



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 51/2015-94

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 25. apríla 2018 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Miroslava Duriša, Sergeja Kohuta (sudca spravodajca), Milana Ľalíka, Jany Laššákovej, Mojmíra Mamojku, Lajosa Mészároša, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika prerokoval prijatý návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátskou kanceláriou TaylorWessing e/n/w/c advokáti s. r. o., Panenská 6, Bratislava, konajúcou prostredníctvom konateľa a advokáta JUDr. Radovana Palu, LL.M., PhD., vo veci namietaného nesúladu § 28 ods. 4 písm. r), § 59 ods. 2 a § 81 ods. 22 zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii v spojení s čl. 3 Zmluvy o Európskej únii a obsahu Protokolu č. 27 pripojenému k Zmluve o Európskej únii, ako i čl. 1 a čl. 7 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov a takto

### **r o z h o d o l :**

1. Konanie o návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky v časti namietaného nesúladu § 28 ods. 4 písm. r) zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene

a doplnení niektorých zákonov s čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii v spojení s čl. 3 Zmluvy o Európskej únii a obsahu Protokolu č. 27 pripojenému k Zmluve o Európskej únii, ako i čl. 1 a čl. 7 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov **z a s t a v u j e .**

2. Návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky vo zvyšnej časti **n e v y h o v u j e .**

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 28. októbra 2015 doručený návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 28 ods. 4 písm. r), § 59 ods. 2 a § 81 ods. 22 zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o odpadoch“) s čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 ústavy, ako i čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii v spojení s čl. 3 Zmluvy o Európskej únii a obsahu Protokolu č. 27 pripojenému k Zmluve o Európskej únii, ako i čl. 1 a čl. 7 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov.

2. V podstatnej časti svojho návrhu skupina poslancov uviedla:

*«... Dňa 21. apríla 2015 bol v Zbierke zákonov Slovenskej republiky publikovaný Zákon o odpadoch. Zákon o odpadoch má svojim obsahom, okrem iného, nahradiť súčasný zákon č. 119/2010 Z. z. o obaloch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „Zákon o obaloch“). Podľa § 136 ods. 2 Zákona o odpadoch sa zrušuje: „čl. I zákona č. 119/2010 Z. z. o obaloch a o zmene zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene*

*a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 547/2011 Z. z., zákona č. 343/2012 Z. z. a zákona č. 484/2013 Z. z. “.»*

3. V súvislosti s legislatívnym procesom prijímania nového zákona o odpadoch upozorňuje skupina poslancov v prvom rade na európsky kontext tzv. obalovej legislatívy a zdôrazňuje, že prijatiu zákona o odpadoch predchádzalo predloženie návrhu nového zákona o odpadoch do pripomienkového konania v rámci požiadaviek ukladaných smernicou Európskeho parlamentu a Rady 98/34/ES z 22. júna 1998, ktorou sa stanovuje postup pri poskytovaní informácií v oblasti technických noriem a predpisov, ako aj pravidiel vzťahujúcich sa na služby informačnej spoločnosti: *«... Európska komisia predložila k návrhu Zákona o odpadoch pripomienky v zmysle čl. 8, ods. 2 Smernice 98/34/ES, v ktorých, okrem iného, podľa medializovaných informácií, Európska komisia upozornila na osobitný prístup, ktoré slovenské orgány zaujali k zmluvným rokovaniam v oblasti odpadov z obalov, keďže by mohli predstavovať prekážku pre fungovanie vnútorného trhu. Zákon o odpadoch vo vzťahu ku kolektívnemu nakladaniu so spoločným odpadom z obalov a separovaným komunálnym odpadom stanovuje pravidlo, že oprávnené subjekty (v zmysle novej terminológie „organizácie zodpovednosti výrobcov“) môžu uzatvárať zmluvy len s obcami (to znamená, že v zmysle nových zákonných pravidiel už nebudú môcť byť uzatvárané zmluvy s inými organizáciami, akými sú napríklad, zberne odpadu), pričom zároveň má platiť zásada „jedna obec = jedna zmluva“. Z tohto dôvodu sa v Zákone o odpadoch zaviedli ustanovenia, ktoré majú priamy vplyv na existenciu zmlúv, ktoré sú v súčasnosti platné v rámci iného právneho režimu.»*

4. Skupina poslancov ďalej uvádza, že Európska komisia upozornila na skutočnosť, že v čase prijímania nového zákona o odpadoch už existuje subjekt (oprávnená organizácia), ktorý má uzavreté zmluvy s viac ako 50 % všetkých obcí, a že žiadna iná oprávnená organizácia systematicky neuzatvárala takéto zmluvy, čo bude mať negatívny vplyv na fungovanie vnútorného trhu. V tejto súvislosti poukázala Európska komisia výslovne na § 81 ods. 22 zákona o odpadoch a uviedla, že právny mechanizmus zakotvený v tomto ustanovení by mohol mať za následok dlhodobé vylúčenie oprávnených subjektov z trhu

vzhľadom na to, že by nemuselo dochádzať k pravidelným novým príležitostiam uchádzať sa o zmluvu s obcami.

5. Navrhovatelia, osvojujú si argumentáciu Európskej komisie, poukazujú a detailnejšie objasňujú problematické aspekty zavedenia tzv. princípu „jedna obec = jedna zmluva“, ktorého podstatou je pravidlo, v zmysle ktorého môže obec uzatvoriť zmluvu len s jednou organizáciou zodpovednosti výrobcov na najmenej jeden rok: *„Tento princíp sa opiera o kombináciu troch významných elementov, ktoré sa v aktuálne účinnej slovenskej právnej úprave nenachádzajú, menovite: (i) organizácie zodpovednosti výrobcov (predtým oprávnené organizácie) môžu vykonávať svoju činnosť a získať prístup k zozbieranému odpadu iba na základe zmlúv uzavretých s obcami, (ii) každá obec môže uzatvoriť zmluvu iba s jednou organizáciou zodpovednosti výrobcov, a (iii) ak súhrnný zberový (trhový) podiel výrobcov obalov zastúpených organizáciou zodpovednosti výrobcov nedosiahne objem zberu pokrytý zmluvami s obcami, ktoré uzavrela táto organizácia, organizácia zodpovednosti výrobcov stratí svoju autorizáciu alebo jej dokonca nebude vôbec udelená autorizácia na to, aby sa stala organizáciou zodpovednosti výrobcu podľa nového Zákona o odpadoch.“*

6. Pokračujúc vo svojej argumentácii, opisujú navrhovatelia následky implementácie spomenutého princípu: *«Kombinácia prvého elementu s druhým a tretím elementom oddelí výrobcov („platcov“) od organizácií zodpovednosti výrobcov a tým vytvorí základ pre trvalé narušenie súťažného prostredia. ... Právna úprava týkajúca sa prechodného obdobia účinne umožní rýchlu monopolizáciu trhu, a to na základe arbitrárnych kritérií. S ohľadom na situáciu na trhu, je veľmi dôležité poukázať na to, že, v zmysle tejto úpravy, zmluvy oprávnených osôb s obcami, ktorých predmetom je úhrada nákladov/finančná podpora obce spojených so zabezpečením nakladania s komunálnym odpadom, uzavretých pred dňom, keď Zákon o odpadoch nadobudne účinnosť zostanú platné a účinné, a to napriek významným zmenám pravidiel. Naopak, zmluvy oprávnených osôb s inými subjektmi, napr. spoločnosťami zabezpečujúcimi zber odpadu účinnosť stratia.»*

7. Implementáciou princípu „jedna obec = jedna zmluva“ dôjde podľa skupiny poslancov k dramatickému predefinovaniu a celkovej zmene schémy nakladania s odpadmi z obalov na Slovensku; pritom sa eliminuje súťaž na trhu pre kolektívne nakladanie s odpadmi a pre triedený zber komunálneho odpadu (účinnok podobný účinku posudzovanému v prípade Altstoff). Podľa ich prognózy má dôjsť k monopolizácii trhu vo veľmi krátkom čase, pravdepodobne nie dlhšom ako jeden rok: *„Spravodlivá hospodárska súťaž medzi organizáciami zodpovednosti výrobcov nebude možná a prekážky vstupu na trh budú prakticky neprekonateľné bez následnej legislatívnej zmeny. Hneď ako dôjde k monopolizácii trhu, dominantná organizácia zodpovednosti výrobcov bude mať možnosť nastavovať cenovú politiku.“*

8. V rámci ďalšej argumentácie poukazujú navrhovatelia na vznik tzv. exkluzívnych (výhradných) zmlúv: *„Organizácia zodpovednosti výrobcu, ktorá uzatvorí zmluvu (alebo ju dokonca už bude mať uzatvorenú v čase nadobudnutia účinnosti Zákona o odpadoch ako oprávnená organizácia) s obcou (bez ohľadu na jej veľkosť) vylúči akúkoľvek inú organizáciu zodpovednosti výrobcu z vykonávania činnosti na území danej obce. To znamená, že Zákon o odpadoch predpisuje generálne využívanie výhradných zmlúv, a to aj napriek odporúčaniam Generálneho riaditeľstva pre hospodársku súťaž Európskej komisie, ktoré boli zverejnené v roku 2005.“*

9. Existencia exkluzívnych zmlúv zasiahne podľa názoru navrhovateľov výrazným spôsobom do funkčných mechanizmov trhu, keďže *«... súťaž medzi oprávnenými organizáciami o (zberový) podiel na trhu kolektívneho nakladania s odpadmi z obalov bude realizovaná na úrovni jednotlivých obcí a nie na úrovni výrobcov, ktorí sú konečnými nositeľmi nákladov kolektívneho nakladania s odpadmi. V ekonomickom slova zmysle to predstavuje situáciu, ktorá je v rozpore so zásadou „náklady znáša znečisťovateľ“ či dokonca „zákazník znáša náklady“: oprávnená organizácia založená na to, aby poskytovala služby kolektívneho nakladania s odpadmi z obalov (teda na zabezpečenie toho, že náklady externality spočívajúcej v tvorbe odpadov z obalov sa presunú na výrobcov) nebude súťažiť o platcov týchto služieb (pôvodcovia negatívnej externality), ale budú nútené súťažiť o subjekty (obce), ktoré sú týmito externalitami ovplyvnené (komunálny odpad).*

*Zavedením princípu „jedna obec = jedna zmluva“ teda dôjde k závažnému obmedzeniu „upstream“ trhu a motivácia konať efektívne bude zjavne narušená. V dôsledku toho bude sloboda výrobcov spočívajúca v možnosti vybrať si z viacerých oprávnených organizácií na základe efektivity ich služieb značne obmedzená.».*

10. V rámci zavŕšenia jednej zo svojich argumentačných línií navrhovatelia konkludujú, že „... namiesto ochrany a podpory súťaže na relevantnom trhu organizácií systémov/alternatívnych riešení na plnenie environmentálnych povinností, predkladá Zákon o odpadoch zavedenie opatrenia, ktoré transformuje súčasný relevantný trh, na ktorom dochádza k hospodárskej súťaži, na nesúťažné prostredie a de facto monopolizovaný trh... Takéto riešenie by nebolo v súlade s hlavnými princípmi hospodárskej súťaže (ako sú formulované najmä v európskom práve), a to ani v prípade, ak by v čase implementácie neexistoval kolektívny systém nakladania s obalmi z odpadov, resp. ani v prípade ak by všetky oprávnené organizácie, ktoré v súčasnosti existujú na území Slovenska, mali rovnakú štartovaciu pozíciu (t. j. ak by obce nemali uzatvorené žiadne zmluvy s oprávnenými organizáciami a všetky oprávnené organizácie by mali možnosť predložiť ponuky poskytovania svojich služieb ešte zmluvne neviazaným obciam)...“.

11. Ďalší argumentačný okruh, ktorým odôvodňuje skupina poslancov svoj návrh, spočíva v poukazaní na diskriminačné aspekty napadnutej právnej úpravy: „Zákon o odpadoch podmieňuje udelenie autorizácie na činnosť organizácie zodpovednosti výrobcov (t.j. oprávnenej organizácie), okrem iného, predložením Ministerstvu životného prostredia SR zoznamu obcí, s ktorými je organizácia zodpovednosti výrobcov v zmluvnom vzťahu vo veci zabezpečenia združeného nakladania s oddelene vyzbieranou zložkou komunálneho odpadu (a to buď predložením existujúcich zmlúv alebo zmlúv o budúcich zmluvách), pričom počet obcí musí byť dostatočný na to, aby pokryl taký objem zberu, ktorý zaručuje splnenie vyhradených povinností v rozsahu súhrnného zberového podielu zastúpených výrobcov. Okrem toho, každá organizácia zodpovednosti výrobcov musí byť spôsobilá predložiť takéto dôkazy počas celej doby jej existencie... Je zrejmé, že po nadobudnutí účinnosti Zákona o odpadoch bude len jedna oprávnená organizácia v oblasti nakladania odpadov z obalov spôsobilá splniť uvedenú požiadavku

*bez dodatočných nákladov a podmienok... Za súčasnej faktickej situácie, pri ktorej jedna oprávnená organizácia už má uzatvorené zmluvy s viac než 1,500 obcami (z celkového počtu 2,890 slovenských obcí), ktoré zahŕňajú viac než 2 800 000 obyvateľov (z celkového počtu 5 421 433 obyvateľov), budú mať všetky ostatné oprávnené organizácie zásadné problémy splniť nové zákonné kritériá definované v Zákone o odpadoch... Na základe uvedeného bude na jednej strane platiť, že už existujúce oprávnené organizácie budú čeliť novej zákonnej povinnosti preukázať dôkazy o uzatvorení zmlúv s dostatočným počtom obcí, a na druhej strane sa tým vytvorí nová bariéra vstupu na trh, ktorá spôsobí zásadné sťaženie prístupu na trh organizácií systémov alebo riešení na plnenie povinností, ktoré vyplývajú z príslušnej európskej odpadovej smernice.“*

12. Z už citovaných argumentov podľa navrhovateľov vyplýva, že „... v čase, keď všetky obce na Slovensku už budú mať uzatvorené zmluvy s organizáciami zodpovednosti výrobcov, potenciálny nový súťažiteľ už nebude mať možnosť uzatvoriť zmluvu so žiadnou (!) obcou (a tak získať prístup na trh – k zberovému podielu). Potenciálny nový súťažiteľ bude musieť vyčkať, kým sa neskončí doba trvania uzatvorených zmlúv, resp. pokiaľ tieto zmluvy nebudú jednou zo zmluvných strán ukončené, aby mohol uzatvoriť zmluvy vôbec s niektorými obcami. Okrem toho, až do času skončenia doby trvania uzatvorených zmlúv, resp. do ich iného ukončenia, nebude potenciálny nový konkurent vedieť, či vôbec bude schopný uzatvoriť zmluvy s dostatočným počtom obcí, a teda, či bude vôbec schopný splniť všetky zákonné kritériá na to, aby mu bola udelená autorizácia na činnosť organizácie zodpovednosti výrobcov. Zákon o odpadoch obsahuje ustanovenie, že postačuje, ak sa predložia zmluvy o budúcich zmluvách uzatvorené s obcami avšak je len veľmi málo pravdepodobné, že obce, ktoré už v súčasnosti majú uzatvorené platné zmluvy, budú súhlasiť, s uzatvorením záväznej zmluvy o budúcej zmluve s osobou, ktorá ešte nemá autorizáciu na výkon činností organizácie zodpovednosti výrobcov, a ktorá nemôže garantovať, že takúto autorizáciu získa (napríklad, potenciálny nový súťažiteľ nemusí byť schopný uzatvoriť dostatočný počet zmlúv o budúcich zmluvách na to, aby mohol požiadať o vydanie autorizácie).“

13. Skupina poslancov vo svojej argumentácii pokračuje v systematickej analýze, napadnutú právnu úpravu a praktické dôsledky vyplývajúce z jej realizácie usádza do širšieho kontextu zákona o odpadoch: *«... Potenciálny nový súťažiteľ sa môže snažiť presvedčiť niektoré z obcí, aby ukončili existujúce zmluvné vzťahy. Avšak, podľa ustanovenia § 27 ods. 15 Zákona o odpadoch citovaného vyššie, môže byť v praxi dĺžka „výpovednej doby“ až 12 mesiacov. Napríklad, v prípade, ak potenciálny nový klient osloví obec 1. januára, v snahe presvedčiť ju, aby ukončila existujúci zmluvný vzťah, vypovedanie zmluvy zo strany obce (predpokladajúc, že obec je naozaj presvedčená potenciálnym novým klientom, aby ukončila existujúci zmluvný vzťah) nenadobudne účinnosť skôr než 31. decembra daného kalendárneho roku (v zmysle zákonného pravidla, ktoré je vyjadrené v ustanovení § 27 ods. 15 Zákona o odpadoch). V zásade bude platiť, že čím dlhšia bude „výpovedná doba“, tým ťažšie bude pre potenciálneho nového klienta osloviť obce a menej pravdepodobné, aby sa mu podarilo uzatvoriť s obcami zmluvy.»*

14. V rámci uzatvorenia argumentačnej línie zameranej na vznik zásahov do trhu v dôsledku zavedenia princípu „jedna obec = jedna zmluva“ navrhovatelia konštatujú, že napadnuté ustanovenia zákona o odpadoch vytvoria také bariéry obchodu, že potenciálni noví súťažitelia budú mať zabránený vstup na trh organizácií systémov/kolektívnych riešení plnenia predmetných environmentálnych povinností. Zároveň dodávajú, že *«okrem vytvorenia výrazných bariér vstupu na trh, Zákon o odpadoch môže zároveň spôsobiť také obmedzenie súťaže na relevantnom trhu, že náklady spojené so zberom a zhodnotením budú takmer harmonizované (čo môže viesť k „zovšeobecneniu“ nákladov), prestanú byť predmetom konkurencie a zabránia tak spotrebiteľom, aby profitovali z pozitívnych dôsledkov konkurencie v podobne zníženej ceny balených produktov. Riešenia prezentované v Zákone o odpadoch taktiež znížia motiváciu smerujúcu k inováciám prijímaným zo strany oprávnených organizácií (organizácií zodpovednosti výrobcov).»*.

