

MINIMÁLNE SADZBY NA TRIEDENÝ ZBER A ZHODNOTENIE ODPADOV Z HĽADISKA PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE A ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY (2.)

Mária Sadloňová
advokátka, Eversheds Sutherland,
advokátska kancelária, s. r. o.

Príspevok je venovaný minimálnym sadzbám na triedený zber a zhodnotenie odpadov s poukazom na zmluvu o fungovaní Európskej únie, Ústavu SR a zákon o odpadoch.

(pokračovanie z predchádzajúceho čísla)

3. Rozpor s pravidlami hospodárskej súťaže

3.1 Zmluva o fungovaní EÚ

Regulácia cien

Podľa článku 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie sú zakázané akékoľvek dohody medzi podnikmi, ktoré môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a ktoré priamo alebo nepriamo určujú nákupné alebo predajné ceny. Takéto dohody sú automaticky neplatné.

Uvedený článok je síce formulovaný tak, že sa týka iba dohôd medzi súkromnými podnikmi a nie zákonom určených cien, podľa judikatúry Súdneho dvora EÚ však Zmluva o fungovaní Európskej únie ustanovuje taktiež povinnosť členským štátom, aby neprijímali také opatrenia, ktoré by mohli znemožniť naplnenie požiadavky ustanovenej v článku 101. [7]

V tejto súvislosti Súdny dvor EÚ konštatoval, že v prípade, ak určitý podnik koná v rozpore s článkom 101 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, pričom toto konanie je vyžadované alebo umožňované vnútroštátnym poriadkom, ktoré legalizuje alebo vynucuje účinky takéhoto konania, a to konkrétne vzhľadom na fixne stanovené ceny alebo deľbu trhu, národný protimonopolný úrad, ktorého úlohou je dohľad nad dodržiavaním článku 101 ods. 11 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, má povinnosť neaplikovať príslušnú vnútroštátnu legislatívu. [8]

Podľa nášho názoru však v danom prípade nie je daná judikatúra Súdneho dvora EÚ aplikovateľná, pretože sa týka situácie, keď vnútroštátny právny poriadok vytvorí podmienky na uzatváranie dohôd o cenách medzi

súkromnými podnikmi a nie situáciu, keď priamo právny poriadok ustanoví minimálne ceny.

Právo EÚ v oblasti štátnej pomoci

Potenciálne vzniká otázka, či stanovenie minimálnych sadziieb nemôže predstavovať poskytnutie štátnej pomoci v prospech zberových spoločností podľa čl. 107 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. V prípade, ak je štátna pomoc v rozpore s právom EÚ, musí byť vrátená. Uvedené by prichádzalo do úvahy, ak by minimálne sadzby prevyšovali reálne náklady zberových spoločností vynaložené na zber a zhodnotenie odpadu. Základom na zodpovedanie tejto otázky je však zároveň skutočnosť, či možno považovať za štátnu pomoc aj situáciu, ak platby (štátna pomoc) nie sú poskytované priamo štátom, ale štát len prijal právnu úpravu, na základe ktorej je tretí subjekt povinný platiť inému platby, ktoré nemajú ekonomický základ.

Súdny dvor EÚ sa k tejto otázke vyjadril vo veľmi podobnom prípade ohľadom systému zberu textilu, v rámci ktorého rozhodol, že nie je zakázané, pokiaľ štát nevypláca peniaze sám, ale iba zaviazá súkromné subjekty (v tomto prípade podobné subjekty ako OZV), aby vyplácali inej spoločnosti dotácie, ktorých výška je ustanovená v povolení. [9] Vzhľadom na uvedené rozhodnutie Súdneho dvora EÚ by úprava minimálnych sadziieb nemala predstavovať štátnu pomoc v prospech zberových spoločností.

3.2 Ústava SR

Obmedzenie hospodárskej súťaže

Podľa článku 55 Ústavy SR sa hospodárstvo SR zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej

trhovej ekonomicky s tým, že SR chráni a podporuje hospodársku súťaž. SR týmto prísľubom chrániť a podporovať hospodársku súťaž vyjadreným v Ústave SR prijala záväzok vytvárať podmienky hospodárskej súťaže formujúce prirodzené trhové prostredie, v ktorom o úspešnosti podnikania rozhodne podnikateľská zdatnosť účastníkov hospodárskej súťaže. [10] Akákoľvek cenová regulácia zo strany štátnych orgánov, teda aj minimálne sadzby zavedené vykonávacou vyhláškou, predstavujú zásah do trhového prostredia, ktorý má za následok obmedzenie hospodárskej súťaže. Ústava SR je z hľadiska hierarchie právnych predpisov nadradená ostatným právnym predpisom. Preto v prípade, keď prijatý právny predpis porušuje princíp ochrany hospodárskej súťaže, môže byť Ústavným súdom SR prehlásený za protiústavný, čím stráca účinnosť a platnosť.

