

Odlišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza

Podľa § 32 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) pripájam svoje odlišné stanovisko k uzneseniu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) č. k. PL. ÚS 41/2014-101 zo 16. marca 2016 (ďalej aj „oponované uznesenie“), ktorým bolo zastavené konanie o návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“) o súlade

§ 1 ods. 3 zákona č. 175/1999 Z. z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o významných investíciách“) v znení zákona č. 219/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 175/1999 Z. z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 219/2013 Z. z.“), s čl. 1 ods. 1 a čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“),

§ 117b a § 140a ods. 1 písm. b) v časti „stavieb uvedených v § 117b“ zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný poriadok) v znení zákona č. 219/2013 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 20 a čl. 71 ods. 2 ústavy (spolu ďalej aj „napadnuté ustanovenia“).

Keďže s niektorými interpretačnými závermi pléna ústavného súdu obsiahnutými v oponovanom uznesení, ktoré majú zásadný význam, nemôžem súhlasiť, bol som nútený pripojiť k nemu svoje odlišné stanovisko, ktoré odôvodňujem takto:

1. Skupina poslancov svojím návrhom namietala nesúladi jedného ustanovenia zákona o významných investíciách v znení zákona č. 293/2013 Z. z. a dvoch ustanovení stavebného poriadku v znení zákona č. 219/2013 Z. z. s viacerými

ustanoveniami ústavy, ktoré boli (všetky) v priebehu konania pred ústavným súdom novelizované, konkrétne

- § 1 ods. 3 zákona o významných investíciách v znení zákona č. 219/2013 Z. z. bol novelizovaný zákonom č. 154/2015 Z. z.,

- § 117b stavebného poriadku v znení zákona č. 219/2013 Z. z. bol novelizovaný zákonom č. 314/2014 Z. z. a

- § 140a ods. 1 písm. b) v časti „stavieb uvedených v § 117b“ stavebného poriadku v znení zákona č. 219/2013 Z. z. bol novelizovaný zákonom č. 254/2015 Z. z.

2. Plénum ústavného súdu zastavilo konanie o namietanom nesúlade napadnutých ustanovení s ústavou na základe § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde, podľa ktorého ak preskúmané právne predpisy stratia platnosť pred vyhlásením nálezu ústavného súdu, konanie sa zastaví. Plénum dospelo k záveru, že *„napadnuté ustanovenia... boli novelizované a ich forma a obsah sú ku dňu prerokovávania tohto uznesenia zásadne odlišné od toho znenia, ktoré navrhovatelia podaným návrhom napadli.“* (bod 14.1 oponovaného uznesenia). S týmto záverom súhlasím len vo vzťahu k napadnutým ustanoveniam stavebného poriadku v znení zákona č. 219/2013 Z. z., nie však vo vzťahu k napadnutému ustanoveniu § 1 ods. 3 zákona o významných investíciách v znení zákona č. 293/2013 Z. z.

3. Nespochybnujem, že § 1 ods. 3 zákona o významných investíciách v znení zákona č. 219/2013 Z. z. bol zákonom č. 154/2015 Z. z. novelizovaný, nemôžem však súhlasiť s tvrdením, že po tejto novelizácii nadobudlo napadnuté ustanovenie § 1 ods. 3 zákona o významných investíciách *„inú kvalitu, iný rozmer a obsah odlišný od znenia napadnutého skupinou poslancov.“* (bod 11.2 oponovaného uznesenia). Naopak, som hlboko presvedčený o tom, že novelizáciou vykonanou zákonom č. 154/2015 Z. z. došlo použitím štandardnej legislatívnej techniky len k novému (úspornejšiemu) „legislatívno-technickému usporiadaniu“ matérie, ktorá bola súčasťou § 1 ods. 3 zákon o významných investíciách už v znení zákona č. 219/2013 Z. z. V skutočnosti totiž zákonom č. 154/2015 Z. z. došlo „len“ k rozšíreniu zákonnej