15. Nová argumentačná línia skupiny poslancov sa koncentruje na § 28 ods. 4 písm. r) zákona o odpadoch, v zmysle ktorého je organizácia zodpovednosti výrobcov povinná oznámiť presahujúce množstvá koordinačnému centru a takáto organizácia zodpovednosti výrobcov, ktorá prijme presahujúce množstvá, nie je povinná tieto množstvá

poskytnúť v prospech ostatných organizácií zodpovednosti výrobcov („môže tieto množstvá poskytnúť“). Podľa navrhovateľov môže takáto právna regulácia „viest' k situácii, v ktorej bude jedna organizácia zodpovednosti výrobcov získavať a držať presahujúce množstvá vyzbieraného odpadu z obalov a iným výrobcom, ktorí si plnia vyhradené povinnosti individuálne alebo iným organizáciám zodpovednosti výrobcov, bude zabránené získať prístup k takým množstvám odpadu z obalov, ktoré budú dostatočné na to, aby mohli plniť zákonné povinnosti.“.

16. Možná kumulácia presahujúcich množstiev odpadu z obalov jednou organizáciou môže podľa navrhovateľov „viest' dokonca k takému krajnému narušeniu situácie, kde dominantná (na úrovni obcí) organizácia bude poskytovať presahujúce množstvá „spriateleným“ organizáciám v snahe predstierať existenciu konkurenčného prostredia.“. Skupina poslancov sa pritom odvoláva aj na analogický rakúsky prípad Altstoff a dodáva, že «... v tejto súvislosti je taktiež potrebné zdôrazniť, že Zákon o odpadoch neobsahuje žiadne zákonné prostriedky alebo nástroje, ktoré by zabránili možnému zneužitiu „nadlimitov“ zo strany jednej organizácie zodpovednosti výrobcov. Uvedené zákonné riešenie, ktoré ponecháva len zákonnú možnosť (a nie povinnosť) poskytnúť „nadlimity“ iným subjektom len zvýrazňuje riziko toho, že reálne dôjde k zabráneniu vstupu na trhu novým organizáciám zodpovednosti výrobcov, resp. dôjde k vytlačeniu ostatných organizácií zodpovednosti výrobcov z trhu. Zabránenie vstupu konkurentov, resp. ich vytlačenie z trhu, môže mať pre dominantnú organizáciu zodpovednosti výrobcov z ekonomického hľadiska podstatne pozitívnejší efekt ako poskytnutie presahujúcich množstiev na „odpredaj“ iným subjektom. Všetky tieto riziká sú ďalej akcentované princípom 1 obec = 1 zmluva, prísnyimi podmienkami udelenia autorizácie a pomerne jednoduchou možnosťou odobrania autorizácie v prípade nesplnenia limitov.».

17. Absencia legálnej povinnosti „redistribúcie“ presahujúcich množstiev odpadu z obalov podľa názoru navrhovateľov taktiež prispieva k monopolizácii trhu, keďže „... uplatňovaním namietaných ustanovení bezprostredne hrozí, že na trhu nakladania s odpadmi z obalov vznikne monopol, pričom jediná oprávnená organizácia, ktorá je zmením právnej úpravy zvýhodnená, bude mať v konečnom dôsledku možnosť diktovať

*podmienky spolupráce jednotlivým obciam, nakoľko nebude čeliť reálnej možnosti vstupu iných oprávnených organizácií do kolektívneho systému nakladania s odpadmi z obalov...“.*

18. Syntézou jednotlivých argumentačných línií dospievajú navrhovatelia k záveru, že „... spôsob a dôsledky právnej úpravy Zákona o odpadoch, ktoré zvyšujú zmluvy medzi obcami o organizáciami zodpovednosti výrobcov do úrovne exkluzívnych a výlučných zmluvných vzťahov pričom existencia týchto zmluvných vzťahov bude, okrem iného, priamo determinovať to, či určitému subjektu bude alebo nebude udelená autorizácia, celkom zjavne odporuje ústavným zásadám v oblasti ochrany a podpory hospodárskej súťaže. Dôjde k vytvoreniu takých vysokých bariér vstupu na trh, ktoré do budúcnosti prakticky vylúčia akúkoľvek možnosť, aby na predmetný relevantný trh vstúpil ďalší subjekt.“.

19. V konklúzii svojich nosných argumentov navrhovatelia zdôrazňujú, že napadnuté ustanovenia zákona o odpadoch vytvárajú objektívne verejným záujmom nezdôvodniteľné rozdiely v právnom postavení jednotlivých subjektov hospodárskej súťaže, a to v troch rovinách: „(i.) v prvej rovine ide o skutočnosť, že zákonodarca si arbitrárne vybral jednu kategóriu zmluvných vzťahov existujúcich na relevantnom trhu a priradil mu výlučné postavenie, pričom zároveň ponechal v platnosti už existujúce zmluvy, ktoré patria do uvedenej kategórie (k existujúcim zmluvám postačí podpísať dodatky a zmluvy doplniť o ustanovenia požadované Zákomom o odpadoch – nepôjde tak o vytváranie nového právneho vzťahu, ale len o úpravu už existujúcich právnych vzťahov); naopak všetky ostatné kategórie zmluvných vzťahov vyplývajúcich v súvislosti s plnením povinností podľa legislatívy týkajúcej sa odpadu z obalov, stratia nadobudnutím účinnosti Zákona o odpadoch akúkoľvek právnu relevanciu, keďže v obci bude môcť vykonávať svoju činnosť len tá organizácia zodpovednosti výrobcov, ktorá bude mať s príslušnou obcou uzatvorenú zmluvu.“

20. Druhá rovina (ii) objektívne verejným záujmom nezdôvodniteľných rozdielov v právnom postavení jednotlivých subjektov hospodárskej súťaže v súvislosti s napadnutými ustanoveniami zákona o odpadoch sa vytvára v rovine vzťahu k možnému vstupu ďalších konkurenčných organizácií zodpovednosti výrobcov na relevantný trh.

Zákon o odpadoch „vytvára také bariéry vstupu na trh, ktoré po zadelení všetkých obcí organizáciám zodpovednosti výrobcov prakticky vylúčia akýkoľvek vstup iného subjektu na daný relevantný trh – je len veľmi málo pravdepodobné, ak nie prakticky vylúčené, aby určitá obec vypovedala svoju zmluvu s organizáciou zodpovednosti výrobcov a podpísala zmluvu, resp. zmluvu o uzavretí budúcej zmluvy so subjektom, ktorému ešte nebola udelená autorizácia, a ktorému táto autorizácia ani nemusí byť udelená v prípade, ak neuzatvorí dostatočný počet zmlúv s obcami, aby pokryl požadovaný trhový podiel, resp. splnil ostatné podmienky Zákonom o odpadoch.“.

21. Tretia rovina (iii) objektívne verejným záujmom nezdôvodniteľných rozdielov v právnom postavení jednotlivých subjektov hospodárskej súťaže v súvislosti s napadnutými ustanoveniami zákona o odpadoch sa vytvára v rovine zberu oddelene vyzbieranej zložky komunálneho odpadu. Zákon o odpadoch umožňuje „akumulovať presahujúce množstvá v rukách jednej organizácie zodpovednosti výrobcov, ktorá ani len nemá zákonnú povinnosť poskytnúť tieto presahujúce množstvá iným subjektom; uvedený zákonný mechanizmus bude automaticky viesť k tomu, že niektoré z ostatných subjektov budú mať zmarený prístup k potrebným množstvám oddelene vyzbieranej zložky komunálneho odpadu, čo môže v zmysle ustanovenia § 94 ods. 2 Zákona o odpadoch viesť k zrušeniu a zániku autorizácie udelenej konkurenčnému subjektu; dominantná organizácia zodpovednosti výrobcov tak bude mať nezdôvodniteľné osobitné postavenie aj v možnosti vytlačiť/zabrániť vstupu ostatných konkurentov aj prostredníctvom akumulácie oddelene vyzbieranej zložky komunálneho odpadu; vzniku tejto situácie mohol zákonodarca zabrániť tým, ak by stanovil zákonnú povinnosť a nie len možnosť poskytnúť presahujúce množstvá oddelene vyzbieranej zložky komunálneho odpadu ostatným subjektom (t. j. v prospech organizácií zodpovednosti výrobcov, výrobcov zastúpených treťou osobou a výrobcov vyhradených výrobkov, ktorí plnia vyhradené povinnosti individuálne a ktorí sú členmi koordinačného centra).“.

22. Na základe už citovaných tvrdení následne navrhovateľa dochádzajú k záveru, že „vyššie uvedené obmedzenia súťaže nie sú odôvodnené verejným záujmom a Namietané ustanovenia sú v rozpore s ústavnou zásadou v zmysle čl. 55 ods. 2 Ústavy SR.“.

23. Pre úplnosť sumarizácie argumentov skupiny poslancov je vhodné uviesť, že vo svojom návrhu poukazujú aj na potenciálny rozpor s princípom rovnosti príležitostí, resp. zásadou rovnakého zaobchádzania, avšak z ich textu vyplýva, že tento ústavnoprávny rozmer identifikujú (predovšetkým) v kontexte iných ustanovení zákona o odpadoch, než vo svojom návrhu napádajú (najmä v súvislosti s prechodnými ustanoveniami zákona o odpadoch), resp. ich spájajú s nedostatkami napadnutej právnej úpravy (zlyhanie vytvorenia rovnakej štartovacej pozície). V rámci argumentov, ktoré indikujú zásah do princípu rovnosti (resp. zásady rovnakého zaobchádzania), navrhovatelia uvádzajú, že *«... v prípade Namietaných ustanovení dochádza k nedôvodnému a nezdôvoditeľnému odlišnému režimu, ktorý Zákon o odpadoch zavádza vo vzťahu k zmluvám, ktoré boli uzatvorené medzi oprávnenými organizáciami a obcami podľa doterajších predpisov. Namiesto toho, aby Zákon o odpadoch odňal týmto zmluvám právnu relevanciu tak, ako to bolo vykonané vo vzťahu k zmluvám uzatváraným medzi oprávnenými organizáciami a inými subjektmi, a vytvoril tak aspoň minimálne predpoklady pre zabezpečenie rovnakej „štartovacej“ pozície pre v súčasnosti existujúce oprávnené organizácie, bol prijatý zákonný režim, ktorý dodáva týmto zmluvám exkluzívny a výlučný charakter. Uvedený režim priamo diskriminuje všetky ostatné oprávnené organizácie, ktoré sa v doterajšom čase nesústredili na budovanie zmluvných vzťahov s obcami. Pri tvorbe Zákona o odpadoch bol prijatý diskriminačný prístup, ktorý vo svojich dôsledkoch na jednej strane výrazne preferuje jednu existujúcu oprávnenú organizáciu, ktorá sa už v minulosti sústredila hlavne na uzatváranie zmlúv s obcami, a na druhej strane negatívne ovplyvňuje činnosť a potenciál splnenia podmienok pre udelenie autorizácie ostatných súčasných oprávnených organizácií.»*

24. Diskriminačný prístup zavedený zákonom o odpadoch nachádzajú navrhovatelia v súvislosti s existenciou dvoch rozdielnych režimov, t. j. *„jeden režim, ktorý sa bude uplatňovať na oprávnenú organizáciu, ktorá sústredila svoje doterajšie aktivity na budovanie zmluvných vzťahov v oblasti nakladania s odpadmi z obalov, a druhý režim na ostatné oprávnené organizácie. Zatiaľ čo prvý režim nepovedie k žiadnym zásadným zmenám, oprávnené organizácie patriace do druhého režimu budú musieť v celom rozsahu*

*meniť svoju doterajšiu činnosť, pričom je zároveň vážne ohrozená ich spôsobilosť splniť novostanovené kritériá na udelenie autorizácie na činnosť organizácie zodpovednosti výrobcov. Uvedená koncepcia celkom zjavne nerešpektuje rovnosť príležitostí ani zásadu rovnakého zaobchádzania.“. Na túto argumentačnú líniu nadväzuje krátka pasáž, poukazujúca na porušenie práva na slobodnú voľbu podnikania a práva podnikat' (čl. 35 ods. 1 ústavy): „Vytvorením značných bariér vstupu na trh Zákon o odpadoch prostredníctvom Napadnutých ustanovení v zásade vylúči možnosť, aby boli kreované ďalšie organizácie zodpovednosti výrobcov, v rámci, ktorých by sa občania - fyzické osoby mohli slobodne realizovať, či už ako zamestnanci, štatutárne orgány alebo členovia štatutárnych orgánov tohto typu organizácií pôsobiacich v segmente obalového hospodárstva. Vytvorením legislatívneho rámca pre vznik monopolnej organizácie zodpovednosti výrobcov tak dochádza aj ku kolízii s ustanovením čl. 35 ods. 1 Ústavy SR.“*

25. Návrh skupiny poslancov obsahuje aj rámcovú argumentáciu zameranú na eurokonformný výklad, a to najmä odkazom na rozpor napadnutých ustanovení s primárnym právom Európskej únie (s čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii v spojení s čl. 3 Zmluvy o Európskej únii a obsahu Protokolu č. 27 pripojenému k Zmluve o Európskej únii), ako aj sekundárnym právom Európskej únie (čl. 1 a čl. 7 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov).

26. Na základe argumentácie uvedenej v návrhu skupina poslancov navrhuje, aby po prijatí ich návrhu na ďalšie konanie ústavný súd nálezom takto rozhodol: „Ustanovenie § 59 ods. 2 zákona č. 79/2015 o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie je v súlade s čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ako i čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii vo svetle čl. 3 Zmluvy o Európskej únii a obsahu Protokolu č. 27 pripojenému k Zmluve o Európskej únii, ako i čl. 1 a čl. 7 ods. 1 Smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov.

*Ustanovenie § 81 ods. 22 zákona č. 79/2015 o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie je v súlade s čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ako i čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii*

vo svetle čl. 3 Zmluvy o Európskej únii a obsahu Protokolu č. 27 pripojenému k Zmluve o Európskej únii, ako i čl. 1 a čl. 7 ods. 1 Smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov.