Na druhej strane však platí, že ochranu hospodárskej súťaže nemožno nadradovať nad všetky ostatné verejné záujmy. SR chráni a podporuje hospodársku súťaž len dovtedy, kým nevzniknú dôvody pre obmedzenie alebo vylúčenie hospodárskej súťaže vo verejnom záujme. [11] Z uvedeného vyplýva, že ak existujú dôvody verejného záujmu, ktoré sú nadradené potrebe ochrany hospodárskej súťaže, možno obmedzenie hospodárskej súťaže považovať za súladné s Ústavou SR. V tejto súvislosti však Ústavný súd SR uviedol, že „*verejný záujem na obmedzení hospodárskej súťaže nemožno predpokladať, ale treba ho preukázať*“. [12]

V tejto súvislosti možno vytknúť novele zákona o odpadoch a vykonávacej vyhláške, resp. dôvodovej správe k novele zákona o odpadoch a celkovému legislatívnemu procesu, že tento verejný záujem nebol dostatočne preukázaný.

Dôvodová správa k novele zákona o odpadoch v tejto súvislosti iba všeobecne konštatovala, že „*vzhľadom na poddimenzovanie systému triedeného zberu komunálnych odpadov z obalov a komunálnych odpadov z neobalových výrobkov je nutné určiť minimálnu cenu za nakladanie s odpadmi z obalov a neobalových výrobkov, ktorú je organizácia zodpovednosti výrobcov povinná zaplatiť zberovej spoločnosti, ktorá vykonáva zber týchto odpadov v obci, s ktorou má organizácia zodpovednosti výrobcov pre obaly uzavretú zmluvu podľa § 59 ods. 2*“. Z uvedeného síce možno dedukovať, že cieľom novely zákona o odpadoch je efektívne fungovanie triedeného zberu, a teda v konečnom dôsledku ochrana životného prostredia, no podľa nášho názoru je takéto odôvodnenie nedostatočné

v prípade tak zásadného zásahu do hospodárskej súťaže, akým je cenová regulácia prostredníctvom minimálnych sadzieb.

V prípade, ak existuje verejný záujem, ktorý by potenciálne mohol odôvodňovať zásah do hospodárskej súťaže, tento zásah musí byť primeraný, to znamená, že v prvom rade musí byť vhodný a spôsobilý dosiahnuť ním sledovaný cieľ, a zároveň by nemali existovať iné vhodnejšie a šetrnejšie prostriedky na dosiahnutie sledovaného cieľa, keďže cenová regulácia by mala byť až krajným riešením, ak všetky ostatné dostupné prostriedky zlyhali.

Podľa judikatúry Ústavného súdu SR sa síce nevyžaduje, aby verejný záujem zákonodarca aj reálne preukázal, s tým, že postačí, aby bol verejný záujem napríklad schopný identifikovať Ústavný súd SR pri posudzovaní súladu právnej úpravy s Ústavou SR, [13] podľa nášho názoru však ide o hazard s právnou istotou. Zákonodarca pristúpil k cenovej regulácii bez toho, aby riadne zanalyzoval, či je vhodná, potrebná, či je naozaj vo verejnom záujme a zároveň bez toho, aby prijal dostatočné prostriedky na to, aby aj efektívne fungovala.

Zásah do práva na podnikanie a práva vlastníť majetok

Vo všeobecnosti platí, že akákoľvek cenová regulácia predstavuje zásah do ústavného práva vlastníť majetok. V tomto zmysle je pritom chránený nie len hmotný majetok, ale aj hodnoty ocenené peniazmi, teda aj pohľadávky. Zákonom ustanovená minimálna sadzba za poskytnutie služby zo strany zberovej spoločnosti tak predstavuje zásah do práva OZV vlastníť majetok. Nepriamo touto cenovou reguláciou dochádza aj k zásahu do majetku výrobcov.

Podľa Ústavy SR však možno obmedziť vlastnícke právo len v nevyhnutnej miere, vo verejnom záujme, na základe zákona a za primeranú náhradu. Ústavný súd Českej republiky [14] v tejto súvislosti taktiež konštatoval, že ochrana vlastníckeho práva síce nevylučuje cenovú reguláciu, táto však musí rešpektovať primeranú rovnováhu medzi požiadavkou verejného záujmu a požiadavkou ochrany práv jednotlivca. Musí teda existovať určitá proporcionalita medzi použitými prostriedkami a sledovanými cieľmi.

Popri vlastníckom práve môže cenová regulácia zasahovať taktiež do ústavného práva na podnikanie (v tomto prípade výrobcov), pričom pravidlá zásahu do práva na podnikanie sú podobné ako v prípade zásahu do vlastníckeho práva, teda tento zásah musí byť proporcionálny.

