



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 51/2015-36

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 18. novembra 2015 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Milana Ľalíka, Lajosa Mészáros, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika predbežne prerokoval návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených TaylorWessing e/n/w/c advokáti s. r. o., Panenská 6, Bratislava, konajúca prostredníctvom konateľ a advokáta JUDr. Radovana Pala, LL.M., Ph.D., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky 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 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 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 a takto

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

Návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **p r i j í m a** na ďalšie konanie.

## Odôvodnenie:

### I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 28. októbra 2015 doručený návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“) 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 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.

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.“*

*... Prijatiu Zákona o odpadoch predchádzalo predloženie návrhu nového Zákona o odpadoch do pripomienkového konania v rámci požiadaviek ukladaných Smernicou Európskeho parlamentu a Rady č. 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 (ďalej len „Smernica 98/34/ES“). Tomuto oznámeniu bolo pridelené číslo 2014/424/SK, pričom koniec zastavenie konania bol stanovený 1. decembra 2014.*

... 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. Európska komisia zároveň uviedla, že jedna oprávnená organizácia už 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. Európska komisia taktiež výslovne poukázala na ustanovenie § 81 ods. 22 Zákona o odpadoch podľa ktorého: „Obec môže pre nakladanie s odpadmi z obalov a odpadov z neobalových výrobkov zbieraných spolu s odpadmi z obalov uzavrieť zmluvu len s jednou organizáciou zodpovednosti výrobcov pre obaly na obdobie najmenej jedného kalendárneho roka.“ Európska komisia uviedla, že takéto obmedzenie by mohlo 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.

... Napriek pripomienkam Európskej komisie, predkladateľ návrhu Zákona o odpadoch ponechal text namietaných častí návrhu v pôvodnom znení. Podľa schváleného Zákona o odpadoch tak obec môže uzatvoriť zmluvu len s jednou organizáciou zodpovednosti výrobcov na najmenej jeden rok. ...

... Pokiaľ ide o nakladanie s odpadmi z obalov, hlavným znakom nového Zákona o odpadoch je zavedenie zásady „jedna obec = jedna zmluva“ (§ 81 ods. 22 Zákona o odpadoch znie: „Obec môže pre nakladanie s odpadmi z obalov a odpadov z neobalových výrobkov zbieraných spolu s odpadmi z obalov uzavrieť zmluvu len s jednou organizáciou zodpovednosti výrobcov pre obaly na obdobie najmenej jedného kalendárneho roka“).

*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.*

*... 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 Zákona 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.*

*... Implementácia zásady „jedna obec = jedna zmluva“ dramaticky predefinuje a celkom zmení súčasnú schému nakladania s odpadmi z obalov na Slovensku; pričom zároveň eliminuje súťaž na trhu pre kolektívne nakladanie s odpadmi a triedeného zberu komunálneho odpadu (účinnok podobný účinku posudzovanému v prípade Altstoff). S ohľadom na okolnosti a spôsob jeho zavedenia a existujúcu faktickú situáciu, kde jedna oprávnená organizácia má už uzatvorené zmluvy s viac ako 50% všetkých obcí na Slovensku, dôjde k značnému zníženiu konkurenčného prostredia, ktoré vyústi do monopolizácie trhu s nakladaním s odpadmi z obalov 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. ...*

*... Ako bolo uvedené vyššie, v súčasnosti sa môže oprávnená organizácia (v Zákone o odpadoch označená ako „organizácia zodpovednosti výrobcu“) na Slovensku rozhodnúť, či získa prístup k potrebnému množstvu vyzbieraného odpadu z obalov prostredníctvom zmlúv s obcami alebo prostredníctvom zmlúv so zberovými spoločnosťami. Zákon o odpadoch túto možnosť limituje na uzatvorenie zmluvy s obcami a súčasne zakazuje obciam uzatvoriť zmluvu s viac ako jednou organizáciou zodpovednosti výrobcov. 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.*

*... Namietané ustanovenia Zákona o odpadoch v značnej miere obmedzia možnosti oprávnených organizácií (t.j. po novom „organizácii zodpovednosti výrobcov“) získať prístup k nevyhnutnému množstvu odpadu z obalov, keďže jediným možným spôsobom, akým bude môcť oprávnená organizácia dosiahnuť taký prístup, bude predstavovať uzatvorenie zmluvy s obcami. Návrh zákona o odpadoch však neumožňuje obciam, aby mali uzatvorenú viac ako jednu zmluvu s oprávnenou organizáciou v rovnakom čase.*

*... To bude v praxi znamenať, že 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.*

*... 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.*

*... Opatrenie „jedna obec = jedna zmluva“, ako je uvedené v Zákone o odpadoch, umožní oprávnenej organizácii vykonávať svoju činnosť v obci iba v prípade uzavretia zmluvy medzi oprávnenou organizáciou a obcou (§ 59 Zákona o odpadoch). Ustanovenie § 81 Zákona o odpadoch však stanovuje pravidlo, podľa ktorého môže mať obec uzatvorenú iba jednu zmluvu s oprávnenou organizáciou a trvanie takejto zmluvy musí byť aspoň jeden rok. Obec, v spolupráci s oprávnenou organizáciou, je povinná zabezpečiť, že zberová spoločnosť bude zabezpečovať triedený zber odpadu.*

*... 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 s 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). ...*

*... 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. ...