*Ustanovenie § 28 ods. 4 písm. r) zákona č. 79/2015 o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie je v súlade s čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ako i čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii vo svetle čl. 3 Zmluvy o Európskej únii a obsahu Protokolu č. 27 pripojenému k Zmluve o Európskej únii, ako i čl. 1 a čl. 7 ods. 1 Smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov.“*

27. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 51/2015-36 z 18. novembra 2015 návrh navrhovateľov prijal podľa § 25 ods. 3 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“) na ďalšie konanie.

28. Ústavný súd 2. marca 2016 požiadal podľa § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) o stanovisko k návrhu a o doručenie povinných príloh.

29. Národná rada vo svojom stanovisku č. PREDS-183/2016, doručenom ústavnému súdu 16. júna 2016, spolu s požadovanými prílohami vyjadrila súhlas s upustením od ústneho pojednávania v predmetnej veci.

30. Národná rada sa vo svojom stanovisku postupne vyjadrila ku všetkým relevantným častiam návrhu skupiny poslancov a k nesúladu napadnutých ustanovení zákona o odpadoch s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 ústavy s odkazom na príslušnú judikatúru ústavného súdu uviedla, že všetky ustanovenia ústavy o rovnosti (zákaz diskriminácie; princíp rovnosti) treba vnímať, interpretovať a uplatňovať v organickej väzbe s inými článkami ústavy, a to predovšetkým v kontexte navrhovateľmi deklarovaného porušenia práv vyjadrených v čl. 35 ods. 1 ústavy a čl. 55 ods. 2 ústavy.

31. K nesúladu s čl. 35 ods. 1 ústavy národná rada odkazuje na predošlú judikatúru ústavného súdu, v zmysle ktorej právo každého podnikat' resp. uskutočňovať inú zárobkovú činnosť predstavuje „ústavnú záruku slobody výkonu hospodárskej činnosti podľa uváženia“, avšak „súčasťou takto poskytnutej záruky nie je ochrana podnikateľa pred vstupom konkurenta do zvolenej hospodárskej činnosti“ (PL. ÚS 7/96).

32. Následne po odkazoch a citáciách relevantnej časti judikatúry ústavného súdu k čl. 55 ods. 2 ústavy (PL. ÚS 13/97) vymedzuje národná rada špecifiká právnej úpravy regulácie vzniku a nakladania s odpadom: „.... na jednej strane sa v nej odráža verejný záujem zákonodarcu znížiť množstvo skládkovaného odpadu, predchádzať vzniku odpadu, ako aj minimalizovať negatívne vplyvy vzniku a nakladania s odpadom na životné prostredie a zdravie ľudí a na druhej strane nevyhnutnosť zabezpečiť v systéme nakladania s odpadom zdravé konkurenčné prostredie pre všetky zúčastnené subjekty.“

33. Národná rada osobitne zdôrazňuje a upozorňuje na skutočnosť, že podľa jej názoru zákon o odpadoch dostatočným spôsobom zabezpečuje voľnosť vstupu na trh, a to predovšetkým prostredníctvom svojich prechodných ustanovení (§ 135 ods. 25 zákona o odpadoch), kde reaguje na doterajšiu úpravu postavenia subjektov pôsobiacich v odpadovom hospodárstve a nastavuje nový systém nakladania s odpadmi tak, aby umožňoval týmto subjektom v ich podnikateľskej činnosti pokračovať a zároveň nezabraňoval novým subjektom do novo nastaveného systému vstúpiť. Národná rada v tejto súvislosti uvádza, že „oprávnené organizácie alebo kolektívne organizácie, ktoré vznikli podľa zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, budú oprávnené, rovnako ako noví záujemcovia, po udelení autorizácie, pôsobiť v odpadovom hospodárstve s účinnosťou od 1. júla 2016 ako organizácie zodpovednosti výrobcov podľa nového zákona. Každá takáto organizácia pritom musí spĺňať podmienky ustanovené § 90 ods. 3 písm. a) zákona a následne aj podrobnosti ustanovené vykonávacou vyhláškou Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 373/2015 Z. z. a žiadosť o autorizáciu musí podať do 31. marca 2016 (§ 135 ods. 24 zákona). Z uvedeného vyplýva, že podmienky pre začatie činnosti,

*teda podmienky vstupu na trh, sú pre všetky organizácie zodpovednosti výrobcov totožné, rovnako ako dátum účinnosti ich autorizácie.“*

34. Národná rada sa taktiež vyjadruje k dôvodom prijatia koncepcie „jedna obec = jedna zmluva“ a poukazuje na to, že jedným zo základných cieľov zákona o odpadoch je zabezpečiť v každej obci funkčný, ekonomický, ekologický a efektívny systém nakladania s odpadmi tak, aby v každej obci bol zabezpečený triedený zber komunálnych odpadov. Zákonná úprava premieta stanovený cieľ do princípu existencie zmluvy, ktorú musí mať uzavretú každá obec s organizáciou zodpovednosti výrobcov.

35. V ďalšej časti svojho stanoviska sa národná rada koncentruje na bližšiu charakteristiku a vymedzenie špecifik týchto zmlúv, a to s osobitným dôrazom na spôsoby vytvorenia, ako aj ukončenia zmluvného vzťahu: „Zákon sa prostredníctvom prechodných ustanovení vysporadúva jednak s existenciou zmlúv uzatvorených podľa zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov medzi oprávnenou organizáciou resp. kolektívnou organizáciou na jednej strane a obcou na strane druhej. Nakoľko sa jedná o zmluvné vzťahy podľa Obchodného zákonníka alebo Občianskeho zákonníka, uvedené zmluvy je možné vypovedať z dôvodov v nich uvedených a samotný zákon, v nadväznosti na ich obsah, priznáva možnosť tieto zmluvy vypovedať (§ 135 ods. 13) resp. povinnosť uviesť ich do súladu so zákonom (§ 135 ods. 14). Vzhľadom na skutočnosť, že tak oprávnená organizácia ako aj kolektívna organizácia, ako jedna zo zmluvných strán, môžu v zmysle § 135 ods. 16 zákona vykonávať činnosť len do 30. júna 2016, tieto zmluvy uvedeným dátumom stratia účinnosť ex offo, pokiaľ citované organizácie nezískajú autorizáciu ako organizácie zodpovednosti výrobcov. Na druhej strane tento systém nastavený novým zákonom umožňuje všetkým organizáciám zodpovednosti výrobcov žiadajúcim o autorizáciu sa znova uchádzať o uzavretie zmluvy s obcami a touto právnou úpravou pre nich zákonodarca zabezpečuje rovnaké právne postavenie. Zmluva medzi organizáciou zodpovednosti výrobcov a obcou tvorí podľa zákona právny základ pre zabezpečenie združeného nakladania s vyhradeným prúdom odpadu, pričom organizácia zodpovednosti výrobcov je povinná pri žiadosti o autorizáciu preukázať, že takéto zmluvné zabezpečenie [§ 28 ods. 6 písm. c) zákona] zodpovedá objemu

*zberu, ktorý zaručuje splnenie vyhradených povinností v rozsahu súhrnného zberového podielu zastúpených výrobcov podľa § 52 ods. 25 zákona. Zmluva sa podľa zákona uzatvára na obdobie jedného roka, čo zabezpečuje dostatočnú stabilitu zmluvných vzťahov, avšak na strane druhej zákon v § 27 ods. 15 priznáva obci právo takúto zmluvu vždy k 31. decembru kalendárneho roka vypovedať a to aj bez udania dôvodu, čím v týchto právnych vzťahoch posilňuje princíp zmluvnej voľnosti.“*

36. V súvislosti s nesúlalom § 28 ods. 4 písm. r) zákona o odpadoch národná rada konštatuje, že *„každá organizácia zodpovednosti výrobcov má prvoradý záujem vykonávať svoju činnosť tak, aby pri maximálnej ekonomickej efektívnosti, zabezpečovala plnenie povinností ustanovených zákonom. Zákon predpokladá, že oprávnená organizácia bude vzhľadom na uvedené vynakladať maximálne úsilie uzatvoriť zmluvy len s takým počtom obcí, ktorých predpokladané množstvá odpadu z vyhradeného výrobku budú zodpovedať záväzným limitom. Je preto len logické, že dôvod šetrenia finančných prostriedkov bude motivovať organizáciu zodpovednosti výrobcov presahujúce množstvo vyzbieraného odpadu predať a takto eliminovať svoje náklady. Na druhej strane takto formulované oprávnenie organizácie zodpovednosti výrobcov stimuluje konkurenčné organizácie vykonávať dostatočný triedený zber odpadu v obciach a nespoliehať sa na odkúpenie presahujúcich množstiev aktívnejších organizácií zodpovednosti výrobcov.“*

37. Národná rada na základe svojej argumentácie dochádza k záveru, že *„napadnuté ustanovenia zákona neodporujú navrhovateľom deklarovanej ustanoveniam Ústavy. Vzhľadom na vyššie uvedené sa javí posúdenie rozporu namietaných ustanovení zákona s čl. 12 ods. 4 a čl. 13 ods. 4 Ústavy ako neopodstatnené.“*

38. V súvislosti s nesúlalom s čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii, čl. 3 Zmluvy o Európskej únii a obsahom Protokolu č. 27 pripojenému k Zmluve o Európskej únii národná rada konštatuje, že nemôže ísť o porušenie povinnosti Slovenskej republiky plniť si záväzky vyplývajúce zo zmlúv alebo aktov inštitúcií Európskej únie, ale práve naopak, prijatie napadnutého zákona o odpadoch je takým opatrením, ktorým sú tieto povinnosti splnené. V súvislosti s namietaným nesúlalom so sekundárnym právom Európskej únie

národná rada uvádza, že návrh v tejto časti možno považovať za neopodstatnený, keďže kompetentným orgánom na posúdenie splnenia povinnosti členského štátu voči Európskej únii je Súdny dvor Európskej únie.

39. Národná rada neformuluje návrh na rozhodnutie v merite.

40. Vláda v zastúpení Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky vo svojom stanovisku č. 40533/2016/160 doručenom ústavnému súdu 25. júla 2016 súhlasí s upustením od ústneho pojednávania a navrhuje nevyhovieť návrhu skupiny poslancov.

41. Vláda v podstatnej časti svojho stanoviska uvádza, že *„nový systém odpadového hospodárstva počítal so subjektmi, ktoré zabezpečovali nakladanie s odpadmi v zmysle predchádzajúceho zákona a zároveň aj s novými subjektmi. Bolo preto nevyhnutné, aby mali všetci rovnakú štartovaciu pozíciu, aby subjekty, ktoré by chceli začať podnikat' v tejto oblasti ako nové, neboli diskriminované oproti už existujúcim subjektom. Preto bolo nevyhnutné v zákone o odpadoch upraviť rovnaké podmienky pre všetkých hospodárskych operátorov - záujemcov o účasť na novom systéme. Ťažiskovým ustanovením je § 135 ods. 25, ktoré preklápa predchádzajúci systém nakladania s odpadom do nového systému. Nastavuje štartovaciu poloha pre všetky organizácie, - či už oprávnené organizácie alebo kolektívne organizácie, ktoré vznikli podľa predchádzajúceho zákona o odpadoch a budú zabezpečovať kolektívne plnenie vyhradených povinností ako organizácie zodpovednosti výrobcov, ako aj pre organizácie zodpovednosti výrobcov, ktoré vzniknú podľa nového zákona o odpadoch. Ide o určenie začiatku fungovania systému združeného nakladania s vyhradenými prúdmi odpadov.“*

42. Vláda vo svojom stanovisku ďalej zdôrazňuje, že *«na to, aby organizácia zodpovednosti výrobcov mohla vykonávať svoju činnosť, musí získať autorizáciu na činnosť organizácie zodpovednosti výrobcov v súlade s § 89 ods. 1 písm. b) zákona o odpadoch. Aby boli zabezpečené rovnaké podmienky pre všetkých záujemcov o post organizácie zodpovednosti výrobcov, okrem rovnakých podmienok, ktoré ustanovuje zákon o odpadoch pre udelenie autorizácie v § 90 ods. 3 písm. a) a následne podrobnosti ustanovené*

vyhláškou Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 373/2015 Z. z. o rozšírenej zodpovednosti výrobcov vyhradených výrobkov a o nakladaní s vyhradenými prúdmi odpadov, je zakotvená zásada, že všetky organizácie zodpovednosti výrobcov začnú vykonávať svoju činnosť od toho istého okamihu. Zákon o odpadoch ukladá povinnosť ministerstvu určiť účinnosť autorizácií k 1. júlu 2016, a to len pre žiadosti, ktoré boli doručené podľa odseku 24, teda chcú vykonávať činnosť organizácie zodpovednosti výrobcov od 1. júla 2016 a doručili ministerstvu žiadosť o udelenie tejto autorizácie do 31. marca 2016. Aj napriek tomu, že sa na vydávanie rozhodnutí o udelení autorizácie vzťahuje správny poriadok a konanie môže byť ukončené oveľa skôr, účinnosť takejto autorizácie bude stanovená na 1. júl 2016. Ide o „mimoriadne opatrenie“, ktorým sa fixuje obdobie, počas ktorého nabehne nový systém, v spojitosti s odsekom 24 a 26. Podľa § 135 ods. 4 musel každý, kto chce vykonávať činnosť organizácie zodpovednosti výrobcov od 1. júla 2016 požiadať o udelenie autorizácie na túto činnosť do 31. marca 2016. Jednou z podmienok pre udelenie autorizácie na činnosť organizácie zodpovednosti výrobcov je predloženie zoznamu obcí, s ktorými je organizácia zodpovednosti výrobcov v zmluvnom vzťahu vo veci zabezpečenia združeného nakladania s oddelene vyzbieranou zložkou komunálneho odpadu patriacej do vyhradeného prúdu odpadu. Ak ide o organizáciu zodpovednosti výrobcov pre obaly, musí preukázať, že uvedené zmluvné zabezpečenie zodpovedá objemu zberu, ktorý zaručuje splnenie vyhradených povinností v rozsahu súhrnného zberového podielu zastúpených výrobcov podľa § 52 ods. 25. Môže nastať situácia, že ostanú obce, s ktorými nebude mať podpísanú zmluvu žiadna „budúca organizácia zodpovednosti výrobcov“. Cieľom zákona je, aby v každej obci bol zabezpečený triedený zber odpadov.».