Proporcionalita v tomto prípade zjednodušene znamená, že cenová regulácia musí byť z hľadiska sledovaného cieľa (zabezpečenie riadneho financovania triedeného zberu):

- a) vhodná, teda musí byť spôsobilá dosiahnuť sledovaný cieľ,
- b) musí byť nevyhnutná, teda musí byť zrejmé, že neexistuje iný (menej invazívny) nástroj, ktorým by sa dal sledovaný cieľ dosiahnuť, a zároveň
- c) záujem na riadnom financovaní triedeného zberu musí prevážiť záujem na ochrane práva vlastníť majetok a podnikat'.

Vzhľadom na vyššie uvedené netransparentné stanovenie cien a nedostatočné odôvodnenie novej právnej úpravy zo strany zákonodarcu je veľmi otázkou, či by cenová regulácia prešla testom proporcionality, a teda, či ju možno považovať za súladnú s Ústavou SR.

4. Súlad vykonávacej vyhlášky so zákonom o odpadoch

Treba tiež poukázať na skutočnosť, že novela zákona o odpadoch výslovne neustanovuje, že vykonávacou vyhláškou by malo dôjsť k ustanoveniu minimálnych sadzieb. Novela zákona o odpadoch ustanovuje, že ekonomicky oprávnené výdavky budú ustanovené vykonávacou vyhláškou. Pojem ekonomicky oprávnené výdavky skôr naznačuje, že má ísť o špecifikáciu nákladov, ktoré zákonodarcu považuje v danej súvislosti za relevantné (teda skôr náklady uvedené v prílohe č. 12b vykonávacej vyhlášky), a nie ustanovenie minimálnej sadzby. [15] Uvedené podporuje aj samotný proces prijímania novely zákona o odpadoch, keď pôvodný návrh tejto novely znel tak, že náklady budú najmenej vo výške určenej podľa sadzieb ustanovených vyhláškou. Následne však došlo na základe poslaneckého návrhu k zmene návrhu novely zákona o odpadoch a časť ohľadom sadzieb bola z tejto novely vypustená.

Zastávame preto názor, že ak by mal platiť výklad, podľa ktorého nesmú byť ekonomicky oprávnené výdavky nižšie ako sadzba upravená v prílohe č. 12a vykonávacej vyhlášky, mohla by byť táto vyhláška v rozpore so zákonom o odpadoch.

Vo všeobecnosti platí, že vyhlášky môžu súkromným osobám ustanovovať práva a povinnosti len v prípade, ak im túto právomoc zveruje zákon, a to v rozsahu uvedenom v zákone. Taktiež z Ústavy SR možno vyvodit', že k cenovej regulácii môže dôjsť len na základe zákona a nie na základe vyhlášky.

5. Záver

Ak by mal platiť výklad, že vykonávaciu vyhlášku treba vykladať tak, že ustanovuje minimálne sadzby za vykonávanie triedeného zberu, môže mať tento výklad za následok, že znenie vykonávacej vyhlášky je v rozpore so smernicou o odpade, zákonom o odpadoch a Ústavou SR.

Vo všeobecnosti platí pravidlo, že ak zákon pripúšťa dva rôzne výklady, pričom jeden z daných výkladov by bol v rozpore s Ústavou SR a právom EÚ, má sa uprednostniť ten výklad, ktorý v rozpore s Ústavou SR a právom EÚ nie je (tzv. eurokonformný a ústavokonformný výklad). Zastávame preto názor, že vykonávaciu vyhlášku by sa mala vykladať tým spôsobom, že pre určenie ekonomicky oprávnených výdavkov je rozhodujúca definícia v § 18a ods. 2 (príloha č. 12b) vykonávacej vyhlášky, teda tá, ktorá ustanovuje vzorec na výpočet reálnej výšky nákladov.

Každopádne však platí, že vzhľadom na to, že právo v tomto prípade pripúšťa rôzne výklady, nemôže negatívne následky tejto nejednoznačnosti niest' adresát právnej normy. Preto v prípade, ak OZV zvolia stanovenie ekonomicky oprávnených výdavkov podľa reálne vynaložených nákladov, pričom ich výška nebude rešpektovať pevnú minimálnu sadzbu, nemali by za to byť sankcionované. ■

Zoznam poznámok a literatúry

- [7] Pozri napr. *Inno vs. Atab*, sp. zn. 13/77.
- [8] Pozri C-198/01.
- [9] Pozri C 556/19.
- [10] Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 13/97.
- [11] DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1010.
- [12] Pozri PL. ÚS 13/97.
- [13] Pozri PL. ÚS 36/95.
- [14] Pozri PL. ÚS 8/02.
- [15] Podobne: <<https://www.odpady-portal.sk/Dokument/105894/ako-spravne-zohladnit-vypocet-ekonomicky-opravnnych-vydavkov-v-zmluve-medzi-ozv-a-zberovkou.aspx>>.