alebo inak organizované spoločenstvo ľudí (korporácia).“, pričom „[o]becná samospráva svojou podstatou a zámerom smeruje k aktivácii zúčastnených (obyvateľov obce) na správe ich vlastných záležitostí, ktoré zjednocujú vôľu ľudu žijúceho v miestnom spoločenstve na účel plnenia verejných úloh na vlastnú zodpovednosť.“ (PL. ÚS 4/2016).

Zákonodarca na základe ústavy, zákonom Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, zveril obciam do samosprávnej pôsobnosti aj úlohy environmentálneho charakteru, keďže oblasť ochrany životného prostredia má podstatný a závažný vplyv na rozvoj obce a život jej obyvateľov (Tekeli, J., Hoffmann, M., Tomaš, L.: Zákon o obecnom zriadení – komentár. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-9-30]. ASPI_ID KO369_1990SK. Dostupné z: www.aspi.sk. ISSN 2336-517X.).

Pri navrhovanej činnosti alebo zmene navrhovanej činnosti nie je možné vylúčiť, že jej dopady sa neobmedzia iba na územie obce, na území ktorej sa má navrhovaná činnosť alebo jej zmena realizovať, ale touto činnosťou môže byť zasiahnuté aj územie inej obce.

Takáto obec sa do priebehu zisťovacieho konania bude môcť zapojiť len podaním tzv. nevyžiadaného stanoviska podľa čl. I bodu 57 § 29 ods. 5 schváleného zákona, prípadne pod statusom dotknutej verejnosti.

V podmienkach Slovenskej republiky je však v kontexte ústavných princípov územnej samosprávy potrebné odlíšiť na jednej strane verejnosť a na strane druhej obec ako nositeľa samosprávnych kompetencií v oblasti životného prostredia. Takéto osobitné postavenie obce v rozhodovacích procesoch v oblasti životného prostredia potvrdil aj Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“), keď konštatoval, že „účelová podstata účasti zainteresovanej verejnosti na rozhodovacích procesoch ovplyvňujúcich životné prostredie tak, ako ju má na mysli Aarhuský dohovor, nadobúda v prípade obce vlastnú a jedinečnú tvár. Transformuje sa do pozície obce ako subjektu združujúceho osoby majúce na jej území trvalý pobyt a zároveň nositeľa zákonom zverených verejných úloh vyjadrujúcich povinnosť starostlivosti o územie obce a o životné prostredie v obci. Obec je dokonca na ten účel vybavená aj štátom decentralizovanou verejnou mocou, ktorú je povinná využívať na dosahovanie naznačených cieľov (starostlivosť o územie a o obyvateľov). V poslednom menovanom aspekte sa od „štandardnej“ zainteresovanej verejnosti, nedisponujúcej mocenskými prerogatívami, bezpochyby líši.“ (III. ÚS 221/2020).

Zároveň je potrebné zdôrazniť, že dotknutá obec v konaní o zámere a v zisťovacom konaní je aj nositeľom informačných povinností vo vzťahu k verejnosti, ktoré sú v súčasnosti zakotvené v § 23 ods. 3 a § 29 ods. 8 a 16 zákona

č. 24/2006 Z. z.. Táto úloha má dôležitý význam v rámci uplatňovania práva na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia podľa čl. 45 ústavy.

Následkom zúženia definície dotknutej obce na účely konania o zámere a zisťovacieho konania je aj negatívny dosah na informovanosť verejnosti. Kým doposiaľ sa obyvatelia mohli spoliehať na informovanie v rámci svojej obce, v zmysle schváleného zákona časť obcí potenciálne dotknutých navrhovanou činnosťou alebo jej zmenou už nebude svojich obyvateľov priamo informovať, a teda veľká časť potenciálne dotknutej verejnosti sa o začatí a priebehu zisťovacieho konania nemusí vôbec dozvedieť. Uvedené v praxi znamená zúženie obvyklých informačných zdrojov verejnosti, a teda aj zhoršenie dostupnosti informácií, čo sa v konečnom dôsledku negatívne odrazí aj na samotnej účasti verejnosti na rozhodovacom procese, čím sa zníži účasť občanov na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 ústavy.

C.

Osobitne je nutné prihliadnuť na požiadavky vyplývajúce z Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 43/2006 Z. z.) (ďalej len „Aarhuský dohovor“), s ktorým národná rada vyslovila súhlas svojím uznesením č. 1840 z 23. septembra 2005 a rozhodla, že dohovor je medzinárodná zmluva podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, ktorá má prednosť pred zákonmi (po ratifikácii prezidentom Slovenskej republiky dňa 31. októbra 2005 dohovor nadobudol platnosť dňa 5. marca 2006).

Naviac podľa čl. 1 ods. 2 ústavy je aj národná rada povinná dodržiavať všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.

Aj ústavný súd od začiatku svojej činnosti v súlade s princípom pacta sunt servanda konštantne judikuje, že základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00, PL. ÚS 24/2014). Ústavný súd tak vždy, pokiaľ to ústava svojím znením nevyučovala, prihliadal pri vymedzení obsahu základných práv a slobôd ustanovených v ústave aj na znenie týchto zmlúv a príslušnú judikatúru k nim vydanú (II. ÚS 55/98, PL. ÚS 24/2014 a osobitne PL. ÚS 10/2014).

V tomto zmysle považujem za významné osobitne tri články Aarhuského dohovoru (čl. 4 – prístup k informáciám o životnom prostredí, čl. 6 – účasť verejnosti na rozhodovaniach o vymedzených činnostiach a čl. 9 – prístup k spravodlivosti), ktorých podrobné normy sú spôsobilé nielen disponovať priamym účinkom (teda majú charakter self-executing treaty), ale zároveň dopĺňať súhrnne a aj jednotlivo

ústavný princíp ochrany územnej samosprávy a osobitne viaceré základné práva stanovené v čl. 26 ods. 5 (povinnosť orgánov verejnej moci primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti), čl. 30 ods. 1 (právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí), čl. 44 (právo na priaznivé životné prostredie a jeho ochranu), následne čl. 45 (právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia) a čl. 46 (právo na súdnu ochranu) ústavy.

D.

V rámci možnosti danej čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy navrhujem, aby došlo vo vzťahu k predmetu posudzovania vplyvov navrhovanej činnosti alebo jej zmeny a predmetu zisťovacieho konania v § 18 ods. 1 a 2 zákona č. 24/2006 Z. z. k zachovaniu súčasného stavu.

III.

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

V čl. I schváleného zákona sa vypúšťajú body 22 a 28.

Doterajšie body čl. I schváleného zákona sa primerane prečísľujú.

Bratislava 3. októbra 2024