definície významnej investície, keďže týmto zákonom sa „... zavádza možnosť vydania osvedčenia o významnej investícii aj podniku, ktorý je v 100 % vlastníctve štátu, a to v súvislosti s vybudovaním strategického parku.“ (citované z dôvodovej správy k vládnomu návrhu novely zákona o významných investíciách, ktorý bol po schválení Národnou radou Slovenskej republiky publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č.154/2015 Z. z.; č. parlamentnej tlače 1625). Toto rozšírenie zákonnej definície významnej investície sa však netýka (a ani nemohlo týkať) námietok skupiny poslancov proti napadnutému zneniu § 1 ods. 3 zákona o významných investíciách, ktoré zostalo podľa môjho názoru obsahovo nezmenené, je len inak legislatívno-technicky usporiadané.

4. Z uvedeného vyplýva, že mám zásadne iný názor na interpretáciu § 1 ods. 3 zákona o významných investíciách v znení zákona č. 154/2015 Z. z. než plénum ústavného súdu. Vzhľadom na to, že § 1 ods. 3 predstavuje jedno z kľúčových ustanovení zákona o významných investíciách, zdá sa žiaduce právny názor väčšiny pléna ústavného súdu k jeho interpretácii podrobiť kritike aj (plasticky) ilustratívne, čo nemožno inak než porovnaním jeho znenia pred a po novelizácii vykonanej zákonom č. 154/2015 Z. z. Zároveň treba vziať do úvahy aj znenie § 1 ods. 2 zákona o významných investíciách, z ktorého sa interpretácia § 1 ods. 3 tohto zákona odvíja.

Ustanovenie § 1 ods. 2 zákona o významných investíciách pred i po novelizácii tohto zákona vykonanej zákonom č. 154/2015 Z. z. znelo (a stále znie) takto:

«Významná investícia je stavba, ktorej výstavbu bude zabezpečovať právnická osoba so sídlom na území Slovenskej republiky (ďalej len „podnik“), ak

a) finančné prostriedky potrebné na uskutočnenie stavby sú v sume najmenej 100 miliónov eur investičných nákladov,

b) je národohospodársky významná alebo jej realizáciou alebo uskutočnením sa vytvorí najmenej 300 nových pracovných miest a

c) vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) o nej rozhodla, že jej uskutočnenie je vo verejnom záujme.»

Ustanovenie § 1 ods. 3 zákona o investíciách pred novelizáciou vykonanou zákonom č. 154/2015 Z. z., t. j. v znení napadnutom skupinou poslancov, znelo:

„Významnou investíciou je aj stavba, ktorej výstavbu bude zabezpečovať podnik, ktorý nespĺňa podmienky podľa odseku 2 písm. a) a b), ak

a) uskutočnenie tejto stavby je nevyhnutné na zabezpečenie prevádzkovania činnosti vo významnej investícii podľa odseku 2, s ktorou technicky, technologicky alebo logisticky súvisí, a

b) vláda o nej rozhodla, že jej uskutočnenie je vo verejnom záujme.“

Ustanovenie § 1 ods. 3 zákona o investíciách po novelizácii vykonanej zákonom č. 154/2015 Z. z. znie:

„Významnou investíciou je aj stavba, ktorej výstavbu bude zabezpečovať

a) podnik, ak uskutočnenie tejto stavby je nevyhnutné na zabezpečenie prevádzkovania činnosti vo významnej investícii podľa odseku 2, s ktorou technicky, technologicky alebo logisticky súvisí a vláda o nej rozhodla, že jej uskutočnenie je vo verejnom záujme, alebo

b) podnik so 100 % majetkovou účasťou štátu, ak uskutočnenie tejto stavby je nevyhnutné na zabezpečenie prípravy územia na realizáciu strategického parku a vláda o nej rozhodla, že jej uskutočnenie je vo verejnom záujme.“

