



Zuzana Čaputová
prezidentka Slovenskej republiky

KANCELÁRIA NÁRODNEJ RADY SR	
Došlo: 26 -05- 2023	
Číslo záznamu:	Číslo spisu: 290-1311/2023
Lísty: 17 2/7 - 2x ZÁKON	

Bratislava 26. mája 2023
Číslo spisu: 2991-2023-KPSR

Vážený pán predseda,

podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 10. mája 2023 o zmene a doplnení niektorých zákonov v oblasti ochrany životného prostredia v súvislosti s reformou stavebnej legislatívy.

Vzhľadom na obsah pripomienok k vrátenému zákonu uvedených v rozhodnutí, moja účasť na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky nie je nevyhnutná. Dovoľujem si Vás, vážený pán predseda, požiadať o doručenie môjho rozhodnutia všetkým poslancom a o prerokovanie vráteného zákona v Národnej rade Slovenskej republiky bez mojej účasti.

Vrátenie zákona vo výboroch Národnej rady Slovenskej republiky odôvodní Metod Špaček, vedúci Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky alebo Tomáš Hubinák, riaditeľ odboru legislatívno-právneho Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky.

S pozdravom

Vážený pán
Boris KOLLÁR
predseda Národnej rady
Slovenskej republiky

Bratislava



Zuzana Čaputová
prezidentka Slovenskej republiky

Číslo spisu: 2991-2023-KPSR

ROZHODNUTIE
prezidentky Slovenskej republiky

o vrátení zákona z 10. mája 2023 o zmene a doplnení niektorých zákonov v oblasti ochrany životného prostredia v súvislosti s reformou stavebnej legislatívy.

A handwritten signature in blue ink, reading "Zuzana Čaputová".

Predkladá:
Zuzana Čaputová
prezidentka Slovenskej republiky

Bratislava 26. mája 2023

Na rokovanie
Národnej rady Slovenskej republiky

I

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 10. mája 2023 o zmene a doplnení niektorých zákonov v oblasti ochrany životného prostredia v súvislosti s reformou stavebnej legislatívy (ďalej len „schválený zákon“).

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

II

Všeobecne ku schválenému zákonu

Schválený zákon bol na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) predložený ako návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Jaroslava Karahutu, Jozefa Lukáča a Miloša Svrčka na vydanie zákona o zmene a doplnení niektorých zákonov v oblasti ochrany životného prostredia v súvislosti s reformou stavebnej legislatívy (ďalej len „návrh zákona“). Podľa dôvodovej správy: *„Cieľom návrhu zákona je zosúladiť osobitné právne predpisy v oblasti ochrany životného prostredia so schválenými zákonmi na úseku územného plánovania a výstavby, odstrániť prekážky fungovania novej stavebnej legislatívy v osobitnej právnej úprave a reflektovať zmeny v procesoch územného konania a výstavby v osobitných predpisoch.“* Schválený zákon bol prerokovaný v riadnom legislatívnom procese.

Schválený zákon obsahuje novelizácie viacerých zákonov v oblasti životného prostredia s cieľom ich zosúladenia s reformou stavebnej legislatívy - zákonom č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní v znení zákona č. 69/2023 Z. z. (ďalej len „zákon o územnom plánovaní“) a zákonom č. 201/2022 Z. z. o výstavbe (ďalej len „zákon o výstavbe“), ktoré majú nadobudnúť účinnosť 1. apríla 2024. Zároveň schválený zákon súvisí so zákonom z 9. mája 2023 o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou stavebnej legislatívy.

Schválenie reformy stavebnej legislatívy si nepochybne vyžaduje nastaviť všetky súvisiace procesy naprieč právnym poriadkom v súlade s novou koncepciou územného plánovania aj výstavby, čo sa týka aj ochrany životného prostredia. Schváleným zákonom sa v čl. V 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 „zákon o EIA“). Zákon o EIA okrem realizácie Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) garantovaného práva na ochranu životného prostredia predstavuje aj transpozíciu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie

(kodifikované znenie) (Ú. v. EÚ L 26, 28.1.2012). Pre Slovenskú republiku je záväzný aj Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“), ktorý obsahuje viaceré požiadavky týkajúce sa informovania a zapojenia verejnosti aj do procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie, pričom kľúčovým nástrojom pre realizáciu záväzkov Slovenskej republiky v tejto oblasti je najmä právna úprava v zákone o EIA.

