

# Povinný transparentný účet v svetle práva Slovenskej republiky a Európskej únie

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „MŽP“) navrhuje novelu zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p. (ďalej len „zákon o odpadoch“).

Touto novelou má dôjsť, okrem iného, k zavedeniu transparentných účtov. Zákon formuluje povinnosť zberových spoločností a organizácií zodpovednosti výrobcov sprístupniť tretím osobám údaje na ich osobitnom platobnom účte vedenom v banke alebo pobočke zahraničnej banky. V prípade zberových spoločností ide o účet, na ktorom sa vedú finančné prostriedky použité na platobné transakcie súvisiace so zberom vyhradeného prúdu odpadu.

V prípade organizácií zodpovednosti výrobcov ide o účet, na ktorom sa vedú finančné prostriedky použité na úhradu nákladov na zabezpečenie plnenia vyhradených povinností, ktoré organizácia zodpovednosti výrobcov prijala od výrobcov. Novela zákona predpokladá, že údaje na transparentných účtoch budú dostupné komukoľvek, v reálnom čase a v individualizovanej forme.

Novela je kritizovaná viacerými podnikateľskými subjektmi, a zároveň je už teraz predmetom nezhôd medzi koalíčnymi partnermi, pričom vyčítané je najmä jej potenciál narušiť hospodársku súťaž a spôsobiť celkový nárast cien služieb.

## Súlady z pohľadu práva Európskej únie týkajúceho sa transpozície smerníc

Smernice sú záväzné v rozsahu nevyhnutnom na dosiahnutie v nich stanoveného účelu. Členské štáty sa teda od ich znenia môžu do určitej miery odkloniť.

Možnosť prijatia prísnejších opatrení, ako sú tie, ktoré určuje smernica, je

v oblasti životného prostredia závislá od toho, či bola príslušná smernica prijatá podľa článku 114 alebo podľa článku 193 Zmluvy o fungovaní EÚ (ďalej len „ZFEÚ“).

Článok 114 ZFEÚ v zásade neumožňuje odklon, ktorým by sa zavádzali prísnejšie ako v smernici stanovené opatrenia, a to najmä ak by sa takýmito opatreniami mohlo zasiahnuť do riadne fungujúcej hospodárskej súťaže. Naopak článok 193 ZFEÚ umožňuje prijímať prísnejšie pravidlá. Relevantnými smernicami EÚ týkajúcimi sa odpadov sú najmä Smernica 1994/62/ES o obaloch a Smernica 1975/442/EHS o odpadoch. Relevantná pre posúdenie obsahu navrhovanej novely zákona o odpadoch je predovšetkým Smernica o obaloch, a tá bola prijatá podľa článku 114.

V článku 1 tejto Smernice je uvedené: „Cieľom tejto smernice je zharmonizovať vnútroštátne opatrenia týkajúce sa hospodárenia s obalmi a s odpadmi z obalov, aby... sa zabezpečil funkčný vnútorný trh, aby sa vyhlo prekážkam v obchodovaní a deformácii a obmedzeniu hospodárskej súťaže v spoločenstve.“

V článku 7 bode 1 poslednom odseku tejto Smernice je ďalej uvedené: „Systémy sú otvorené pre účasť hospodárskych operátorov dotknutých sektorov a pre účasť príslušných verejných inštitúcií. Takisto sa vzťahujú na dovážané výrobky, nediskriminujú ich ani podrobnými opatreniami, ani poplatkami za prístup do systému a sú navrhnuté tak, aby nevytvárali bariéry v obchode alebo nedeformovali hospodársku súťaž v súlade so zmluvou.“

Nie je preto možné, aby členské štáty vrátane SR prijímali v oblasti nakladania s odpadmi prísnejšie opatrenia ako tie, ktoré stanovuje Smernica o obaloch, a to najmä nie také opatrenia, ktoré by sa mohli dostať do nesúlady s pravidlami ochrany hospodárskej súťaže.