43. V ďalšej časti svojho stanoviska sa vláda vyjadruje aj k tzv. „živým zmluvám“, t. j. k zmluvám, ktoré majú obce uzatvorené v súlade so zákonom č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov so subjektmi pôsobiacimi v oblasti odpadového hospodárstva, ktorých predmetom je úhrada nákladov obce spojených so zabezpečovaním nakladania s komunálnym odpadom v obci alebo jej finančná podpora v tejto oblasti. Ide o oprávnené organizácie a kolektívne organizácie, ktoré vznikli pred účinnosťou nového zákona o odpadoch: „Ide o živé zmluvy,

ktoré boli medzi obcou a zákonom bližšie špecifikovanými subjektmi pôsobiacimi v oblasti odpadového hospodárstva uzavreté podľa predchádzajúceho zákona o odpadoch a podľa ktorých ku dňu nadobudnutia účinnosti nového zákona o odpadoch prebieha ich riadne plnenie. Nakoľko sa novým zákonom o odpadoch zavádza nový systém v oblasti nakladania s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi, zákon dáva možnosť ukončiť zmluvné vzťahy, ktoré by mohli byť prekážkou vytvárania nového zmluvného systému. Nakoľko ide o zmluvné vzťahy podľa Obchodného zákonníka alebo Občianskeho zákonníka, je možné ich vypovedať z dôvodov uvedených v zmluve. Zákon navyše dáva možnosť ktorejkoľvek zo zmluvných strán vypovedať takúto zmluvu aj z dôvodu nadobudnutia účinnosti nového zákona o odpadoch a zmluvným stranám dáva celý kalendárny rok na premyslenie a následné vypovedanie zmluvy z tohto dôvodu. Ak takéto zmluvy nebudú vypovedané, nebudú mať opodstatnenie, nakoľko subjekt v podobe oprávnenej organizácie alebo kolektívnej organizácie má v zmysle § 135 ods. 16 oprávnenie vykonávať túto činnosť len do 30. júna 2016 a zároveň musí byť splnená požiadavka § 28 ods. 6 písm. c) v nadväznosti na § 28 ods. 5 písm. f), a teda musí byť podpísaná zmluva o budúcej zmluve medzi obcou a organizáciou zodpovednosti výrobcov.“

44. K § 28 ods. 4 písm. r) zákona o odpadoch vláda poznamenáva, že toto ustanovenie vymedzuje povinnosti organizácií zodpovednosti výrobcov, ktoré možno vnímať ako základné povinnosti. Ide o všeobecné povinnosti, ktoré sú povinné splňať všetky organizácie zodpovednosti výrobcov bez rozdielu vyhradeného výrobku. Tieto povinnosti zároveň vsádza do širšieho kontextu ďalších ustanovení zákona o odpadoch: «Medzi povinnosti, ktoré predstavujú špecifikáciu vyhradených povinností prenesených na organizácie zodpovednosti výrobcov a zahŕňajú požiadavky na spôsob výkonu vyhradených prenesených povinností, patrí aj povinnosť uvedená v písmene e), podľa ktorej je každá organizácia zodpovednosti výrobcov povinná zabezpečiť odobratie celého množstva oddelene vyzbieranej zložky komunálneho odpadu patriacej do vyhradeného prúdu odpadu z obce, v ktorej zodpovedá za vyhradený prúd odpadu. Táto povinnosť je ustanovená bez ohľadu na zberový podiel, ktorý sa vypočíta v súlade s § 27 ods. 4 písm. j) zákona o odpadoch podľa konkrétneho ustanovenia príslušného oddielu štvrtej časti zákona o odpadoch. Nakoľko ide o kolektívne plnenie vyhradených povinností za

*zastúpených výrobcov, organizácia zodpovednosti výrobcov si vypočíta súhrnný zberový podiel za celú organizáciu zodpovednosti výrobcov. Ak by nastala situácia, že organizácia zodpovednosti výrobcov by v dôsledku tejto povinnosti musela odobrať z obcí viac, než je súhrnný zberový podiel ňou zastúpených výrobcov, ktoré zákon označuje ako „presahujúce množstvo“, musí v súlade s písmenom r) oznámiť toto presahujúce množstvo koordinačnému centru. Následne tieto „presahujúce množstvá“ môže poskytnúť v prospech ďalších svojich klientov, teda iných organizácií zodpovednosti výrobcov, výrobcov, ktorí si plnia vyhradené povinnosti individuálne a výrobcov zastúpených treťou osobou.»*

45. V súvislosti s presahujúcimi množstvami následne vláda prichádza k záveru, že «organizácia zodpovednosti výrobcov sa bude snažiť tieto „presahujúce množstvá“ predať, nakoľko jej motiváciou bude ušetriť náklady, ktoré vynaložila na získanie týchto nadlimitov. V tomto prípade ide o obchodný vzťah medzi organizáciou zodpovednosti výrobcov, ktorá ponúka „presahujúce množstvá“ a ďalším klientom koordinačného centra, ktorý má záujem o tieto nadlimity. Aj keď z ekonomického hľadiska je zrejmé, že organizácia zodpovednosti výrobcov v záujme nižších nákladov by mala mať záujem nepreplácať väčšie množstvo odpadu ako potrebuje na splnenie svojich limitov. Organizácia zodpovednosti výrobcov pred podaním žiadosti o udelenie autorizácie pre činnosť organizácie zodpovednosti výrobcov sa snažia „podchytiť“ obce tak, aby im v spojitosti s priemyselným odpadom množstvá odpadu z vyhradeného výrobku zodpovedali záväzným limitom. Pritom vychádzajú zo štatistických údajov produkcie odpadov v jednotlivých obciach. Pravdou však je, že produkcia komunálneho odpadu v jednej obci sa v jednotlivých rokoch môže odlišovať, čo môže viesť k nadlimitom.»

46. V súvislosti s ďalším napadnutým ustanovením (§ 59 ods. 2 zákona o odpadoch) vláda uvádza, že ak chce organizácia zodpovednosti výrobcov pre obaly „prevádzkovať systém združeného nakladania s odpadmi z obalov a s odpadmi z neobalových výrobkov, oddelene vyzbieraných z komunálnych odpadov, musí mať uzavretú zmluvu s danou obcou. Táto zmluva je dôležitým prvkom, ktorý by mal zaručovať, že systém združeného nakladania s týmto vyhradeným prúdom odpadov bude zabezpečený a že budú zmluvne dohodnuté aspoň najnevyhnutnejšie podmienky smerujúce k tomuto zabezpečeniu. Konkrétne ide

*o náležitosti tejto zmluvy, ktoré sú upravené v odseku 3. Napríklad v rámci popisu systému triedeného zberu treba uviesť či ide o vrecový alebo kontajnerový systém zberu, resp. kombinovaný systém, v rámci vyčíslenia nákladov na triedený zber v obci uviesť výšku celoročných nákladov na triedený zber v obci vrátane nákladov na zberné nádoby, zberný dvor a pod. Po dohode o požiadavkách na výkon činností triedeného zberu by obec mala tieto požiadavky premietnuť do všeobecne záväzného nariadenia obce [pozri § 81 ods. 8 písm. e) druhý bod]. Na základe tejto zmluvy organizácia zodpovednosti výrobcov uhrádza zberovej spoločnosti náklady triedeného zberu. Vytvára sa tým trojuholník vzťahov obec - zberová spoločnosť - organizácia zodpovednosti výrobcov. Pre riadne fungovanie zberu odpadov z obalov a neobalových výrobkov je zmluvné zabezpečenie uvedeného trojuholníka vzťahov nevyhnutnosťou.“.*

47. Vláda sa vo svojom stanovisku taktiež vyjadruje k dôvodom implementácie princípu „jedna obec = jedna zmluva“ (t. j. k § 81 ods. 22 zákona o odpadoch): „Cieľom tejto novej úpravy je zabezpečiť, aby plnenie povinností organizácií zodpovednosti výrobcov smerom k obciam bolo jednoznačne vyhodnotiteľné a kontrolovateľné bez možnosti duplicitného vykazovania rovnakého množstva vyzbieraných odpadov. Preto sa ustanovila zásada, že obec môže mať na zber odpadov z obalov a neobalových výrobkov uzavretú zmluvu len s jednou organizáciou zodpovednosti výrobcov. Fixácia zmlúv na obdobie jedného roka zabezpečuje na jednej strane stabilitu vzťahov počas jedného roka, ale zároveň umožňuje zmenu každý rok.“

48. V súvislosti so zmluvou je ďalej v stanovisku vlády zdôrazňovaná autonómnosť obce, ako aj princíp vzájomnej kooperácie obce s organizáciami zodpovednosti výrobcov: „Obec v zmysle zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba, a to aj pri zabezpečovaní nakladania s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom. Samostatne sa rozhoduje aj pri výbere organizácie zodpovednosti výrobcov v záujme plnenia povinností vyplývajúcich predovšetkým z § 14 a § 81 zákona o odpadoch,

*ako aj v záujme zabezpečenia nakladania s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom v prospech svojich občanov. Pri tomto výbere by mala brať do úvahy predovšetkým špecifickú situáciu obce, doposiaľ fungujúci, resp. nefungujúci systém nakladania s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom na jej území, ako aj program odpadového hospodárstva obce (§ 10). Organizácia zodpovednosti výrobcov je v zmysle § 28 ods. 11 zákona o odpadoch povinná umožniť obci, v ktorej zabezpečuje zber vyhradeného prúdu odpadu pochádzajúceho z komunálneho odpadu, zapojenie jej miestneho systému nakladania s komunálnym odpadom do systému združeného nakladania s týmto vyhradeným prúdom odpadu prevádzkovaného organizáciou zodpovednosti výrobcov. To znamená, že pri uzatváraní zmluvných vzťahov s obcou je organizácia zodpovednosti výrobcov povinná zohľadniť zavedený systém (nakladania) zberu komunálneho odpadu pri budovaní vlastného systému združeného nakladania s vyhradeným prúdom odpadu, a teda aj pri kontrahovaní svojich zmluvných vzťahov s obcou si nechať odobriť svojho budúceho zmluvného partnera pre svoj systém združeného nakladania s vyhradeným prúdom odpadu v pozícii zberovej spoločnosti. Je na obci, aby volila organizáciu zodpovednosti výrobcov, ktorá je ochotná akceptovať ako zmluvného partnera takú zberovú spoločnosť, s ktorou viažu obec existujúce zmluvné vzťahy. Vnadväznosti na to boli naformulované aj prechodné ustanovenia zákona, ktoré nezavádzajú nové dôvody pre vypovedanie existujúcich zmluvných vzťahov medzi obcami a zberovými spoločnosťami, ale iba požadujú ich adaptáciu na zavádzaný právny stav (§ 135 ods. 14).“*

49. Vláda vo svojom stanovisku následne argumentačne obhajuje tézu rovnakého štartu: „Zákon o odpadoch zmluvám medzi existujúcimi oprávnenými organizáciami a obcami neposkytuje žiadna právnu ochranu pre ich zachovanie. Tieto zmluvy neboli výsledkom verejného obstarávania a tieto subjekty - oprávnené organizácie nebudú plniť žiadne úlohy v rámci novo zavádzaného režimu nakladania s komunálnym odpadom. Na ich miesto nastupujú nové subjekty, ktoré sa stanú novými hráčmi v odpadovom hospodárstve po nadobudnutí autorizácie na činnosť organizácie zodpovednosti výrobcov. Všetky organizácie zodpovednosti výrobcov sa tak zároveň naraz ocitnú na štartovacej čiare a jediná úľava pre existujúce oprávnené organizácie, ktoré sa budú musieť

*pretransformovať na organizácie zodpovednosti výrobcov v prípade záujmu o ich ďalšie fungovanie, je v ustanovení § 135 ods. 23 zákona o odpadoch a týka sa vylúčenia uplatnenia ustanovenia § 28 ods. 1 a 2 zákona o odpadoch (požiadavky na založenie). Oprávnená organizácia, ktorá chce byť pretransformovaná na organizáciu zodpovednosti výrobcov nemôže svoje zmluvné vzťahy s obcou, ktorých preukazovanie pred udelením autorizácie vyžaduje zákon vo forme zmluvy o budúcej zmluve (§ 28 ods. 6), preukazovať pôvodnými zmluvnými vzťahmi medzi ňou ako oprávnenou organizáciou a obcou. Zmluvy medzi obcami a oprávnenými organizáciami sa tak pre budúcnosť stanú obsolentnými a nebudú sa môcť uplatňovať v novom režime. Je na ich zmluvných stranách, aby ich v primeranom čase ukončili, a to im umožňuje znenie § 135 ods. 13 zákona o odpadoch, ktoré dopĺňa nový výpovedný dôvod - nadobudnutie účinnosti nového zákona o odpadoch.“*

50. V rámci pokusu o zavŕšenie jednej z argumentačných línií sa vláda vracia k mechanizmu vypovedania zmluvy: „*Výhradu, že ustanovenie § 81 ods. 22 zákona o odpadoch by mohlo mať za následok dlhodobé vylúčenie oprávnených subjektov z trhu si dovoľujeme považovať za neopodstatnenú, vzhľadom na znenie § 27 ods. 15 zákona o odpadoch, ktoré umožňuje obci zmluvu uzavretú s organizáciou zodpovednosti výrobcov vypovedať k 31. decembru kalendárneho roka bez udania dôvodu a na nasledujúce obdobie uzavrieť zmluvu s inou organizáciou zodpovednosti výrobcov. Týmto nie sú dotknuté ďalšie dôvody a spôsoby ukončenia zmluvného vzťahu, ktoré si zmluvné strany môžu vzájomne upraviť.“*

51. Okrem argumentov citovaných v predošlých bodoch textu vláda poukazuje aj na skutočnosť, že pri príprave zákona o odpadoch boli viaceré ustanovenia zákona diskutované s Protimonopolným úradom Slovenskej republiky, ktorý videl ako problematické práve ustanovenia v pôvodnej verzii návrhu zákona o odpadoch, kde bolo ustanovené, že existujúce oprávnené organizácie majú povinnosť vypovedať existujúce zmluvy s obcami a zberovými spoločnosťami, čo by mohlo byť protiústavné ustanovenie, a preto sa toto ustanovenie zmenilo na možnosť zmluvných strán vypovedať zmluvy uzatvorené podľa doterajších predpisov z dôvodu nadobudnutia účinnosti nového zákona. Vláda v tejto súvislosti ďalej uvádza: *«po dohode s Protimonopolným úradom SR*

došlo k spresneniu, že zmluvné zabezpečenie organizácie zodpovednosti výrobcov „zodpovedá objemu zberu“ (pôvodná verzia „pokrýva objem zberu“ umožňovala výklad, že môže byť aj nad rámec zodpovedajúci množstvu zazmluvnených výrobcov). To sa bude sledovať ako podmienka udelenia a plnenia autorizácie. Teda nemal by nastať prípad, že organizácia zodpovednosti výrobcov s malým počtom zastúpených výrobcov si zazmluvní nadmerný počet obcí. Ak nechceme zaviesť monopol jednej organizácie zodpovednosti výrobcov, je potrebné zachovať trhové prostredie. Teda nechať organizácie zodpovednosti výrobcov, aby súťažili medzi sebou o výrobcov a obce.»

52. Podľa vlády bola aj otázka „presahujúcich množstiev“ a povinnosti alebo možnosti ich ponúknutia iným organizáciám zodpovednosti výrobcov diskutovaná s Protimonopolným úradom Slovenskej republiky, ktorý «akceptoval, že povinné poskytnutie iným organizáciám zodpovednosti výrobcov by totiž viedlo k tomu, že niektoré organizácie zodpovednosti výrobcov by nemuseli vykonávať dostatočný triedený zber v obciach, ktorý je drahý, ale by si „počkali“ na presahujúce množstvá, ktoré by im iné, aktívnejšie organizácie zodpovednosti výrobcov museli koncom roka poskytnúť.»

53. S Protimonopolným úradom Slovenskej republiky bol podľa tvrdení vlády konzultovaný aj princíp „jedna obec = jedna zmluva“ a v tejto súvislosti vláda uvádza: «Rok je základná jednotka pre obec na nastavenie podmienok vo všeobecne záväznom nariadení o miestnych poplatkoch za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Zároveň je to aj obdobie, za ktoré sa vykazujú údaje v odpadovom hospodárstve, či už ide o obce, ale aj o výrobcov a organizácie zodpovednosti výrobcov. Z dôvodu právnej istoty je zafixovaný rok aj pre vzťah obec - organizácia zodpovednosti výrobcov. Po dohode s Protimonopolným úradom SR je ustanovené, že obec môže k 31. decembru vypovedať túto zmluvu bez udania dôvodu, čo zabezpečuje dostatočnú flexibilitu systému. Takýto mechanizmus určite nemožno nazvať „exkluzivitou“. Je nereálne, aby na území jednej obce pôsobilo v priebehu roka viac organizácií zodpovednosti výrobcov. Musel by byť rozmiestnený dvojnásobný (viacnásobný) počet zberných nádob, pričom už dnes je problém, kam ich v obciach umiestniť. Bol by neefektívny zvoz - dva zvozy pre dve alebo viaceré organizácie zodpovednosti výrobcov z jednej obce. Bolo by veľmi ťažko určiť, ako by bolo

*rozdelené množstvo odpadu z jednej obce, či by si rozdelili organizácie zodpovednosti výrobcov obec napr. podľa ulíc, či by si navzájom „nekradli“ odpad, a pod. Zrejme by to bol chaos pre občanov a nefunkčný systém nakladania s komunálnym odpadom v obci.»*

54. V úplnom závere svojho stanoviska vláda konštatuje, že na základe uvedených skutočností je toho názoru, že predmetné napadnuté ustanovenia sú v súlade s ústavou, Zmluvou o Európskej únii, smernicou Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov.