Z vyššie uvedeného vyplýva požiadavka pristupovať k legislatívnym zmenám v oblasti ochrany životného prostredia odborne, precízne a za účasti čo najširšieho okruhu dotknutých subjektov. Pri plnom rešpekte k zákonodarnej iniciatíve poslancov národnej rady musím konštatovať, že vzhľadom na jeho obsah mal byť návrh zákona predložený ako vládny návrh zákona, čím by bol predmetom všetkých fáz legislatívneho procesu, najmä medzirezortného pripomienkového konania. Tento argument podporuje aj fakt, že reforma stavebnej legislatívy, s ktorou schválený zákon bezprostredne súvisí a nadväzuje na ňu, bola realizovaná prostredníctvom vládnych návrhov zákonov. Už na tomto mieste možno konštatovať rozpor s Aarhuským dohovorom, a to konkrétne s jeho čl. 8 upravujúcim účasť verejnosti na príprave vykonávacích predpisov a/alebo všeobecne použiteľných právne záväzných nástrojov.

III

Pripomienky k čl. V schváleného zákona

A.

Schváleným zákonom sa má v rámci novelizácie zákona o EIA zaviesť nový druh konania – integrované konanie, v ktorom majú byť do jedného konania spojené posudzovanie vplyvov podľa § 18 ods. 1 zákona o EIA alebo zisťovacie konanie podľa § 18 ods. 2 zákona o EIA a povoľovanie stavby podľa zákona o výstavbe, okrem stavby jadrového zariadenia a stavby súvisiacej s jadrovým zariadením. Príslušným orgánom vo veciach posudzovania vplyvov na životné prostredie, ak ide o integrované konanie, má byť Slovenská inšpekcia životného prostredia, ktorá má byť zároveň v rámci integrovaného konania špeciálnym stavebným úradom vo vzťahu k povoleniu stavby.

Možno rozumieť zámeru zákonodarcu zefektívniť procesy spojením posudzovania vplyvov na životné prostredie s povoľovaním stavby do jedného konania. Na druhú stranu však predmetná právna úprava vyvoláva niekoľko otázok. Schválený zákon upravuje kolízne ustanovenie v nasledujúcom znení (čl. V bod 43 § 39a ods. 3 schváleného zákona): *„Ak sú v rovnakej veci ustanovenia tohto zákona a všeobecného predpisu o výstavbe v rozpore a nie je v integrovanom konaní možné postupovať podľa oboch, postupuje sa podľa všeobecného predpisu o výstavbe a len ak to nie je objektívne možné, postupuje sa podľa tohto zákona.“*

Prvou výhradou k tomu je, že zavedením integrovaného konania sa v skutočnosti nezosúladí práva úprava posudzovania vplyvov na životné prostredie s právnou úpravou o výstavbe, vzhľadom na existenciu takéhoto ustanovenia.

Druhá výhrada smeruje k ustanoveniu Slovenskej inšpekcie životného prostredia ako príslušného orgánu pre integrované konanie – uvedené nie je zdôvodnené, ani nie je zrejmé, ako je uvedený orgán na prevzatie agendy kapacitne pripravený.

V neposlednom rade namietam neurčitosť predmetnej právnej úpravy, keďže čl. V § 39a schváleného zákona upravuje osobitosti integrovaného konania a v ostatnom sa odvoláva na aplikáciu zákona o EIA a zákona o výstavbe.

B.

Zákon o EIA v § 24 ods. 2 ustanovuje, že dotknutá verejnosť má postavenie účastníka v konaniach uvedených v tretej časti zákona o EIA (posudzovanie navrhovaných činností) a následne postavenie účastníka v povoloňovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ak uplatní postup podľa § 24 ods. 3 alebo 4 zákona o EIA, ak jej účasť v konaní už nevyplýva z osobitného predpisu. Podľa § 24 ods. 3 zákona o EIA verejnosť prejaví záujem na navrhovanej činnosti alebo jej zmene a na konaní o jej povolení podaním:

- a) odôvodneného písomného stanoviska k zámeru podľa § 23 ods. 4 zákona o EIA,
- b) odôvodnených pripomienok k rozsahu hodnotenia navrhovanej činnosti alebo jej zmeny podľa § 30 ods. 8 zákona o EIA,
- c) odôvodneného písomného stanoviska k správe o hodnotení činnosti podľa § 35 ods. 2 zákona o EIA,
- d) odôvodneného písomného stanoviska k oznámeniu o zmene podľa § 29 ods. 9 zákona o EIA.