## Primeranosť odklonu od znenia smerníc z pohľadu možného narušenia hospodárskej súťaže

V zmysle Smernice o obaloch a Smernice o odpadoch sú jednotlivé členské štáty povinné zabezpečiť spätný odber obalového materiálu. Jednotlivé štáty využívajú na dosiahnutie stanoveného cieľa rôzne modely, od štátnych monopolov až po modely postavené na službách poskytovaných vzájomne si konkurujúcimi súkromnými entitami. V podmienkach SR sa aplikuje model, v rámci ktorého súkromné spoločnosti poskytujú služby spätného odberu odpadov, pričom tieto subjekty si obsahom svojich služieb vzájomne konkurujú.

V prípade, ak sa členský štát rozhodol pre model spätného odberu obalového materiálu postavený na aktivitách súkromných subjektov, medzi ktorými existuje hospodárska súťaž, je nevyhnutné, aby štát zabezpečoval riadne fungovanie takejto hospodárskej súťaže a dodatočne ju neobmedzoval. Resp. pokiaľ sa aj štát rozhodne túto hospodársku súťaž obmedziť, je nevyhnutné, aby takéto rozhodnutie vedel dostatočne zdôvodniť.

MŽP zdôvodnilo zavedenie transparentných účtov len veľmi stručne. Dôvodová správa k relevantným ustanoveniam novely zákona o odpadoch uvádza: „Hlavný dôvod, pre ktorý sa ministerstvo rozhodlo pre zriadenie transparentných účtov pre OZV a aj pre zberové spoločnosti, je skutočnosť, že výrobcovia sa nebránia a sú





*ochotní platiť do systému financie v rámci RZV, avšak chcú vedieť, kam idú ich peniaze a na aké konkrétne činnosti sú vynakladané. Súčasnú nastavenie zmluvných vzťahov medzi OZV a zberovými spoločnosťami neumožňuje, aby výrobcovia mali vedomosť o reálnom použití preplatených finančných prostriedkov“<sup>[1]</sup>.*

Nie je jasné, či MŽP pri príprave návrhu zákona riešilo alternatívy k zaviedenej povinnosti, prípadne aký bol ich obsah, resp. minimálne dôvodová správa ich nespomína. Je teda diskutabilné, či poskytnuté zdôvodnenie novely zákona, ktorým pravdepodobne dôjde aj k zásahu do fungovania hospodárskej súťaže, možno považovať za postačujúce.

### **Rozpor s pravidlami hospodárskej súťaže**

Hospodárska súťaž medzi podnikmi podnikajúcimi v oblasti odpadového hospodárstva je založená najmä na cenovej konkurencii. Zavedením transparentných účtov, ktorých údaje budú dostupné komukoľvek, vrátane priamych konkurentov zberových spoločností a organizácií zodpovednosti výrobcov dôjde k narušeniu riadneho fungovania tejto konkurencieschopnosti.

Konkurenti budú na základe dostupných údajov vedieť navzájom vopred odhadovať svoje budúce správanie na trhu a možnú obchodnú stratégiu. Svoje trhové správanie budú teda vedieť vzájomne prispôbovať bez potreby vytvárania tajných kartelov. Takéto správanie na trhu je konaním zásadne odporujúcim princípom riadnej fungujúcej hospodárskej súťaže.

### **Právo EÚ**

Podľa článku 101 ZFEÚ 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 postihnuté automatickou neplatnosťou.

Napriek tomu, že tento článok je formulovaný tak, že sa týka iba dohôd medzi súkromnými podnikmi a nie konania samotných členských štátov, z usmernení EÚ o uplatňovaní článku 101 ZFEÚ na dohody o horizontálnej spolupráci vyplýva, že pokiaľ sa podniky správajú protisúťažne preto, že ich k uvedenému podnecuje národná legislatíva, nemožno dôsledky ich konania narúšajúce hospodársku súťaž pripísať priamo týmto podnikom.

