



Zuzana Čaputová
prezidentka Slovenskej republiky

Bratislava 18. apríla 2023
Číslo spisu: 2568-2023-KPSR

Vážený pán predseda,

podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 28. marca 2023, 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.

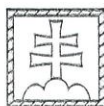
Vzhľadom na obsah pripomienok k vrátenému zákonu uvedených v rozhodnutí, moja účasť na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky nie je nevyhnutná. Dovoľujem si Vás, vážený pán predseda, požiadať o doručenie môjho rozhodnutia všetkým poslancom a o prerokovanie vráteného zákona v Národnej rade Slovenskej 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: 2568-2023-KPSR

ROZHODNUTIE
prezidentky Slovenskej republiky

o vrátení zákona z 28. marca 2023, 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.

Predkladá:
Zuzana Čaputová
prezidentka Slovenskej republiky

Bratislava 18. apríla 2023

I

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 28. marca 2023, 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 len „schválený zákon“).

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

II

Schválený zákon bol na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) predložený ako návrh poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Miloša Svrčka na vydanie 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 (ďalej len „návrh zákona“). V dôvodovej správe k návrhu zákona sa uvádza: *„Cieľom predloženého legislatívneho návrhu je v nadväznosti na potrebu zefektívnenia a akcelerácie procesov prípravy pri výstavbe diaľničnej siete v SR návrh opatrení smerujúcich k optimalizácii jednotlivých procesov predovšetkým úpravou lehôt tak, aby sa zabezpečil náležitý prínos predpokladaných socio - ekonomických benefitov výstavby diaľničnej siete zadefinovanej v prílohách k zákonu č. 669/2007 Z. z.“*. Predmetný návrh zákona bol prerokovaný v riadnom legislatívnom procese.

Obsahom schváleného zákona je najmä doplnenie 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 v znení neskorších predpisov o nový § 1a (čl. I druhý bod schváleného zákona), ktorý ustanovuje: *„Začiatkom prípravy investície pri stavbe diaľnice je úkon subjektu verejnej správy, ktorý iniciuje získanie alebo smeruje k získaniu potrebných podkladov alebo povolení na realizáciu investície, alebo úkon, ktorým subjektu verejnej správy vzniká záväzok alebo povinnosť investíciu realizovať; začiatkom prípravy investície je na účely tohto zákona:*

- a) *zverejnenie oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania, ktorého predmetom je realizácia investície alebo oznámenia použitého ako výzva na súťaž,*
- b) *zverejnenie oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania na prípravu dokumentácie pre stavebné konanie,*
- c) *vypracovanie zámeru podľa osobitného predpisu.“*

Na úvod poznamenávam, že nerozporujem legitímny zámer akcelerácie jednotlivých procesov výstavby diaľnic, a to najmä za účelom čo najskoršieho dobudovania už podstatne rozostavaných alebo takmer dokončených diaľnic medzinárodného významu, resp. plynúce ako záväzok pre Slovenskú republiku v zmysle viacerých multilaterálnych dohôd. V tomto smere som vnímala aj pôvodné znenie návrhu prílohy č. 2 schváleného zákona týkajúcej sa úsekov diaľnic a ciest pre motorové vozidlá D1, D3 a R4, ktoré sa však v druhom čítaní rozšírilo pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom poslancov národnej rady o diaľnice a úseky diaľnic R2, R3 a R6, ktoré buď nie sú rozostavané vôbec a nachádzajú sa maximálne v prípravnej fáze (R6 a R3), alebo ktorých podstatná časť sa nachádza v prípravnej fáze (R2).

Uvedené znenie nového § 1a, ktorý sa má vzťahovať len na úseky diaľnic uvedené v novej prílohe č. 2 (čl. I prvý a ôsmy bod schváleného zákona) predstavuje osobitnú právnu úpravu vo vzťahu k všeobecnej právnej úprave, ktorá sa nachádza v zákone č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 523/2004 Z. z.“). Podľa všeobecnej právnej úpravy v § 19a ods. 2 zákona č. 523/2004 Z. z. sa začiatkom prípravy investície rozumie aj príprava projektovej dokumentácie stavby alebo zverejnenie oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania na jej prípravu, začatie rokovaní o uzatvorení zmluvy, ktorej predmetom je realizácia investície, a vykonanie ďalších činností potrebných na realizáciu investície. Práve tieto fázy prípravy investície osobitná právna úprava neuvádza pri stavbe diaľnice, pričom priamym dôsledkom by bolo vylúčenie ekonomickej kontroly zo strany Útvaru hodnoty za peniaze Ministerstva financií Slovenskej republiky v týchto fázach.

Z podaní Útvaru hodnoty za peniaze, ktoré mi boli doručené, vyplýva, že ekonomické hodnotenie práve vo fáze prípravy projektovej dokumentácie stavby môže mať významný dopad na celkovú cenu výstavby diaľnice, pričom hodnotenie trvá spravidla 30 dní. Ekonomické hodnotenie v neskorších fázach prípravy investície, najmä ak je už naprojektovaný konkrétny variant diaľnice, preto nemusí byť také efektívne. Časová úspora získaná vypustením ekonomického hodnotenia vo fáze prípravy projektovej dokumentácie stavby diaľnice sa nejaví ako primeraná potenciálnym negatívnym dopadom na verejné financie.