Schváleným zákonom sa má vypustiť ustanovenie § 24 ods. 4 zákona o EIA, ktoré upravuje právo verejnosti podať odvolanie proti rozhodnutiu vydanému v zisťovacom konaní alebo proti záverečnému stanovisku aj vtedy, ak nebola účastníkom zisťovacieho konania alebo konania o vydaní záverečného stanoviska alebo jej zmeny. Tým sa má vypustiť jeden zo spôsobov účasti dotknutej verejnosti podľa súčasného znenia § 24 ods. 2 zákona o EIA, a to bez náhrady.

Vypustiť bez náhrady sa má aj § 30 ods. 8 zákona o EIA, podľa ktorého verejnosť, dotknutá obec, dotknutý samosprávny kraj, dotknutý orgán a ďalšie osoby môžu predložiť pripomienky k rozsahu hodnotenia navrhovanej činnosti alebo jej zmeny. Uvedeným subjektom tak má ostať zachovaná účasť na prerokovaní rozsahu hodnotenia navrhovanej činnosti alebo jej zmeny, avšak má sa vypustiť ich možnosť kvalifikovane pripomienkovať výsledok takéhoto procesu.

C.

Za problematické považujem aj zmeny v súvislosti s § 29 zákona o EIA upravujúcim zisťovacie konanie. Ide o vyňatie subsidiárnej pôsobnosti správneho poriadku na § 29 zákona o EIA, ak nejde o integrované konanie (čl. V bod 48 schváleného zákona), a doplnenie nového ods. 17 do § 29 zákona o EIA (čl. V bod 33 § 29 ods. 17 schváleného zákona), podľa ktorého: „*Proti rozhodnutiu vydanému v zisťovacom konaní, v ktorom príslušný orgán určil, že sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena bude posudzovať podľa tohto zákona nemožno podať odvolanie.*“.

Zákon o EIA neobsahuje osobitnú právnu úpravu odvolania a preto sa pri odvolaní vychádza zo správneho poriadku. Vylúčenie pôsobnosti správneho poriadku na § 29 zákona o EIA fakticky znamená úplne vypustenie možnosti podať odvolanie voči akémukoľvek rozhodnutiu vydanému v zisťovacom konaní, pričom práve rozhodnutie v zisťovacom konaní obsahuje určenie, či sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena má posudzovať podľa zákona o EIA – ide o kľúčovú časť celého procesu.

Vypustenie subsidiárnej pôsobnosti správneho poriadku, najmä vzhľadom na právnu úpravu odvolania, však nie je konzistentné s doplnením nového odseku 17 do § 29 zákona o EIA, ktorého znenie je uvedené vyššie. Možnosť podať odvolanie tak teoreticky jedine vyplýva z opačného výkladu dopĺňaného odseku 17 – ak voči „pozitívnemu“ rozhodnutiu nemôžem podať odvolanie, voči „negatívnejmu“ rozhodnutiu môžem. Chýba však explicitný právny základ a právna úprava náležitostí odvolania, lehôt a príslušného orgánu na rozhodnutie.

Nejednoznačnosť sa prejavuje aj v znení § 29 ods. 13 prvej vety zákona o EIA, ktorá v súvislosti s náležitosťami výrokovej časti rozhodnutia vydaného v zisťovacom konaní odkazuje priamo na správny poriadok – pravdepodobne sa jedná o nedôslednosť spočívajúcu v opomenutí novelizácie tohto ustanovenia. Vylúčenie pôsobnosti správneho poriadku na § 29 zákona o EIA však nemá platiť pre jeho uplatnenie v rámci integrovaného konania, pričom dôvod pre takýto dvojité režim aplikácie toho istého procesu nie je zrejмый.

D.

Predmetom novelizácie sú aj ustanovenia § 23 ods. 4, § 29 ods. 9 a § 35 ods. 4 zákona o EIA, konkrétne ich časti upravujúce možnosť neprihliadnuť na stanovisko doručené po lehote. Schváleným zákonom sa má uvedená právna úprava sprísniť na povinné neprihliadanie na stanoviská doručené po lehote.