V uvedenom dokumente je uvedené: „Článok 101 sa neuplatňuje iba vtedy, ak protisúťažné správanie podnikov vyžaduje vnútroštátne zákonodarstvo, alebo ak toto zákonodarstvo vytvára právny rámec, ktorý vylučuje všetky možnosti súťažného správania z ich strany. V takejto situácii obmedzenie súťaže sa nedá pripísať samostatnému protisúťažnému správaniu podnikov, ako to implicitne vyžaduje článok 101, a sú preto chránené pred všetkými dôsledkami porušovania uvedeného článku 101.“

Rovnako judikatúra Súdneho dvora EÚ ustanovuje povinnosť členským štátom, aby neprijímali také opatrenia, ktoré by mohli znemožniť naplnenie požiadavky ustanovenej v článku 101 ZFEÚ<sup>[2]</sup>.

### **Ústava SR**

Podľa článku 55 Ústavy SR sa hospodárstvo SR zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky a SR chráni a podporuje hospodársku súťaž<sup>[3]</sup>. Regulácia trhových podmienok štátnymi orgánmi predstavuje zasahovanie do trhového prostredia a vo výsledku do riadneho fungovania hospodárskej súťaže.

Ústava SR je z hľadiska hierarchie právnych predpisov SR právnym predpisom najvyššej právnej sily. Preto ak prijatý právny predpis porušuje princíp ochrany hospodárskej súťaže, môže byť Ústavným súdom SR vyhlásený za protiústavný, čím stráca účinnosť a platnosť. Na druhej strane však platí, že pokiaľ by mali byť preukázateľne narušené ostatné verejné záujmy, ich význam môže nad ochranou a podporou hospodárskej súťaže prevýšiť<sup>[4]</sup>.

Pokiaľ v dôvodovej správe k novele vyjadrený verejný záujem je naozaj prítomný, mal by byť podľa nášho názoru vyjadrený presnejšie<sup>[5]</sup>. Zároveň

platí, že zásah do hospodárskej súťaže by aj pre prípad prítomnosti významnejšieho verejného záujmu mal byť primeraný pre dosiahnutie sledovaného cieľa, a pritom by nemali existovať vhodnejšie prostriedky.

### **Súlad s predpismi z iných právnych odvetví**

Na účtoch zberových spoločností, ako aj organizácií zodpovednosti výrobcov sú vedené informácie, ktoré môžu podliehať zákazu zverejnenia z pohľadu iných právnych predpisov. Ide napríklad o Občiansky zákonník, ktorý stanovuje ochranu osobnosti, Občiansky zákonník alebo Obchodný zákonník, ktoré v prípade určitých zmluvných typov zamedzujú zverejňovanie údajov zmluvných strán, Zákonník práce, ktorý upravuje ochranu niektorých údajov zamestnancov zamestnávateľa, GDPR, ktoré všeobecne upravuje ochranu osobných údajov fyzických osôb, prípadne aj ďalšie predpisy. Nie je zrejmé, ako sa majú zberové spoločnosti a organizácie zodpovednosti výrobcov správať vo vzťahu k týmto údajom.

### **Záver**

Okrem právnych problémov so sebou navrhovaná novela prináša tiež praktické otázky. Tak napríklad z finančného pohľadu transparentné účty neponúkajú skutočný pohľad na finančnú situáciu dotknutého subjektu, nakoľko nejde o údaje preukazujúce skutočný vznik nákladov a výnosov subjektu. Možnosť zriadenia transparentného účtu neponúkajú všetky banky na trhu. V neposlednom rade je otáznave aj to, prečo majú mať povinnosť viesť transparentný účet zberové spoločnosti a organizácie zodpovednosti výrobcov, ale výrobcovia obalov nie.

Možno teda zhrnúť, že v prípade, ak dôjde k prijatiu navrhovanej novely zákona o odpadoch, vyvolá to nielen otázky možného narušenia hospodárskej súťaže, ale s prijatím novely budú spojené aj viaceré praktické problémy. Nie je správne, aby následky týchto problémov niesli adresáti právnej normy.

Mgr. Soňa Petrovičová  
Eversheds Sutherland,  
advokátska kancelária, s.r.o.

1 Legislatívny proces LP/2020/620: Dôvodová správa k navrhovanej novele zákona o odpadoch, osobitná časť

2 Pozri napr. Inno vs. Atab, sp. zn. 13/77.

3 Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 13/97.

4 DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1010.

5 Pozri PL. ÚS 13/97.