## II.

### **Zmena napadnutej právnej úpravy po prijatí návrhu navrhovateľov na ďalšie konanie**

55. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

56. Ústavný súd zistil, že národná rada schválila 18. októbra 2017 zákon č. 292/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v znení neskorších predpisov (ďalej len „novela zákona o odpadoch“), a to s účinnosťou od 1. decembra 2017, okrem čl. I bodov 1 až 27, § 20 ods. 1, 2, 4 až 8 v bode 28, bodov 29 až 241, 243 až 247, čl. II až IV, čl. V bodov 2 až 9 a čl. VI až IX, ktoré nadobúdajú účinnosť 1. januára 2018 a okrem čl. I § 20 ods. 3 v bode 28, ktorý nadobúda účinnosť 1. januára 2023. Novela zákona o odpadoch bola v Zbierke zákonov Slovenskej republiky uverejnená 29. novembra 2017 a obsahovo sa dotkla aj § 28 ods. 4 písm. r) zákona o odpadoch.

57. Článok I bod 63 novely zákona o odpadoch, meniaci znenie § 28 ods. 4 písm. r) zákona o odpadoch, nadobudol účinnosť 1. januára 2018.

58. Podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde ak preskúmané právne predpisy stratia platnosť pred vyhlásením nálezu ústavného súdu, konanie sa zastaví.

59. Ústavný súd v ustálenej judikatúre zásadne považuje stratu platnosti preskúmaných právnych predpisov za dôvod na zastavenie konania bez ohľadu na to, že v čase doručenia návrhu na začatie konania napadnuté právne predpisy, ich časti alebo jednotlivé ustanovenia ešte boli súčasťou platného právneho poriadku Slovenskej republiky (PL. ÚS 23/02, PL. ÚS 16/03).

60. Obsahová kvalitatívna zmena napadnutých zákonných ustanovení v priebehu konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy môže vyvolať v tomto type konania následok spočívajúci v tom, že prestane existovať objektívny záujem na objasnení a vyslovení protiústavnosti napadnutých ustanovení, ktoré sa mali podrobiť ústavnej kontrole (pozri napr. PL. ÚS 12/09). Ústavný súd už konštatoval, že novelizácia napadnutých ustanovení meniaci ich obsahový význam sa hodnotí ako zánik platnosti pôvodného znenia napadnutých ustanovení (PL. ÚS 43/03). Ústavný súd preto potom podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde a v súlade so svojou doterajšou judikatúrou (PL. ÚS 21/98, PL. ÚS 4/02, PL. ÚS 11/02, PL. ÚS 43/03, PL. ÚS 7/05, PL. ÚS 1/2012, PL. ÚS 4/2016) konanie o súlade označených ustanovení zastaví.

61. Z uvedených dôvodov musel ústavný súd preskúmať a ustáliť obsahový charakter zmien napadnutých ustanovení zákona o odpadoch, aby mohol dospieť k jednoznačnému záveru o potrebe aplikácie citovaného § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde.

62. Podľa § 28 ods. 4 písm. r) zákona o odpadoch účinného do 31. decembra 2017 bola organizácia zodpovednosti výrobcov povinná oznámiť presahujúce množstvá koordinačnému centru; na základe zmluvných podmienok podľa § 28 ods. 4 písm. f) zákona o odpadoch mohla tieto množstvá poskytnúť v prospech organizácií zodpovednosti výrobcov, výrobcov zastúpených treťou osobou a výrobcov vyhradených výrobkov, ktorí plnili vyhradené povinnosti individuálne a ktorí boli členmi koordinačného centra.

63. Podľa § 28 ods. 4 písm. r) zákona o odpadoch účinného od 1. januára 2018 je organizácia zodpovednosti výrobcov povinná oznámiť koordinačnému centru presahujúce množstvá vzťahujúce sa k súhrnnému zberovému podielu zastúpených výrobcov obalov a výrobcov neobalových výrobkov, výrobcov elektrozariadení a cieľov zberu použitých batérií a akumulátorov do 28. februára nasledujúceho kalendárneho roka; na základe zmluvných podmienok podľa § 28 ods. 4 písm. f) zákona o odpadoch poskytne presahujúce množstvá vzťahujúce sa k súhrnnému zberovému podielu zastúpených výrobcov obalov a výrobcov neobalových výrobkov v prospech organizácií zodpovednosti výrobcov a výrobcov vyhradených výrobkov, ktorí plnia vyhradené povinnosti individuálne a ktorí sú členmi koordinačného centra pre prúd odpadov z obalov a z neobalových výrobkov, pričom tieto organizácie zodpovednosti výrobcov a výrobcovia vyhradených výrobkov, ktorí si plnia vyhradené povinnosti individuálne, prijímú pri dodržaní nediskriminačných podmienok tieto presahujúce množstvá.

64. Z citovaných ustanovení zákona o odpadoch v zneniach účinných do 31. decembra 2017 a novely zákona o odpadoch účinnej od 1. januára 2018 zreteľne vyplýva, že v § 28 ods. 4 písm. r) došlo k obsahovej zmene, a to v rozsahu, ktorý korešponduje s požiadavkami a argumentmi navrhovateľov. Novela zákona o odpadoch zmenila normatívnu modalitu predmetného ustanovenia a pôvodnú fakultatívnu možnosť (oprávnenie) organizácií zodpovednosti výrobcov poskytnúť presahujúce množstvá v prospech iných organizácií zodpovednosti výrobcov, výrobcov zastúpených treťou osobou a výrobcov vyhradených výrobkov, ktorí plnili vyhradené povinnosti individuálne a ktorí boli členmi koordinačného centra, na povinnosť poskytnúť presahujúce množstvá uvedeným subjektom.

65. V osobitnej časti dôvodovej správy novely zákona o odpadoch sa k zmene príslušného ustanovenia zákona o odpadoch uvádza: *„Zároveň sa mení úprava možnosti/povinnosti OZV ponúknuť presahujúce množstvá ostatným členom koordinačného centra. Pre OZV pre obaly je ustanovená povinnosť ponúknuť presahujúce množstvá v prospech ostatných členov koordinačného centra pre prúd odpadov z obalov a odpadov*

*z neobalových výrobkov, pričom títo členovia sú povinní ponúknuť množstvá prijať pri dodržaní nediskriminačných podmienok.“*

66. Novelou zákona o odpadoch účinnou od 1. januára 2018 došlo k zmene preskúmvanej právnej úpravy, a to práve v tom jej aspekte, ktorý navrhovatelia citovanou argumentáciou kritizovali (body 16 až 17 tohto nálezu). Aktuálne účinná právna úprava totižto už neponecháva v dispozičnej sfére organizácií zodpovednosti výrobcov voľbu, či ponúknú presahujúce množstvá ostatným členom koordinačného centra, ale stanovuje im to explicitne a kogentne ako ich povinnosť.

67. Ústavný súd po porovnaní dotknutej právnej úpravy účinnej do 31. decembra 2017 s právnou reguláciou účinnou v súčasnosti (po 1. januári 2018) konštatuje, že oprávnenie organizácie zodpovednosti výrobcov dobrovoľne poskytnúť presahujúce množstvá v prospech ostatných organizácií zodpovednosti výrobcov (resp. členov koordinačného centra) podľa § 28 ods. 4 písm. r) zákona o odpadoch už v čase meritórneho rozhodovania ústavného súdu o návrhu navrhovateľov netvorí súčasť účinného právneho stavu. Ústavný súd preto konanie o návrhu navrhovateľov v časti týkajúcej sa súladu § 28 ods. 4 písm. r) zákona o odpadoch s čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 ústavy, čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii v spojení s čl. 3 Zmluvy o Európskej únii a obsahu Protokolu č. 27 pripojenému k Zmluve o Európskej únii, ako i čl. 1 a čl. 7 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov zastavil podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde (bod 1 výroku tohto nálezu).

### **III.**

#### **Meritórny prieskum zvyšnej časti návrhu**

##### **K namietanému nesúladu s čl. 55 ods. 2 ústavy**

68. Podľa čl. 55 ods. 2 ústavy Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž. Podrobnosti ustanoví zákon.

69. Ustanovenie čl. 55 ods. 2 ústavy je síce ojedinelé z pohľadu porovnávacieho ústavného práva, ale stalo sa predmetom niekoľkých konaní pred ústavným súdom. Ústavný súd pri aplikácii tejto normy vyslovil: „Článok 55 ods. 2 sa v systematike ústavy zaraďuje do tretej hlavy prvého oddielu, ktorý má názov Hospodárstvo Slovenskej republiky. Na rozdiel od práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, ktoré je subjektívnym právom oprávnených osôb, v čl. 55 ods. 2 sa neupravuje subjektívne právo fyzickej alebo právnickej osoby. Ústava čl. 55 ods. 2 nezaručuje právo na hospodársku súťaž ani právo byť účastníkom hospodárskej súťaže. Ustanovením čl. 55 sa formulujú princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky, medzi ktoré patrí aj podporovanie a ochrana konkurenčného hospodárskeho prostredia a vytváranie právnych prostriedkov a záruk proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže, ktoré zákon označí za nedovolené. Princípy hospodárskej politiky patria k základným ústavným princípom a ich prostredníctvom sa v Slovenskej republike zaručuje aj ústavná ochrana právnických osôb. Základné ústavné princípy v právnom štáte určujú činnosť všetkých štátnych orgánov a predurčujú proces tvorby a obsah právnych predpisov, pretože normy uvedené v ústave v právnom štáte nemajú iba politický alebo deklaratívny význam.“ (PL. ÚS 13/97)

70. Ustanovením čl. 55 ods. 2 ústavy sa právne záväzným spôsobom ustanovuje záujem Slovenskej republiky chrániť a podporovať hospodársku súťaž. Pretože čl. 55 ods. 2 je ústavnou normou, v spojení s čl. 2 ods. 2 a čl. 152 ods. 4 ústavy sa touto normou zakladá povinnosť všetkých štátnych orgánov Slovenskej republiky správať tak, aby v relevantných spoločenských vzťahoch chránili a podporovali hospodársku súťaž.

71. Základom hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre účastníkov hospodárskej súťaže. Slovenská republika prostredníctvom čl. 55 ods. 2 zaručuje, že zabezpečí základné pravidlá vstupu do hospodárskej súťaže a účasti na hospodárskej súťaži.

72. Nerovnaké právne postavenie účastníkov hospodárskej súťaže by bolo v súlade s čl. 55 ods. 2 ústavy, ak by ho zákonodarca ustanovil vo verejnom záujme. Ústava síce

výslovne nezdôrazňuje požiadavku verejného záujmu v čl. 55 ods. 2, avšak patrí k všeobecným princípom implikovaným v princípoch tvorby práva v právnom štáte, a preto má právny význam aj vo vzťahu k princípom ochrany a podpory hospodárskej súťaže. Verejný záujem na obmedzení hospodárskej súťaže nemožno stotožňovať ani zamieňať s verejným záujmom opodstatňujúcim obmedzenie uplatnenia práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť. Verejný záujem na obmedzení hospodárskej súťaže nemožno predpokladať, ale treba ho preukázať (PL. ÚS 13/97).

73. Slovenská republika v súlade s čl. 55 ods. 2 ústavy nechráni ideálnu či absolútnu hospodársku súťaž, lebo taká hospodárska súťaž ako právny inštitút neexistuje. Celé trhové hospodárstvo štátu je fragmentované na relevantné trhy. Účelom ochrany hospodárskej súťaže je ochrana ekonomicky významných aktivít na relevantných trhoch, v okruhu súťažiteľov, ktorí navzájom naozaj súťažia, lebo vykonávajú podobnú, a preto porovnateľnú činnosť, pomocou ktorej sa usilujú dosiahnuť maximálny zisk od subjektov práva, ktoré výsledok tejto činnosti potrebujú.

74. Z už citovaného rozhodnutia ústavného súdu (PL. ÚS 13/97) výslovne vyplýva dôležitý záver pre interpretáciu a aplikáciu čl. 55 ods. 2 ústavy. Článkom 55 ods. 2 ústavy sa ustanovuje ústavný princíp. Článkom 55 ods. 2 ústavy sa neupravuje subjektívne právo fyzickej alebo právnickej osoby na hospodársku súťaž ani právo byť účastníkom hospodárskej súťaže.

75. Slovenská republika zaručuje ochranu a podporu hospodárskej súťaže vo fáze tvorby práva aj vo fáze aplikácie práva. Ochranu a podporu hospodárskej súťaži vo fáze tvorby práva je povinná zabezpečiť národná rada. Navrhovatelia namietli, že národná rada túto svoju ústavnú povinnosť porušila, lebo prijala zákon, ktorý namiesto ochrany a podpory hospodársku súťaž na relevantnom trhu s odpadmi z obalov obmedzuje, a to až v troch rovinách (body 20 až 22 nálezu): (i.) arbitrárnym zvýhodnením jednej kategórie zmluvných vzťahov existujúcich na relevantnom trhu; (ii) limitáciou vstupu ďalších konkurenčných organizácií zodpovednosti výrobcov na relevantný trh a (iii.) akumuláciou presahujúcich množstiev odpadu z obalov v rukách jednej organizácie zodpovednosti výrobcov.

76. Vzhľadom na skutočnosť, že navrhovatelia vo svojej argumentácii spájali zásah do princípu ochrany hospodárskej súťaže so všetkými troma napadnutými ustanoveniami zákona o odpadoch, ústavný súd musel vyselektovať tie relevantné časti argumentácie, ktoré súviseli len s ustanoveniami platnými a účinnými v čase vykonania prieskumu. *In concreto* dôvody a argumenty čerpajúce či odkazujúce na § 28 ods. 4 písm. r) zákona o odpadoch ústavný súd eliminoval z dôvodu obsahovej zmeny predmetného ustanovenia (body 56 až 68 nálezu).

77. Naznačená selekcia v argumentačnom inštrumentáriu navrhovateľov viedla ústavný súd k identifikácii dvoch reziduálnych argumentačných línií, kopírujúcich dva nosné piliere ústavného princípu ochrany hospodárskej súťaže, a to (i) voľnosť vstupu na relevantný trh a (ii) rovnosť pravidiel pre účastníkov hospodárskej súťaže.

78. Voľnosť vstupu na relevantný trh je podľa názoru navrhovateľov ohrozená limitáciou vstupu ďalších konkurenčných organizácií zodpovednosti výrobcov na relevantný trh, ktorá vzniká implementáciou nového funkčného mechanizmu označovaného navrhovateľmi kondenzovane ako princíp „jedna obec = jedna zmluva“.

79. Nerovnovážnosť pravidiel pre účastníkov hospodárskej súťaže taktiež súvisí s daným problémovým princípom „jedna obec = jedna zmluva“, keďže podľa navrhovateľov došlo k arbitrárnemu zvýhodneniu jednej kategórie subjektov na relevantnom trhu, a to tých subjektov, ktoré v minulosti fungovali na princípe analogickom k aktuálne normatívne nastavenému modelu.

80. Keďže jadro problému a treciu plochu s oboma aspektmi princípu ochrany hospodárskej súťaže zjavne tvorí implementácia princípu „jedna obec = jedna zmluva“, považoval ústavný súd za kruciálne analyzovať a pochopiť esenciu tohto normatívneho mechanizmu, a to všetko samozrejme v ústavnoprávnom kontexte.

81. *Ab ovo usque ad mala*, začnime obšírnejšie – zákon o odpadoch zaviedol tzv. rozšírenú zodpovednosť výrobcov, ktorou výrobcovia preberajú finančnú zodpovednosť za odpad z vyhradených výrobkov vrátane odpadov z obalov. Keďže výrobcovia, resp. dovozcovia sú spoločnosťami, ktorých prvoradým cieľom je vyrábať a predávať ich výrobky, pre plnenie povinností vyplývajúcich z rozšírenej zodpovednosti výrobcov (ďalej aj „výhradné povinnosti“) zákon ustanovil ako všeobecné pravidlo možnosť výrobcov vyhradených výrobkov vybrať si, či budú plniť vyhradené povinnosti individuálne alebo kolektívne, a to zapojením sa do systému príslušnej organizácie zodpovednosti výrobcov. Ako už bolo naznačené, pre kolektívne plnenie povinností výrobcov zákon počíta s vytvorením tzv. organizácií zodpovednosti výrobcov.