... 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).

... 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.

... Ak nadobudne Návrh zákona o odpadoch účinnosť v jeho súčasnej podobe, vytvorí také bariéry obchodu, že potenciálni noví súťažitelia budú mať zabránený vstup na trh organizácií systémov/kolektívnych riešení plnenia predmetných environmentálnych povinností.

... 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).

... V zmysle ustanovenia § 28 ods. 4 písm. r) Návrhu zákona o odpadoch je organizácia zodpovednosti výrobcov povinná oznámiť presahujúce množstvá koordinačnému centru, pričom, takáto organizácia zodpovednosti výrobcov, ktorá obdrží presahujúce množstvá nie je povinná (!) tieto množstvá poskytnúť v prospech ostatných organizácií zodpovednosti výrobcov („môže tieto množstvá poskytnúť“). Takáto právna regulácia môže viesť 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.

... To môže viesť dokonca k takému krajnému narušeniu situácie, kde dominantná (na úrovni obcí) organizácia bude poskytovať presahujúce množstvá „spriateľným“ organizáciám v snahe predstierať existenciu konkurenčného prostredia.

... Možná akumulácia presahujúcich množstiev jednou organizáciou bola kritizovaná Komisiou v prípade Altstoff nasledovne: „Pokiaľ ide o nevyhnutnú povahu dotknutého záväzku, z odôvodnení č. 290 a 293 napadnutého rozhodnutia vyplýva, že bez tohto záväzku by sa žalobca mohol pokúsiť kontrolovať rozdelenie zozbieraných obalov, privlastniac si časť obalov, ktorá mu v skutočnosti nepatrí (!). Aj keď žalobca navrhol inú metódu rozdelenia založenú na určenej kapacite odovzdania, vopred stanovenej každý rok v závislosti od očakávaných objemov na základe licencie, nedokázal preukázať existenciu iných opatrení, ktoré by spôsobili zbytočnosť tohto záväzku. Vzhľadom na silné postavenie žalobcu na trhu mu totiž ním navrhovaná metóda rozdelenia nezabráni zmeniť množstvá žiadané každý rok umelým zvýšením očakávaných množstiev na základe licencie s cieľom oslabiť postavenie konkurenčných systémov, a znížiť tak časť kontajnerov dostupných pre konkurentov.“

... V tejto súvislosti je taktiež potrebné zdôrazniť, že Zákon o odpadoch neobsahuje žiadne zákonné prostriedky alebo nástroje, ktoré by zabránili možnému zneužitiu „nadmerných“ 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 zabráneniu vstupu na trhu novým organizáciám zodpovednosti výrobcov, resp. dôjde k vytlačeniu ostatných organizácii 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.

... Uplatňovaním Namietaných ustanovení bezprostredne hrozí, že na trhu nakladania s odpadmi z obalov vznikne monopol, pričom jediná oprávnená organizácia,

ktorá je zmenou 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. ...

... Spôsob a dôsledky právnej úpravy Zákona o odpadoch, ktoré povyšujú 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.

... Okrem týchto súvislostí platí, že zmluvy, ktoré už v súčasnosti uzatvorila jedna z existujúcich oprávnených organizácií s viac než 1 500 obcami na Slovensku ostávajú nadalej platné. Aj táto skutočnosť bude v kontexte príslušných ustanovení Zákona o odpadoch znamenať, že ani len v súčasnosti existujúce oprávnené organizácie nebudú mať rovnakú „štartovaciu pozíciu“ pri nadobudnutí účinnosti Zákona o odpadoch. Zákonodarcia mohol túto rovnakú „štartovaciu pozíciu“ vytvoriť, ak by do Zákona o odpadoch zahrnul ustanovenie o tom, že zmluvy uzavreté medzi obcou a subjektmi pôsobiacimi v oblasti odpadového hospodárstva, ktorých predmetom je úhrada nákladov obce spojených so zabezpečením nakladania s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom v obci alebo jej finančná podpora v tejto oblasti, a ktoré boli uzatvorené podľa doterajších predpisov, okamihom nadobudnutia účinnosti predmetných ustanovení Zákona o odpadoch zanikajú. Zákonná možnosť podania výpovedí takýchto zmlúv zo strán obcí rovnakú „štartovaciu pozíciu“ zjavne nevytvorí, a to z dôvodov, ktoré sme uviedli vyššie v bodoch 65 až 70 tohto podania. Zároveň je však potrebné zdôrazniť, že ani vytvorenie „rovnej štartovacej pozície“ pre všetky v súčasnosti existujúce oprávnené organizácie by neznižovali bariéry vstupu na trh pre možných budúcich záujemcov o vstup na relevantný trh. Tieto dôsledky by ostali prakticky nezmenené. ...