5. Citovaný text § 1 ods. 3 zákona o významných investíciách v napadnutom znení plénum ústavného súdu interpretovalo tak, že za významnú investíciu možno vyhlásiť aj takú stavbu, ktorú bude zabezpečovať právnická osoba so sídlom na území Slovenskej republiky, ktorej *„uskutočnenie... je nevyhnutné na zabezpečenie prevádzkovania činnosti vo významnej investícii podľa odseku 2, s ktorou technicky, technologicky alebo logisticky súvisí“* (ďalej aj „súvisiaca stavba“), pričom na rozdiel od (hlavnej) významnej investície podľa § 1 ods. 2 zákona o významných investíciách môže byť súvisiaca stavba vyhlásená za významnú investíciu aj vtedy, ak *„NESPLŇA podmienky podľa odseku 2 písm. a) a b) zákona...“* (bod 11.1 oponovaného uznesenia), t. j.

a) ide o stavbu, na ktorej uskutočnenie nie sú potrebné finančné prostriedky v sume najmenej 100 miliónov eur, a

b) nejde ani o stavbu, ktorej uskutočnením sa vytvorí najmenej 300 nových pracovných miest.

S interpretačným záverom pléna ústavného súdu k § 1 ods. 3 zákona o významných investíciách v napadnutom znení (v znení zákona č. 219/2013 Z. z.) nemám žiadne výhrady, t. j. stotožňujem sa s ním.

6. Vo vzťahu k § 1 ods. 3 zákona o významných investíciách v znení po novelizácii vykonanej zákonom č. 154/2015 Z. z. plénum ústavného súdu tvrdí, že súvisiaca stavba môže byť vyhlásená za významnú investíciu len vtedy keď jej výstavbu bude zabezpečovať právnická osoba so sídlom v Slovenskej republike (podnik), ktorá „*MUSÍ SPLŇAŤ definíčné znaky podniku podľa § 1 ods. 2 zákona...*“ (bod 11.1 oponovaného uznesenia). Z toho podľa názoru pléna ústavného súdu vyplýva, že aj v prípade súvisiacej stavby

a) musí ísť o stavbu, na ktorej uskutočnenie sú potrebné finančné prostriedky v sume najmenej 100 miliónov eur,

b) musí ísť o stavbu, ktorej uskutočnením sa vytvorí najmenej 300 nových pracovných miest, a

c) ide o stavbu, o ktorej vláda Slovenskej republiky rozhodla, že jej uskutočnenie je vo verejnom záujme.

Z uvedeného interpretačného záveru pléna ústavného súdu vyplýva, že medzi (hlavnou) významnou investíciou (podľa § 1 ods. 2 zákona o významných investíciách v znení zákona č. 154/2015 Z. z.) a súvisiacou stavbou [podľa § 1 ods. 3 písm. a) zákona o významných investíciách v znení zákona č. 154/2015 Z. z.] neexistujú žiadne rozdiely, pretože

a) podmienky uvedené v § 1 ods. 2 písm. a) až c) musí spĺňať tak (hlavná) významná investícia, ako aj súvisiaca stavba,

b) výstavbu (hlavnej) významnej investície, ako aj súvisiacej stavby bude uskutočňovať ten istý podnik.

7. S interpretačným záverom pléna ústavného súdu k § 1 ods. 3 zákona o významných investíciách v znení po novelizácii vykonanej zákonom č. 154/2015 Z. z. uvedeným v bode 6 tohto odlišného stanoviska sa nemôžem stotožniť.

Podľa môjho názoru totiž aj po novelizácii zákona o významných investíciách vykonanej zákonom č. 154/2015 Z. z. sa súvisiaca stavba môže vyhlásiť za významnú investíciu aj vtedy, ak

a) ide o stavbu, na ktorej uskutočnenie nie sú potrebné finančné prostriedky v sume najmenej 100 miliónov eur, a

b) nejde ani o stavbu, ktorej uskutočnením sa vytvorí najmenej 300 nových pracovných miest; postačí totiž, že pôjde o stavbu, ktorej *„uskutočnenie... je nevyhnutné na zabezpečenie prevádzkovania činnosti vo významnej investícii podľa odseku 2, s ktorou technicky, technologicky alebo logisticky súvisí a vláda o nej rozhodla, že jej uskutočnenie je vo verejnom záujme.“*

Môj interpretačný záver opieram jednak o historický výklad (poukazujúc na už citovanú časť dôvodovej správy k vládnomu návrhu novely zákona o významných investíciách), ale predovšetkým o logický výklad ustanovení § 1 ods. 2 a 3 zákona o významných investíciách vychádzajúci so štandardnej legislatívnej techniky.