82. Organizácia zodpovednosti výrobcov je subjekt, ktorý môže v zastúpení plniť povinnosti za výrobcov vyhradených výrobkov. Založiť, vlastniť a prevádzkovať organizáciu zodpovednosti výrobcov môžu iba výrobcovia vyhradeného výrobku. Zákon neustanovuje pre organizáciu zodpovednosti výrobcov právnu formu, ale ustanovuje, že účelom organizácie zodpovednosti výrobcov nie je dosahovanie zisku. Prípadný zisk je organizácia zodpovednosti výrobcov podľa § 28 ods. 4 písm. m) zákona o odpadoch povinná použiť výlučne na plnenie úloh, ktoré jej ustanovuje zákon o odpadoch. Každá organizácia zodpovednosti výrobcov podlieha autorizácii Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky, ktoré zároveň vedie ich register.

83. Zmyslom kolektívneho plnenia vyhradených povinností je uľahčiť, resp. zrealizovať možnosť výrobcu plniť tieto výhradné povinnosti. Uzavretím zmluvy s organizáciou zodpovednosti výrobcov sa konkrétny výrobca odbremeňuje od plnenia väčšiny povinností ustanovených v zákone o odpadoch. Podmienky uzatvorenia zmluvy medzi organizáciou zodpovednosti výrobcov a výrobcom musia byť rovnaké pre každého jedného výrobcu bez rozdielu, či ide o zakladajúceho člena alebo výrobcu, ktorý je dlhšie členom organizácie zodpovednosti výrobcov.

84. Obec je vo vzťahu ku komunálnemu odpadu pôvodcom, ale aj držiteľom komunálneho odpadu, a to vtedy, keď odpad prejde od pôvodcov (fyzických a právnických

osôb) do faktickej držby obce. Povinnosti obcí pri nakladaní s odpadmi sú formulované spravidla tak, že obec je povinná „zabezpečiť“ ich splnenie, teda nie je povinná ich sama fyzicky vykonávať. Uzatvorením zmluvy s organizáciou zodpovednosti výrobcov táto povinnosť vo vzťahu k jednotlivým vyhradeným prúdov odpadov prechádza na konkrétnu organizáciu zodpovednosti výrobcov.

85. Nakladať s odpadmi z obalov a odpadmi z neobalových výrobkov, ktoré sú súčasťou komunálneho odpadu a ktoré sa oddelene vyzbierali z komunálnych odpadov, môže iba tá organizácia zodpovednosti výrobcov pre obaly, ktorá ma uzatvorenú zmluvu s obcou, v ktorej sa tieto odpady vyzbierali. V tomto bode výkladu sa dostávame k jadrú preskúmaného mechanizmu. Obec totižto môže pre nakladanie s odpadmi z obalov a odpadmi z neobalových výrobkov, zbieraných spolu s odpadmi z obalov, uzavrieť zmluvu iba s jednou organizáciou zodpovednosti výrobcov. Organizácia zodpovednosti výrobcov, ktorá zabezpečuje systém združeného nakladania s odpadmi z obalov je povinná zahrnúť do tohto systému aj nakladanie s odpadmi z neobalových výrobkov, ktoré sú súčasťou komunálneho odpadu. Toto opatrenie vychádza zo základného princípu hradenia nákladov na triedený zber komunálnych odpadov, v rámci ktorého sa odpady z obalov a odpady z neobalových výrobkov zbierajú v spoločných zberných nádobách. Z uvedeného dôvodu má byť partnerom obce vždy len jedna organizácia zodpovednosti výrobcov.

86. Podľa dôvodovej správy chcel zákonodarca takýmto nastavením, t. j. implementáciou princípu „jedna obec = jedna zmluva“, zamedziť obchodovaniu „s potvrdeniami“ na množstvú vyzbierané v obciach bez toho, aby vôbec obec vedela, ktorá organizácia zodpovednosti výrobcov vykazuje „jej“ množstvú, a bez toho, aby mala s daným subjektom uzatvorenú zmluvu. Týmto prístupom zákonodarca sledoval to, aby plnenie povinností organizácie zodpovednosti výrobcov smerom k obciam bolo jednoznačne zhodnotiteľné a kontrolovateľné bez možnosti duplicitného vykazovania vyzbieraných odpadov, čo sa podľa dôvodovej správy v súčasnosti v praxi bežne deje. Ustanovuje sa preto princíp, že obec môže mať na zber odpadov z obalov a neobalových výrobkov uzavretú zmluvu len s jednou organizáciou zodpovednosti výrobcov. Fixácia

zmlúv na obdobie jedného roka má podľa dôvodovej správy zabezpečiť na jednej strane stabilitu vzťahov počas jedného roka, ale zároveň umožňuje zmenu každý rok.

87. Sumarizujúc je možné konštatovať, že § 81 ods. 22 spolu s § 59 ods. 2 zákona o odpadoch, zavádzajúc princíp „jedna obec = jedna zmluva“, implementujú do slovenskej právnej úpravy tri nové prvky: (i) organizácie zodpovednosti výrobcov prevádzkujúce systém združeného nakladania s odpadmi z obalov a s odpadmi z neobalových výrobkov oddelene vyzbieraných z komunálnych odpadov môžu vykonávať svoju činnosť a získať prístup k zozbieranému odpadu iba na základe zmlúv uzavretých s obcami, (ii) každá obec môže uzatvoriť zmluvu iba s jednou organizáciou zodpovednosti výrobcov prevádzkujúcou systém združeného nakladania s odpadmi z obalov a s odpadmi z neobalových výrobkov oddelene vyzbieraných z komunálnych odpadov a (iii) ak objem zberu pokrytý zmluvami s obcami, ktoré uzavrela organizácia zodpovednosti výrobcov prevádzkujúca systém združeného nakladania s odpadmi z obalov a s odpadmi z neobalových výrobkov oddelene vyzbieraných z komunálnych odpadov, nedosiahne súhrnný zberový (trhový) podiel ňou zastúpených výrobcov obalov, takáto organizácia zodpovednosti výrobcov stratí svoju autorizáciu alebo jej dokonca nebude vôbec udelená autorizácia na to, aby sa stala organizáciou zodpovednosti výrobcov podľa zákona o odpadoch. Kombinácia týchto elementov podľa navrhovateľov vytvorí základ pre trvalé narušenie súťažného prostredia.

88. V rámci posúdenia načrtnutého problému považuje ústavný súd za vhodné v prvom rade vyriešiť otázku, či vôbec existuje relácia medzi právnym postavením organizácií zodpovednosti výrobcov a hospodárskou súťažou. Inak vyjadrené, ústavný súd skúmal, či organizácie zodpovednosti výrobcov v rámci svojho pôsobenia participujú na hospodárskej súťaži a či ich činnosť spadá pod rámec hospodárskej činnosti v rámci relevantného trhu. Táto otázka sa javila ako relevantná o to viac, že organizácie zodpovednosti výrobcov sú subjektmi, ktoré sú *ex lege* neziskové, resp. účelom ich existencie nie je dosahovanie zisku.

89. Systematický výklad zákona o odpadoch poukazuje na to, že zákonodarca vymedzil systém združeného nakladania s vyhradeným prúdom odpadu ako súbor na seba

nadväzujúcich, vzájomne súvisiacich a podmienených aktivít účastníkov hospodárskej súťaže v odpadovom hospodárstve, ktorých cieľom je komplexné zabezpečenie zberu a spracovania vyhradeného prúdu odpadu vrátane prípravy na opätovné použitie a recyklácie vyhradeného prúdu odpadu, ktorý je vytvorený zmluvnými vzťahmi, ktoré na účel zabezpečenia plnenia vyhradených povinností v rozsahu udelenej autorizácie uzavrela organizácia zodpovednosti výrobcov s ostatnými účastníkmi hospodárskej súťaže v odpadovom hospodárstve (§ 27 ods. 10 zákona o odpadoch). Z legálnej definície systému združeného nakladania teda vyplýva, že podstatou tohto procesu sú aktivity účastníkov hospodárskej súťaže a medzi tieto subjekty patria aj organizácie zodpovednosti výrobcov.

90. Ako subsidiárny argument potvrdzujúci zaradenie činnosti organizácií zodpovednosti výrobcov pod rámec hospodárskej súťaže je možné uviesť odkaz na § 3 ods. 1 zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, z ktorého vyplýva, že sa za podnikateľa pre potreby tohto zákona pokladá aj „fyzická osoba a právnická osoba, ich združenia a združenia týchto združení, ak ide o ich činnosti a konania, ktoré súvisia alebo môžu súvisieť so súťažou bez ohľadu na to, či tieto činnosti a konania sú alebo nie sú zamerané na dosahovanie zisku.“. *Per analogiam* je možné pod citovanú právnu normu subsumovať aj (postavenie) organizácií zodpovednosti výrobcov.

91. Zohľadňujúc aj kontext rozhodovacej činnosti Súdneho dvora Európskej únie, ako aj predošlú rozhodovaciu činnosť ústavného súdu, bolo možné dospieť ku konklúzii o zaradení činnosti organizácií zodpovednosti výrobcov pod rámec hospodárskej súťaže, čím sa konzekventne legitimovala aj otázka potenciálneho zásahu do princípu ochrany hospodárskej súťaže.

92. Po ustálení právneho záveru v súvislosti so zaradením činnosti organizácií zodpovednosti výrobcov pod rámec hospodárskej súťaže pristúpil ústavný súd k posúdeniu princípu „jedna obec = jedna zmluva“, ktorý sa uplatňuje v súvislosti s činnosťou

organizácií zodpovednosti výrobcov, a zameral sa na jednotlivé úrovne potenciálnych zásahov do princípu ochrany hospodárskej súťaže.

93. Zmluvy medzi obcami a organizáciami zodpovednosti výrobcov o nakladaní s odpadmi z obalov nie sú síce exkluzívne na úrovni peňažných tokov, keďže peňažné plnenia prebiehajú na úrovni „výrobca – organizácia zodpovednosti výrobcov“ a následne na úrovni „organizácia zodpovednosti výrobcov – spoločnosť podnikajúca v odpadovom hospodárstve“ (napr. zber, triedenie odpadu), no všetky tri úrovne, na ktorých pôsobia organizácie zodpovednosti výrobcov sú úzko previazané, a preto dominantné/exkluzívne postavenie organizácií zodpovednosti výrobcov v oblasti zmluvných vzťahov s obcami môže ovplyvniť hospodársku súťaž aj na trhu výrobcov vyhradených výrobkov, ako aj na trhu spoločností podnikajúcich v odpadovom hospodárstve. V tomto kontexte môže princíp „jedna obec = jedna zmluva“ predstavovať zavedenie exkluzívnych dohôd, ktoré intervenujú do funkčných mechanizmov hospodárskej súťaže, keďže ich uzavretie je podmienkou na to, aby mohla konkrétna organizácia zodpovednosti výrobcov prevádzkovať systém združeného nakladania s odpadmi z obalov a s odpadmi z neobalových výrobkov oddelene vyzbieraných z komunálnych odpadov v tej-ktorej obci.

94. Z pohľadu posúdenia ústavnoprávnej konformity „exkluzívnych“ zmlúv je pritom podstatné určiť, či existoval/existuje verejný záujem na vytvorení takéhoto mechanizmu. Ako už bolo konštatované, ústava síce výslovne nezdôrazňuje požiadavku verejného záujmu v čl. 55 ods. 2, avšak patrí k všeobecným princípom implikovaným v princípoch tvorby práva v právnom štáte, a preto má právny význam aj vo vzťahu k princípom ochrany a podpory hospodárskej súťaže. Verejný záujem na obmedzení hospodárskej súťaže nemožno predpokladať, ale treba ho preukázať (PL. ÚS 13/97).

95. Ústavný súd v rámci svojej predošlej rozhodovacej činnosti vyslovil univerzálne aplikovateľné pravidlo, podľa ktorého výslovná identifikácia „verejného záujmu“, kvôli ktorému sa zasahuje do základného práva alebo slobody, sa vo fáze tvorby práva nevyžaduje. Stačí jeho následná identifikácia v prípade pochybnosti o jeho existencii

a verejný záujem nemusí identifikovať iba národná rada, ale môže ho zistiť aj ústavný súd bez súčinnosti národnej rady.

96. Vychádzajúc z predošlých čiastkových právnych záverov, ústavný súd pristúpil ku komplexnému posúdeniu napadnutej právnej úpravy so zreteľom na posúdenie a identifikáciu ne/existencie verejného záujmu v predmetnej veci.

97. Analýzu dôvodov, ktorými by sa potenciálne mohol legitimovať zásah do princípu ochrany hospodárskej súťaže, rámcuje ústavný súd koncepčne širšie poňatými úvahami o ekologickej etike, čím sa snaží rešpektovať imperatív herkulesovského rozhl'adeného sudcu/súdu, ktorý v duchu Dworkinovej integračnej teórie prevezme na seba bremeno spočívajúce v spájaní spoločenských hodnôt s normatívnym svetom (DWORKIN, R. *Ríša práva*. Bratislava : Kalligram, 2014.).

98. Odpadová legislatíva (či už na národnej, alebo na európskej úrovni) reflektuje aktuálne trendy, ktoré sú pre globalizovanú spoločnosť 21. storočia emblematické. Touto floskulou ústavný súd nepoukazuje na kontinuálny nárast produkcie a výroby tovarov, ktorý je neoddeliteľne spätý s našou konzumnou spoločnosťou a vedie ku geometrickému nárastu odpadu v našom európskom priestore, ale na postupné presadzovanie myšlienky nevyhnutnosti globálnej koncepcie etiky (SINGER, P. *Jeden svet. Etika globalizácie*. Bratislava : Vydavateľstvo Spolku slovenských spisovateľov, 2006.), ktorá zahŕňa aj ekologickú etiku.

99. Ekologická etika vychádza z evolučných fundamentov a predpokladá, že ľudstvo dokáže vývojom v čase opustiť antropocentrický prístup k prírode a rozšíriť svoj etický okruh aj na organickú a anorganickú prírodu. Táto myšlienka smeruje k prijatiu našej morálnej povinnosti aktívnym spôsobom sa starať o ochranu a zachovanie prírody. Nie je to pritom žiadne novum – základom doktríny prirodzeného práva (v rozsahu a vo forme základných ľudských práv a slobôd) je taktiež viera v existenciu prirodzeného mravného poriadku a ústavná garancia základných práv a slobôd je podľa viacerých mysliteľov len normatívnou transformáciou tejto všeobecne akceptovanej viery v existenciu

univerzálne platných morálnych noriem, ktoré patria každému človeku od narodenia bez ohľadu na jeho rasu, pohlavie, vek, zdravotný stav, etnickú, národnostnú alebo štátnu príslušnosť (PALOVIČOVÁ, Z. Ambivalentnosť ľudských práv a neurčitost' ich pojmu z pohľadu filozofie. In: *FILOZOFIA*. 2015, roč. 70, č. 9, s.759 – 769.).

100. Apel na morálnu akceptáciu prírody v podobe priznania a uznania jej hodnoty však prekračuje morálny rámec a nachádzame ho vo výraznej miere aj v sekulárnej odbornej literatúre, ktorá zhodne tvrdí, že ekologická etika je (v súčasnosti) nutnosťou (SKÝBOVÁ, M. *Etika a příroda. Proč brát morální ohledy na přírodu*. – s. 10 s odkazom na LEOPOLD, A. *Obrázky z chatrče*. Tulčík : Abies, 2000. 233 s.).