Rovnako ako pri ostatnej novele zákona o EIA (zákon č. 69/2023 Z. z., ktorým sa 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), ktorú som národnej rade vrátila na opätovné prerokovanie, aj tu absentuje reflexia na situácie, kedy k zmeškaniu lehoty môže dôjsť na základe skutočností, ktoré subjekt podávajúci stanovisko nemôže ovplyvniť.

E.

Spomedzi ďalších nedostatkov a problematických častí schváleného zákona v súvislosti so zmenou a doplnením zákona o EIA možno uviesť:

- a) novú výnimku z uplatňovania postupu podľa zákona o EIA pri mimoriadnych udalostiach (čl. V bod 3 schváleného zákona),
- b) vypustenie prekladania variantných riešení pri návrhu strategického dokumentu a navrhovanej činnosti (čl. V bod 4 schváleného zákona),
- c) nový inštitút posúdenia a vyjadrenia sa k navrhovanej činnosti mimo zisťovacieho konania, čo by mohlo viesť k obchádzaniu zisťovacieho konania (čl. V body 16 a 33 § 29 ods. 18 a 19 schváleného zákona),
- d) zúženie predmetu podnetu podľa § 19 ods. 1 zákona o EIA (čl. V bod 17 schváleného zákona),
- e) vypustenie právnej úpravy odborného posudku k navrhovanej činnosti (čl. V bod 36 schváleného zákona).

F.

Trendom v európskej judikatúre (Súdneho dvora Európskej únie) je rozširovanie procesných záruk dotknutej verejnosti vo vzťahu k posudzovaniu vplyvov na životné prostredie alebo participácie v správnych alebo súdnych konaniach s predmetom sporu týkajúcim sa ochrany životného prostredia. Schválený zákon však obsahuje viacero zmien zákona o EIA, ktoré, podľa môjho názoru, znižujú súčasný štandard participácie verejnosti v konaní o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Domnievam sa, že schválený zákon tak ide proti európskej legislatíve i judikatúre a nastaveným štandardom v oblasti ochrany životného prostredia.

IV

Pripomienky k čl. XIII schváleného zákona

V rámci druhého čítania v národnej rade bol schválený poslanecký pozmeňujúci a doplnujúci návrh, ktorým sa do návrhu zákona doplnil nový článok obsahujúci novelizáciu zákona o územnom plánovaní. Obsahovo ide o vypustenie všetkých kompetencií orgánu štátnej správy v pôsobnosti Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky a aj samotného ministerstva podľa zákona o územnom plánovaní a ich presunutie na Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky.

Uvedené zmeny považujem za príliš zásadné na to, aby boli predmetom doplnenia až v druhom čítaní v národnej rade, a navyše absentuje akékoľvek odôvodnenie takejto právnej úpravy. Považujem to za obchádzanie legislatívneho procesu a relevantnej odbornej diskusie.

V Záver

Na záver zhrniem, že moje výhrady smerujú najmä voči čl. V schváleného zákona v súvislosti s novelizáciou zákona o EIA a voči čl. XIII schváleného zákona v súvislosti s novelizáciou zákona o územnom plánovaní. Domnievam sa, že schválené znenie zákona sa v týchto častiach dostáva do rozporu s právom občanov na priaznivé životné prostredie (čl. 44 ústavy), právom na informácie o stave životného prostredia (čl. 45 ústavy) a s medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky v oblasti životného prostredia [s čl. 6, 8 a 9 Aarhuského dohovoru, smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (kodifikované znenie) (Ú. v. EÚ L 26, 28.1.2012), ako aj s judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie (napr. rozsudkom Veľkej komory vo veci C-416/10 z 15. januára 2013)].

V súvislosti s vypustením čl. V schváleného zákona je potrebné upraviť aj niektoré body v čl. X schváleného zákona (novelizácia zákona č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

VI

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

1. Čl. V schváleného zákona sa vypúšťa.

Ostatné články sa primerane prečísľujú.

2. V doterajšom čl. X doterajšom siedmom bode schváleného zákona sa v § 3 ods. 4 vypúšťa druhá veta.

Poznámky pod čiarou k odkazom 24 a 24a sa vypúšťajú.

3. V doterajšom čl. X doterajšom bode 21 schváleného zákona sa v § 40j vypúšťa odsek 2.

Doterajší odsek 3 sa označuje ako odsek 2.

4. Doterajší čl. XIII schváleného zákona sa vypúšťa.

Ostatné články sa primerane prečísľujú.

Bratislava 26. mája 2023