Ak by sa totiž akceptoval interpretačný záver pléna ústavného súdu, tak by z hľadiska legislatívnej techniky nebolo potrebné rozlišovať medzi (hlavnou) významnou investíciou (podľa § 1 ods. 2) a súvisiacou stavbou (podľa § 1 ods. 3), t. j. § 1 ods. 2 zákona o významných investíciách by zahŕňal aj materiu týkajúcu sa súvisiacej stavby [ustanovenie § 3 písm. a) uvedeného zákona]. Za týchto okolností by nemalo žiadny význam rozdeľovať materiu týkajúcu sa (hlavnej) významnej investície a súvisiacej stavby do dvoch rozdielnych ustanovení. Ak však zákonodarca túto materiu umiestnil do dvoch rozdielnych ustanovení, tak to neurobil náhodou, ale preto, aby dal zjavne najavo, že medzi ich interpretáciou a aplikáciou existujú zásadné rozdiely.

V prospech záveru, že k vyhláseniu súvisiacej stavby za významnú investíciu môže dôjsť aj bez splnenia podmienok uvedených v § 1 ods. 2 písm. a) a b) zákona o významných investíciách, možno navyše argumentovať aj novým znením § 1 ods. 3 písm. b) zákona o významných investíciách, v zmysle ktorého môže byť za významnú investíciu vyhlásená aj stavba uskutočňovaná podnikom so 100 % majetkovou účasťou štátu, ak jej *„uskutočnenie je nevyhnutné na zabezpečenie prípravy územia na realizáciu strategického parku“*. Ustanovenia § 1 ods. 3 písm. a) a § 1 ods. 3 písm. b) zákona o významných investíciách majú totiž jednu spoločnú črtu spočívajúcu v tom, že tak stavby podľa § 1 ods. 3 písm. a), ako aj § 1 ods. 3 písm. b) tohto zákona nemusia spĺňať podmienky podľa § 1 ods. 2 písm. a) a b) zákona o významných investíciách, t. j. že

a) ide o stavby, na ktorých uskutočnenie sú potrebné finančné prostriedky v sume najmenej 100 miliónov eur,

b) ide o stavby, ktorých uskutočnením sa vytvorí najmenej 300 nových pracovných miest.

Práve z tohto dôvodu boli ustanovenia týkajúce sa súvisiacej stavby a stavby týkajúcej sa realizácie strategického parku lokalizované do ustanovenia § 1 ods. 3 zákona o významných investíciách, ktoré treba interpretovať inak ako jeho § 1 ods. 2, ktorý sa týka (hlavnej) významnej investície.

8. V nadväznosti na už uvedené treba zdôrazniť, že **plénum ústavného súdu interpretovalo § 1 ods. 3 zákona o významných investíciách, ktoré predstavuje jedno z kľúčových ustanovení tohto zákona, v zjavnom rozpore s úmyslom zákonodarcu, čím sa *de facto* postavilo do pozície „pozitívneho“ zákonodarcu a zároveň vyvolalo stav právnej neistoty.** Ide o interpretačný posun, ktorý sa vo svojej podstate týka interpretácie a aplikácie zákona o významných investíciách ako celku, keďže účelom § 1 ods. 2 a 3 zákona o významných investíciách bolo podať legálnu definíciu pojmu „významná investícia“.

Za týchto okolností som považoval za nevyhnutné pripojiť k oponovanému uzneseniu moje odlišné stanovisko.

V Košiciach 16. marca 2016