101. Od úvah o globálnej ekologickej etike späť k „prízemným“ témam, ktoré sa týkajú pragmatických aspektov naplňania etických imperatívov v praxi. Ústavný súd konštatuje, že verejný záujem v prípade posudzovaného návrhu skupiny poslancov je potrebné vnímať v súvislosti s požiadavkami ekologickej etiky, a to ako verejný záujem na zachovaní prírody ako hodnoty. Takto vymedzený verejný záujem nachádza svoje normatívne ukotvenie aj v ustanoveniach šiesteho oddielu druhej hlavy ústavy v podobe práva na ochranu životného prostredia (transformácia akceptovaných morálnych noriem na ústavnoprávne normy), ako aj v zmysle a účele zákona o odpadoch, ktorý naprieč svojimi ustanoveniami apeluje na ekologické postupy (napr. § 3 ods. 1 zákona o odpadoch, v zmysle ktorého je odpadové hospodárstvo definované ako súbor činností zameraných na predchádzanie a obmedzovanie vzniku odpadov a znižovanie ich nebezpečnosti pre životné prostredie).

102. V kontexte prezentovaných úvah je možná otázka o existencii verejného záujmu preformulovať a koncipovať takto: prispieva princíp „jedna obec = jedna zmluva“ k zvýšenej ochrane prírody (identifikovaný verejný záujem) alebo, naopak, zásahom do hospodárskej súťaže dochádza konzekventne aj k zníženiu úrovne ochrany prírody?

103. Jedným z primárnych cieľov zákona o odpadoch je zabezpečiť funkčný systém nakladania s odpadmi v súlade s požiadavkami ekologickej etiky. Konzekventne

je v prípade organizácií zodpovednosti výrobcov cieľom zabezpečiť funkčný systém združeného nakladania s vyhradeným prúdom odpadov, v posudzovanom prípade s odpadmi z obalov. Takto vymedzené ciele súvisia *de facto* s novou koncepciou tzv. rozšírenej zodpovednosti výrobcov, v rámci ktorej sú výrobcovia plne zodpovední aj za odpady z obalov a odpady z neobalových výrobkov z plastu, papiera, skla a kovov, ktoré sú hlavnou zložkou komunálnych odpadov, ktoré sa vytriedujú z komunálnych odpadov.

104. Zákon o odpadoch v tomto bode funguje ako incentíva – externý motivačný faktor, ktorý podnecuje obce k triedeniu komunálneho odpadu (k významu incentív v ekonomickej analýze práva – BROULÍK, J., BARTOŠEK, J. *Ekonomický přístup k právu*. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 47 – 49.). Keďže v zmysle § 81 ods. 6 písm. b) zákona o odpadoch je skladovanie vytriedených zložiek komunálnych odpadov (vrátane obalov) v obci zakázané a zároveň je bremeno zodpovednosti prenesené na výrobcov (v rámci koncepcie rozšírenej zodpovednosti výrobcov), dochádza k motivácii obcí efektívnejšie triediť odpad, keďže platí priama úmera medzi množstvom vytriedeného odpadu a nákladmi, ktoré hradí výrobca (priamy dôsledok incentívy vytvorenej zákonom o odpadoch). Uvedené sa v konečnom dôsledku pozitívne premietne do ekonomickej situácie samotných občanov, keďže o čo viac sa vytriedi, o to menej bude občan platiť v rámci miestneho poplatku za zmesový komunálny odpad.

105. Trojčlenku subjektov v rámci opísanej schémy uzatvárajú práve organizácie zodpovednosti výrobcov, ktoré predstavujú medzičlánok medzi obcami a výrobcami. V zmysle § 28 ods. 1 zákona o odpadoch je organizácia zodpovednosti výrobcov právnická osoba so sídlom v Slovenskej republike založená, vlastnená a prevádzkovaná výlučne výrobcami vyhradených výrobkov so sídlom v niektorom z členských štátoch, ktorá – v súlade s udelenou autorizáciou – zabezpečuje na základe zmluvy o plnení vyhradených povinností plnenie vyhradených povinností za zastúpených výrobcov vyhradeného výrobku (v tomto prípade výrobcov obalov). Účelom organizácie zodpovednosti výrobcov nie je dosahovanie zisku.

106. Pre účely zabezpečenia svojich povinností následne organizácia zodpovednosti výrobcov uzatvára zmluvu s obcou (§ 59 ods. 2 zákona o odpadoch) a existencia zmluvy je nutnou podmienkou pre zabezpečovanie systému združeného nakladania s odpadmi z obalov. Zmluvný vzťah medzi organizáciou zodpovednosti výrobcov a obcou je garanciou funkčnosti systému združeného nakladania s týmto vyhradeným prúdom odpadov (z obalov) a zároveň zárukou možného splnenia výhradných povinností vyplývajúcich výrobcom z koncepcie rozšírenej zodpovednosti.

107. Uvedené skutočnosti odôvodňujú potrebu zmluvného vzťahu medzi organizáciou zodpovednosti výrobcov a obcami, avšak žiadnym spôsobom z nich zatiaľ nevyplýva potreba implementácie princípu „jedna obec – jedna zmluva“. K dôvodom vytvorenia tohto pravidla je v dôvodovej správe k zákonu o odpadoch uvedené: *«Návrh zákona ukladá výrobcom povinnosť plniť svoj zberový podiel odpadov z obalov aj prostredníctvom množstiev vyzbieraných v obciach ako súčasť triedeného zberu komunálneho odpadu. Náklady triedeného zberu bude znášať výrobca. Množstvá odpadov ktoré sa v zazmluvnenej obci vyzbierajú, bude môcť potvrdzovať iba pôvodný pôvodca odpadu, obec alebo osoba, ktorá vykonáva výkup odpadov v zmysle zákona o odpadoch. Takýmto nastavením sa chce zamedziť obchodovaniu „s potvrdeniami“ na množstvá vyzbierané v obciach, bez toho, aby vôbec obec vedela, ktorá OZV vykazuje „jej“ množstvá a bez toho, aby mala s daným subjektom uzatvorenú zmluvu. Týmto prístupom je možné dosiahnuť to, aby plnenie povinností OZV smerom k obciam bolo jednoznačne vyhodnotiteľné a kontrolovateľné bez možnosti duplicitného vykazovania rovnakého množstva vyzbieraných odpadov, čo sa v súčasnosti v praxi bežne deje. Preto sa ustanovuje zásada, že obec môže mať na zber odpadov z obalov a neobalových výrobkov uzavretú zmluvu len s jednou OZV. Fixácia zmlúv na obdobie jedného roka zabezpečuje na jednej strane stabilitu vzťahov počas jedného roka, ale zároveň umožňuje zmenu každý rok.»*

108. Z textu citovanej dôvodovej správy vyplýva, že dôvodom na zavedenie princípu „jedna obec = jedna zmluva“ je reakcia na predošlé problémy vyplývajúce z praxe, keď dochádzalo k zneužívaniu existujúceho systému a k duplicitnému vykazovaniu vyzbieraných a spracovaných množstiev odpadov z obalov a neobalových výrobkov v rámci

konkrétnej obce. Takéto skresľovanie dát mohlo následne deformovať systém a spôsobiť nenapĺňanie cieľov odpadového hospodárstva, ktoré sú reflexiou postulátov ekologickej etiky. Dôvodom, ktorým zákonodarca odôvodnil princíp „jedna obec = jedna zmluva“ je získanie presných štatistických informácií o vyhradených prúdoch odpadov z obalov a neobalových výrobkov a s tým spojená možnosť transparentnej kontroly, ako aj vyhodnotenia efektivity plnenia povinností jednotlivých subjektov. Tieto dôvody pritom ústavný súd vyhodnocuje ako dostatočne racionálne.

109. Vláda vo svojom stanovisku zároveň poukazuje aj na ďalší konkrétny praktický aspekt spojený s prípadnou multiplicitou zmlúv medzi obcou a viacerými organizáciami zodpovednosti výrobcov. Ak by na území jednej obce pôsobilo v priebehu roka viac organizácií zodpovednosti výrobcov, musel by byť rozmiestnený dvojnásobný/viacnásobný počet zberných nádob a už dnes je problém, kam ich v obciach umiestniť. Taktiež by bol neefektívny samotný zvoz odpadu – dva zvozy pre dve alebo viaceré organizácie zodpovednosti výrobcov z jednej obce. Bolo by komplikované určiť, ako by bolo rozdelené množstvo odpadu z jednej obce, či by si rozdelili organizácie zodpovednosti výrobcov obec napr. podľa ulíc, či by si navzájom „nekradli“ odpad. Výsledkom by to bol potenciálny chaos pre občanov a v konečnom dôsledku nefunkčný systém nakladania s komunálnym odpadom v obci. Zavedením princípu „jedna obec = jedna zmluva“ sa viacero týchto negatív eliminuje, keďže sa v rámci predmetnej zmluvy jednoznačne vymedzí rozsah povinností organizácie zodpovednosti výrobcov. Napríklad v rámci popisu systému triedeného zberu (čo je v zmysle zákona o odpadoch povinnou náležitosťou zmluvy) sa uvedie, či ide o vrecový alebo kontajnerový systém zberu, resp. kombinovaný systém, v rámci vyčíslenia nákladov na triedený zber v obci uvedie výška celoročných nákladov na triedený zber v obci vrátane nákladov na zberné nádoby, zberný dvor a podobne.

110. Tretí dôvod, na ktorý poukazuje vláda a ústavný súd ho považuje taktiež za legitímny, spočíva vo zvýšení efektivity zhodnocovania a recyklácie odpadov z obalov a eliminácii snáh výrobcov o obchádzanie/zjednodušovanie svojich výhradných povinností: „Čo sa týka množstva triedeného odpadu, aj tu zákon nastavuje nové pravidlá tak, aby mal výrobca povinnosť riešiť napĺňanie limitov zhodnocovania a recyklácie odpadov z obalov

aj z odpadov z obalov a neobalových výrobkov vytriedených z komunálnych odpadov. V súčasnosti je hlavným problémom obalových komodít skutočnosť, že povinné osoby si svoje limity riešia hlavne cez priemyselné obaly, čo je oveľa jednoduchšia a lacnejšia cesta získania potrebných množstiev odpadov z obalov. Avšak o obaly a neobalové výrobky v komunálnom odpade potom nikto z povinných osôb nejaví záujem a nie je motivácia riešiť zvyšovanie množstiev triedeného zberu komunálnych odpadov v Slovenskej republike. V zákone o odpadoch sa teda zavádza pre organizácie zodpovednosti výrobcov, ktoré zabezpečujú v obciach nakladanie s odpadmi z obalov a neobalových výrobkov, povinnosť zabezpečiť aj zber týchto odpadov, ktoré sú súčasťou komunálnych odpadov, a to vo výške svojho zberového podielu, ktorého výpočet nový zákon ustanovuje. “ Implementácia princípu „jedna obec = jedna zmluva“ je aj v tomto prípade opodstatnená a racionálna, keďže podporuje efektivitu realizácie zhodnocovania a recyklácie odpadov z obalov a neobalových výrobkov vytriedených z komunálnych odpadov, a to v rozsahu zvýšenia transparentnosti a uľahčenia kontroly skutočného napĺňania limitov zo strany výrobcov. Znásobovanie kontraktálnych vzťahov a kumulovanie subjektov (organizácií zodpovednosti výrobcov) realizujúcich zabezpečenie stanovených povinností pre výrobcov by naopak mohlo viesť k väčšej neprehľadnosti a vytvoreniu priestoru pre potenciálne obchádzanie týchto povinností.

111. Na základe prezentovaných argumentov a posúdenia relevantných ustanovení zákona o odpadoch dospel ústavný súd k záveru, že multiplicita zmluvných vzťahov by v posudzovanom prípade predstavovala zvýšené transakčné náklady a *vice versa* systém jednej zmluvy znižuje transakčné náklady, keďže zjednodušuje a sprehladňuje systém. Odvolávajúc sa na základný koncept ekonomickej analýzy práva – Coaseho teorému – je možné konštatovať, že z pohľadu ekonomickej efektivity právnej úpravy je želateľným stavom situácia, keď právna regulácia napomáha znižovať transakčné náklady (BROULÍK, J., BARTOŠEK, J. *Ekonomický prístup k právu*. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 55.). Tento predpoklad je v tomto prípade splnený, keďže dotknutým subjektom (výrobca/organizácia zodpovednosti výrobcov/výrobca) je umožnené koncentrovať úpravu ich povinností do jednoúrovňovej platformy zmluvných vzťahov a nedochádza tu k ich triedeniu, čo výrazným spôsobom šetrí náklady, ktoré by boli za iných okolností

spojené s uzatváraním viacerých zmlúv [náklady na prieskum, na vyjednávanie a náklady na vynucovanie plnenia povinnosti (Kol. autorov. *Aktuálne otázky teórie práva*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, s.130.)]. Tento záver pritom predstavuje ďalší prvok racionality posudzovanej právnej úpravy.

112. Ústavný súd zároveň zohľadnil aj skutočnosť, že nejde o rigidný uzatvorený zmluvný systém. Flexibilita systému (ktorá je v tomto prípade stotožniteľná s požiadavkami funkčných mechanizmov hospodárskej súťaže, medzi ktoré je možné zaradiť aj elimináciu vzniku monopolov) je garantovaná jednak možnosťou obcí v ročnom horizonte vypovedať uzatvorené zmluvy (garancia hospodárskej súťaže na strane obcí) a taktiež možnosťou vytvoriť si vlastnú organizáciu zodpovednosti výrobcov za podmienok, ktoré sú z normatívneho hľadiska rovnocenné pre všetky subjekty (garancia hospodárskej súťaže na strane výrobcov). Fixácia zmlúv na obdobie jedného roka zabezpečuje na jednej strane stabilitu vzťahov počas jedného roka, ale zároveň umožňuje zmenu každý rok.

113. Ústavný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že slovné spojenie „exkluzívna zmluva“ použil predovšetkým ako mierne neobratnú slovnú barličku, keďže *stricto sensu* nejde o exkluzívne zmluvy. Niet polemiky o tom, že obec môže mať uzavretú zmluvu len s jednou organizáciou zodpovednosti výrobcov, avšak táto zmluva je zo strany obce bez udania dôvodu vypovedateľná k 31. decembru daného kalendárneho roka. Zároveň je ponechaná možnosť v rámci zmluvnej slobody autonómny spôsobom si upraviť aj iné spôsoby ukončenia tohto zmluvného vzťahu. Ako bolo aj v predošlých bodoch naznačené, tieto skutočnosti považuje ústavný súd za dôležité z pohľadu „zjemnenia“ niektorých potenciálnych negatív napadnutej právnej úpravy z pohľadu zásahu do princípu ochrany hospodárskej súťaže.

114. Ústavný súd zároveň vyhodnocuje niektoré obavy navrhovateľov, súvisiace s domnelou neochotou obcí uzatvárať nové zmluvné vzťahy, ako neopodstatnené, sugestívne, ba až špekulatívne. Navrhovatelia napríklad vo svojom návrhu tvrdia, že *„ani mierne výhodnejšia ponuka spolupráce nebude dostatočne motivovať predstaviteľov obcí a miest, aby vypovedali súčasné zmluvy a pristúpili k uzatvoreniu zmlúv*

s konkurenčnou oprávnenou organizáciou (organizáciou zodpovednosti výrobcov), keďže ukončenie existujúcich zmluvných vzťahov a uzatvorenie nových zmlúv bude nevyhnutne spojené s určitými nákladmi (administratívnymi, organizačnými, nákladmi spojenými s právnym zastupovaním, atď.), ktoré obec nemusí vynakladať v prípade, že zotrvá v existujúcom zmluvnom vzťahu (v už uzatvorenom s jednou oprávnenou organizáciou).“.

Tento typ argumentácie je potrebné diferencovať od argumentácie ekonomickou racionalitou (aká je využitá napríklad v 111. bode tohto nálezu). Pokus o behaviorálno-psychologickú analýzu, ktorú prezentujú navrhovatelia, totižto nevychádza zo špecifik napadnutej právnej úpravy, ale kalkuluje so všeobecnými ľudskými vlastnosťami a vzormi správania. Navrhovatelia teda neargumentujú, že obce nebudú chcieť zmeniť svojho zmluvného partnera z dôvodu existencie princípu „jedna obec = jedna zmluva“ (v takomto prípade by dané právne pravidlo fungovalo ako negatívny motivačný faktor), ale poukazujú na univerzálnu ľudskú pohodlnosť a lenivosť. Tento argument by však bol rovnako platný aj v systéme, ktorý by umožňoval obciam uzavretie viacerých zmlúv – ak by sa pristúpilo na argumenty navrhovateľov, tak aj v tomto scenári by platilo, že obce by sa uspokojili s jednou (existujúcou) zmluvou a nemali by – vzhľadom na existujúce transakčné náklady – motiváciu uzatvárať nové (ďalšie) zmluvy.