Ako vyplýva z vyššie uvedeného, schválený zákon s formálne deklarovaným zámerom zrýchliť výstavbu ciest v skutočnosti zásadne oslabuje možnosti na hľadanie takého riešenia, ktoré bude efektívne z pohľadu verejných financií, čím zároveň prináša zníženie transparentnosti. V tejto súvislosti musím pripomenúť, že už viac ako desaťrocie je súčasťou našej ústavnej úpravy aj ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej

zodpovednosti a že schválením ústavného zákona č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, sa ústavné princípy rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti dostali priamo do Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v podobe jej článku 55a. Z týchto princípov okrem iného vyplýva, že hospodárenie našej republiky sa zakladá na transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov. Podľa názoru zdieľaného tak inštitúciami pôsobiacimi vo sfére verejných financií (Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, Národná banka Slovenska) ako aj právnou vedou, princíp transparentnosti vynakladania verejných prostriedkov treba chápať tak, že verejnosti sú otvorene, zrozumiteľne a včas poskytované podstatné informácie o tom, ako a na čo sa vynakladajú verejné prostriedky. To zahŕňa aj potrebu dôveryhodnosti aktérov, ktorí s verejnými prostriedkami nakladajú, pričom dôveryhodní sú vtedy, ak majú jasnú predstavu o svojom poslaní a úlohách, dokážu svoje rozhodnutia a postupy presvedčivo zdôvodniť a z ich konania je zrejmé, že sledujú verejný záujem. Vo vzťahu k princípu efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov, v súlade so všeobecne vnímaným významom pojmu efektívnosť, možno povedať, že sa tu sleduje pomer vstupu a výstupu. V kontexte nakladania s verejnými prostriedkami ide o realizáciu konkrétnych úloh tak, aby sa sledovaný cieľ plnohodnotne dosiahol s čo najnižším objemom vynaložených nákladov.¹

Považujem za nutné pripomenúť, že už aj Ústavný súd Slovenskej republiky jasne potvrdil, že ústavné pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti sú plnohodnotnou súčasťou okruhu referenčných noriem pri súdnom prieskume ústavnosti zákonov. V nedávnej dobe dokonca porušenie týchto ústavných princípov v praxi sankcionoval (nález sp. zn. PL. ÚS 13/2022), resp. jasne deklaroval povinnosť zákonodarcu ich rešpektovať (nález sp. zn. PL. ÚS 5/2022).

Vzhľadom na uvedené mám veľmi vážne pochybnosti, či sa schválený zákon nedostáva až do rozporu s ústavnými pravidlami rozpočtovej zodpovednosti, konkrétne s princípom efektívnosti vynakladania verejných rozpočtových prostriedkov. Na jednej strane nemožno tvrdiť, že vynechanie Útvaru hodnoty za peniaze z určitej fázy určitých procesov samo osebe znamená porušenie rozpočtovej zodpovednosti. Na strane druhej však nemožno prehliadnuť, že schválený zákon prináša oproti doteraz platnému právnemu stavu jednoznačný regres, pokiaľ ide o efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov. Z hodnotenia Útvaru hodnoty za peniaze robí v podstate formálny proces na konci projektu, t. j. vo fáze, keď už sa dá na projekte zmeniť len minimálne množstvo parametrov, a teda prítomnosť Útvaru hodnoty za peniaze sa môže úplne minúť svojmu účelu.

Prikláňam sa k materiálnemu chápaniu právneho štátu, ktoré opakovane a konštantne zdôrazňuje aj Ústavný súd Slovenskej republiky. Rovnako tak sa stotožňujem aj s ním zdôrazňovanou zásadou, podľa ktorej pri výklade a aplikácii

¹ GIBA, M., BUJŇÁK, V. Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. In *Justičná revue*. 2020, roč. 72, č. 10, s. 1110; OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 755.

právných noriem (v tomto prípade ústavnej zásady efektivity vynakladania verejných prostriedkov) sa treba pozerat' nielen na formálnu stránku veci a jazykové znenie právnych predpisov, ale predovšetkým na samotný zmysel právnej normy a na účel, ktorý sleduje. Z tohto pohľadu schválený zákon prináša také zníženie existujúcich možností presadzovania efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov, ktoré ide úplne proti zmyslu tohto ústavného princípu, zakotveného v čl. 55a ústavy a v čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Pri plnom rešpekte k zákonodarnej iniciatíve poslancov národnej rady je potrebné uviesť, že legislatívny proces v prípade poslaneckého návrhu zákona, akým bol aj schválený zákon, poskytuje výrazne užší priestor pre participáciu odbornej verejnosti. Keďže obsahom schváleného zákona je odborná otázka ekonomického hodnotenia pri finančne výrazne nákladných a dôležitých stavbách diaľnic, vyčerpávajúca odborná diskusia bola nepochybne žiaduca. Potvrdzujú to aj zásadné pripomienky vznesené v rámci osobitného medzirezortného pripomienkového konania k poslaneckému návrhu zákona.

III

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

1. V čl. I prvom bode schváleného zákona sa slová „v prílohách č. 1 a 2“ nahrádzajú slovami „v prílohe“ a vypúšťa sa druhá veta.
2. V čl. I schváleného zákona sa vypúšťa druhý bod a ôsmy bod.

Doterajšie body sa primerane prečísľujú.

Bratislava 18. apríla 2023