115. Príklad uvedený v predošlom bode nálezu je pritom symptomatickým pre viaceré argumenty navrhovateľov, ktorí na viacerých miestach v texte svojho návrhu dokazujú, že nezvládajú rozlišovať medzi subjektívnym a objektívnym zmyslom právnych aktov tak, ako to požaduje v rámci právnej interpretácie Hans Kelsen. Subjektívny zmysel aktu sa môže, ale nemusí stotožňovať s jeho objektívnym zmyslom, ktorý mu prináleží v systéme všetkých právnych aktov, t. j. v systéme práva (KELSEN, H. *Čistá právna náuka*. Bratislava : Kalligram, 2018, s. 40.). Naznačená disproporcia percepcie následne vedie pochopiteľne aj k nesprávnym právnym záverom.

116. Medzi najzávažnejšie interpretačné lapsusy navrhovateľov pritom patrí nedostatočné vymedzenie úlohy organizácií zodpovednosti výrobcov v procese zabezpečenia funkčného systému nakladania s odpadmi v súlade s požiadavkami ekologickej etiky. Organizácie zodpovednosti výrobcov majú totižto veľmi špecifickú

povahu, ktorá determinuje aj ich podiel na funkčnosti hospodárskej súťaže. Boli vytvorené ako suplementárne subjekty, ktorých účelom je zabezpečiť plnenie povinností výrobcov vyhradených výrobkov. Predstavujú veľmi osobitú, limitovanú a akcesorickú formu podnikania, ktoré funguje ako vedľajšia činnosť viazaná na hlavnú podnikateľskú činnosť výrobcov vyhradených výrobkov. Ak sa teda na organizácie zodpovednosti výrobcov pozeráme z hľadiska ich účelu ako na „pomocné organizácie“ výrobcov vyhradených výrobkov, napadnutá právna úprava predstavuje skôr zásah do práva na podnikanie samotných výrobcov, ktorého intenzita je však oslabená práve limitovanou a akcesorickou formou podnikania organizácií zodpovednosti výrobcov, keďže ich hlavným cieľom bolo napomôcť plneniu povinností výrobcov vyhradených výrobkov vyplývajúcich z „rozšírenej zodpovednosti výrobcov“ v oblasti nakladania s odpadmi. V tomto smere teda nejde o zásah do hlavnej podnikateľskej činnosti výrobcov vyhradených výrobkov.

117. V kontexte týchto úvah je možné konštatovať, že samotná povaha organizácií zodpovednosti výrobcov relativizuje ich význam pre funkčnosť hospodárskej súťaže v rámci odpadového hospodárstva, čoho dôsledkom bola zo strany ústavného súdu aj voľba referenčného rámca pre posúdenie existencie verejného záujmu.

118. Ústavný súd sa pri posudzovaní návrhu skupiny poslancov pohyboval v priestore vymedzenom dvoma mantinelmi: na jednej strane sa nachádzal verejný záujem na znížení množstva skládkovaného odpadu, predchádzaní vzniku odpadu, ako aj minimalizácii negatívnych vplyvov vzniku a nakladania s odpadom na životné prostredie a zdravie ľudí (súhrnne označené v tomto náleze ako dôsledky morálnych imperatívov ekologickej etiky) a na druhej strane nevyhnutnosť zabezpečiť v systéme nakladania s odpadom zdravé konkurenčné prostredie pre všetky zúčastnené subjekty. Na základe vykonanej analýzy a po zohľadnení všetkých nuáns posudzovaného problému ústavný súd konštatuje, že identifikoval verejný záujem na implementácii princípu „jedna obec = jedna zmluva“ a tento verejný záujem dosahuje takú ústavnú intenzitu, ktorá legitimizuje zavedenie „exkluzívnych zmlúv“ v odpadovom hospodárstve. Zvolený model ústavný súd zároveň považuje za racionálny a rozumný spôsob dosiahnutia cieľov vymedzených požiadavkami ekologickej etiky, ktoré smerujú k zvýšeniu miery ochrany

prírody (v ústavnoprávnej terminológii vyjadrené ako kompatibilný s požiadavkami overovanými testom racionality).

119. Vychádzajúc z už uvedených východísk, ústavný súd dospel k záveru, že navrhovateľmi napadnutá právna úprava je v súlade s čl. 55 ods. 2 ústavy.

### **K namietanému nesúladu s čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 3 a 4 a čl. 35 ods. 1 ústavy**

120. Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy sú ľudia slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

121. Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy sa základné práva a slobody zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.

122. Podľa čl. 12 ods. 4 ústavy nikomu nesmie byť spôsobená ujma na právach pre to, že uplatňuje svoje základné práva a slobody.

123. Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy musia zákonné obmedzenia základných práv a slobôd platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré splňajú ustanovené podmienky.

124. Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy sa pri obmedzovaní základných práv a slobôd musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

125. Podľa čl. 35 ods. 1 ústavy má každý právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

126. Pokiaľ ide o časť návrhu týkajúcu sa namietaného nesúladu napadnutých ustanovení zákona o odpadoch s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, ústavný súd

konštatuje skutočnosť, na ktorú upozorňujú aj samotní navrhovatelia, a to, že posudzovanie súladu právnych noriem s označenými ustanoveniami ústavy má akcesorickú povahu, tzn. je relevantné iba v kontexte konkrétneho vyjadrenia ich dopadu na základné práva alebo slobody zaručené v ústave. Doktrínu viažucu sa na princíp rovnosti ústavný súd vo svojej judikatúre rozvíja už dlhodobo a zo všeobecnej povahy označených ustanovení ústavy odvodil imperatív ich percepcie, interpretácie a uplatňovania vo vzájomnej organickej väzbe, keďže predstavujú základné východisko uplatnenia princípu rovnosti v konkrétnom prípade, resp. konkrétnej situácii.

127. Inými slovami, pri skúmaní otázky, či v konkrétnom prípade došlo alebo nedošlo k porušeniu ústavného princípu rovnosti pred zákonom, treba najprv preskúmať to, či pri obmedzení niektorého základného práva alebo slobody bol alebo nebol rešpektovaný príkaz vyjadrený v čl. 13 ods. 3 ústavy, podľa ktorého zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky, t. j. z hľadiska skúmania porušenia princípu rovnosti pri obmedzovaní niektorého základného práva alebo slobody je nemysliteľná interpretácia a aplikácia čl. 12 ods. 1 prvej vety a čl. 12 ods. 2 ústavy bez spojenia s čl. 13 ods. 3 ústavy (PL. ÚS 16/08, PL. ÚS 12/2014).

128. V súvislosti s uvedenými skutočnosťami je tiež vhodné pripomenúť, že podľa judikatúry ústavného súdu má čl. 12 ods. 2 ústavy všeobecný, deklaratívny charakter, a nie charakter základného ľudského práva a slobody. Jeho použitia sa možno dovoľávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd uvedených v ústave (I. ÚS 17/99).

129. Vzhľadom na uvedené skutočnosti je možné posúdenie namietaného nesúladu napadnutých ustanovení zákona o odpadoch s článkami ústavy týkajúcimi sa princípu rovnosti len v kontexte zásahu do konkrétneho základného práva, ktorým je v tomto prípade základné právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť v zmysle čl. 35 ods. 1 ústavy. Ústavný súd považuje na tomto mieste za vhodné (*ad marginem*) podotknúť, že čl. 55 ods. 2 ústavy neobsahuje základné právo či slobodu, ale ústavný princíp ochrany

hospodárskej súťaže, *ergo* táto časť namietaného nesúladu napadnutých ustanovení zákona o odpadoch bola posudzovaná osobitne, v inom ústavnoprávnom kontexte.

130. Základné právo podnikateľ je zaradené v ústave medzi hospodárske, kultúrne a sociálne práva, preto sa ho možno domáhať len v medziach príslušných zákonov, ktoré upravujú jeho výkon. Zákonodarca disponuje pri tvorbe týchto zákonov širokou mierou uváženia týkajúcou sa voľby adekvátnej hospodárskej a sociálnej, resp. enviromentálnej politiky, čo znamená, že rozhoduje o tom, v akom rozsahu, v akej kvalite a za akých podmienok ho bude garantovať. Táto miera uváženia nie je absolútna. Jej limity sú vyjadrené v ústavných princípoch a v požiadavke ochrany ďalších hodnôt, na ktorých je ústava založená a ktoré chráni. V kontexte posudzovaného návrhu to znamená, že zákonodarca bol limitovaný nielen ústavným rámcom právneho štátu a jeho inherentnými princípmi, ale aj princípom ochrany hospodárskej súťaže.

131. Zo samotného návrhu skupiny poslancov jednoznačne vyplýva, že zásah do práva na podnikanie je z ich pohľadu len terciárnym problémom (v návrhu sa explicitne k tejto časti vyjadrili len v jednom bode – 118), ktorý posúvajú argumentačne do úzadia v prospech argumentácie týkajúcej sa zásahu do princípu rovnosti (ktorý je však nevyhnutné spájať práve s právom na podnikanie) a predovšetkým v prospech argumentácie zameranej na nesúlad s čl. 55 ods. 2 ústavy.

132. Nielen v kontexte samotného podania, ale aj v nadväznosti na predošlé rozhodnutia ústavného súdu je pritom akceptovateľné, ak sa posúdenie zásahu do práva podnikateľ (v spojení so zásahom do princípu rovnosti) podmieni preskúmaním zásahu do princípu ochrany hospodárskej súťaže.

133. Vzhľadom na skutočnosť, že navrhovatelia argumentačne prepojili zásah do čl. 35 ods. 1 ústavy tézou o vytvorení značných bariér vstupu na trh, čím implicitne podmienili zásah do práva podnikateľ porušením princípu ochrany hospodárskej súťaže, ústavný súd vzhľadom na predošlý záver o súlade navrhovateľmi napadnutej právnej úpravy s čl. 55 ods. 2 ústavy (119. bod nálezu) konštatuje, že napadnuté ustanovenia zákona

o odpadoch sú v súlade aj s čl. 35 ods. 1 ústavy, ako aj s čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy (ktoré boli vzhľadom na ich akcesorickú povahu spojené s posúdením zásahu do čl. 35 ods. 1 ústavy).

134. Nad rámec uvedeného ústavný súd v súvislosti s právom podnikat' dodáva, že aj v kontexte posúdenia súladu napadnutých ustanovení zákona o odpadoch s čl. 35 ods. 1 ústavy bola podstatná špecifická povaha organizácií zodpovednosti výrobcov a ich charakter „pomocnej organizácie“, ktorej účelom nie je *stricto sensu* podnikateľská činnosť, čo je navyše umocnené (*ex lege*) zákazom zisku.

135. Na záver jadra svojho odôvodnenia by chcel ústavný súd podotknúť, že finálny výsledok posúdenia návrhu skupiny poslancov bol podstatným spôsobom ovplyvnený zmenou napadnutej právnej úpravy po prijatí návrhu na konanie, a to nielen v súvislosti so samotným zmeneným ustanovením (body 55 až 67 tohto nálezu), ale aj v súvislosti s ostatnými napadnutými ustanoveniami. V dôsledku legislatívnej zmeny došlo aj k zníženiu intenzity zásahu do funkčných mechanizmov hospodárskej súťaže v rámci odpadového hospodárstva, a to až v takej miere, že existujúca ingerencia do daného ústavného princípu, ktorá vzniká kvôli stále platným a účinným ustanoveniam zákona o odpadoch, bola vyhodnotená ako ústavne konformná s ohľadom na identifikovaný verejný záujem. Ústavný súd by chcel taktiež poukázať na skutočnosť, že viacero argumentov navrhovateľov (napríklad nerovnaká štartovacia pozícia subjektov) sa explicitne netýkala napadnutých ustanovení zákona o odpadoch, ale len dotvárala kontext, ktorý ústavný súd samozrejme zohľadnil, avšak v odôvodnení už nepovažoval za podstatné sa k nim vyjadriť, keďže by to mohol byť z pohľadu zrozumiteľnosti a presvedčivosti odôvodnenia kontraproduktívny krok.

**K namietanému nesúladu s čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii v spojení s čl. 3 Zmluvy o Európskej únii a obsahu Protokolu č. 27 pripojenému k Zmluve o Európskej únii**

136. Podľa čl. 3 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii platí: „Únia vytvorí vnútorný trh. Usiluje sa o trvalo udržateľný rozvoj Európy založený na vyváženom hospodárskom raste a cenovej stabilite, o sociálne trhové hospodárstva s vysokou konkurencieschopnosťou zamerané na dosiahnutie plnej zamestnanosti a sociálneho pokroku, ako aj o vysokú úroveň ochrany životného prostredia a zlepšenie jeho kvality. Podporuje vedecký a technický pokrok.“

137. Podľa čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii platí: „Podľa zásady lojálnej spolupráce sa Únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a vzájomne si pomáhajú pri vykonávaní úloh, ktoré vyplývajú zo zmlúv. Členské štáty prijímú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie. Členské štáty pomáhajú Únii pri plnení jej úloh a neprijímú žiadne opatrenia, ktoré by mohli ohroziť dosiahnutie cieľov Únie.“

138. Protokol (č. 27) o vnútornom trhu a hospodárskej súťaži obsahuje tieto pravidlá: „Vysoké zmluvné strany, berúc do úvahy, že vnútorný trh tak, ako je vymedzený v článku 3 Zmluvy o Európskej únii, obsahuje systém, ktorým sa zabezpečuje, že hospodárska súťaž nebude narušená.“

139. Vzhľadom na skutočnosť, že namietaný nesúlad napadnutých ustanovení zákona o odpadoch s ustanoveniami Zmluvy o Európskej únii a Protokolu č. 27 pripojenému k Zmluve o Európskej únii sa koncentruje na oblasť ochrany hospodárskej súťaže, ktorá bola ústavným súdom posudzovaná už v relácii k ústave (body 68 až 119 nálezu), a aj v prípade skupinou poslancov vymedzeného okruhu (výseku) z práva Európskej únie ide o totožné princípy a právom chránené hodnoty (hospodárska súťaž) a návrh skupiny poslancov v tejto časti len duplikoval dôvody, ktoré boli už zahrnuté a posúdené v rámci súladu s vnútroštátnym právom (kompatibilita s ústavou), ústavný súd z rovnakých dôvodov (body 68 až 119 nálezu) nevyhovel ani návrhu navrhovateľov na vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení zákona o odpadoch s čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii v spojení s čl. 3 Zmluvy o Európskej únii a obsahu Protokolu č. 27 pripojenému k Zmluve o Európskej únii.

**K namietanému nesúladu s čl. 1 a čl. 7 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu  
a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov**

140. Pokiaľ ide o časť návrhu týkajúcu sa namietaného nesúladu napadnutých ustanovení zákona o odpadoch s ustanoveniami smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov, ústavný súd poukazuje na svoju predošlú judikatúru, v zmysle ktorej aj po pristúpení Slovenskej republiky k Európskej únii zostávajú referenčným rámcom prieskumu ústavného súdu ako nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) normy ústavného poriadku Slovenskej republiky (pozri PL. ÚS 10/2014). Táto smernica, hoci predstavuje právne záväzný akt orgánov Európskej únie a prameň jej sekundárneho práva, nie je referenčnou normou v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy (pozri PL. ÚS 8/2010). Z uvedeného dôvodu nie je možné návrhu v tejto časti vyhovieť.

141. Okrem v predošlom bode konštatovaných formálno-procesných dôvodov, ústavný súd dopĺňa, že z materiálno-obsahového hľadiska je právny záver o nemožnosti vyhovenia návrhu v tomto bode možné analogicky doplniť aj o dôvody uvedené v súvislosti s primárnym právom Európskej únie (bod 139 nálezu).

142. Vychádzajúc z už uvedených skutočností, ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto nálezu.

**P o u č e n i e :** Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 25. apríla 2018