... Napadnuté ustanovenia Zákona o odpadoch vytvárajú objektívne verejným záujmom nezdôvodniteľné rozdiely v právnom postavení jednotlivých subjektov hospodárskej súťaže v niekoľkých 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; (ii.) v rovine vzťahu k možnému vstupu ďalších konkurenčných organizácií zodpovednosti výrobcov 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 Zákomom o odpadoch; (iii.) v rovine zberu oddelene vyzbieranej zložky komunálneho odpadu umožňuje Zákon o odpadoch 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.)*

*... 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.*

*...*

*... V prípade Namietaných ustanovení dochádza k nedôvodnému a nezdôvodnitelnému 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. ...*

*... Zákon o odpadoch zavádza v zásade dva rozdielne režimy, 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. ...*

... Tak Zmluva o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“), ako aj ostatné právne normy európskeho práva majú prednosť pred vnútroštátnym právom členských štátov Európskej únie, vrátane prednosti pred vnútroštátnym právom Slovenskej republiky.

... V Slovenskej republike predstavuje legislatívny základ prednosti práva Európskej únie čl. 7 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého: „Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Prevzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.“

... Princíp prednosti práva Európskej únie pred vnútroštátnym právom členských štátov Európskej únie bol vytvorený najmä rozhodovacou praxou Súdneho dvora Európskej únie. Rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie jednoznačne deklarovali nielen prednosť tzv. primárneho práva Európskej únie, ale aj prednosť sekundárneho práva. V tom rozsahu, v akom národná – vnútroštátna právna úprava kolideje s právom Európskej únie, platí, že vnútroštátne justičné orgány sú povinné takéto normy vnútroštátneho práva odmietnuť aplikovať.

... Ústavný súd SR sa vo svojej rozhodovacej činnosti dotkol úpravy čl. 1 ods. 2 v právnom názore, podľa ktorého: „Článok 1 ods. 2 ústavy sa týka všetkých medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky bez ohľadu na ich obsah a ustanovuje povinnosť ich plnenia. Každý medzinárodný záväzok Slovenskej republiky má svoj konkrétny obsah (znenie) zahrnutý buď v medzinárodnej zmluve, medzinárodnej obyčaji, alebo v inom prameni medzinárodného práva. V dôsledku toho sa príslušná vnútroštátna právna úprava (zákon) môže dostať do nesúladu s takýmto medzinárodným záväzkom a o takomto ich nesúlade je ústavný súd oprávnený konať aj v konaní o súlade právnych predpisov (za predpokladu, že sú splnené podmienky tohto konania).“ (PL. ÚS 44/03. Uznesenie z 21. októbra 2003. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2003 – II. polrok, s. 2650).

... Napadnuté ustanovenia sú v rozpore s ustanovením 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.

... 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.“

... 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 vyplývajúci zo zmlúv. Členské štáty prijímajú 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 neprijímajú žiadne opatrenia, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie.“

... V tejto súvislosti Protokol (č. 27) o vnútornom trhu a hospodárskej súťaži obsahuje nasledovné 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.“

... Ako sme uviedli vyššie, Napadnuté ustanovenia zásadným spôsobom narušajú hospodársku súťaž na relevantnom trhu a sú v rozpore s 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.

... Podľa čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie platí: „Smernica je záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená, a to vzhľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom sa voľba foriem a metód ponecháva vnútroštátnym orgánom.“

... Ako sme uviedli vyššie, pri vymedzení základných cieľov Smernica o obaloch v článku 1 kladie dôraz na potrebu ochrany hospodárskej súťaže: „Cieľom tejto smernice je zharmonizovať vnútroštátne opatrenia týkajúce sa hospodárenia s obalmi a s odpadmi z obalov, aby sa na jednej strane zabránilo ich vplyvu na životné prostredie všetkých členských štátov ako aj iných krajín alebo sa takýto vplyv znížil a to vysokou úrovňou ochrany životného prostredia a na druhej strane, aby sa zabezpečil funkčný vnútorný trh, aby sa vyhlo prekážkam v obchodovaní a deformácií a obmedzeniu hospodárskej súťaže v spoločenstve.“

*... Tento cieľ je ďalej špecifikovaný v ustanovení článku 7 ods. 1 Smernice o obaloch, ktorý v súvislosti so systémami návratu, zberu a zhodnotenia konštatuje: „Systémy sú otvorené pre účasť hospodárskych operátorov dotknutých sektorov a pre účasť príslušných verejných inštitúcií. Takisto sa vzťahujú na dovážané výrobky, nediskriminujú ich ani podobnými opatreniami ani poplatkami za prístup do systému a sú navrhnuté tak, aby nevytvárali bariéry v obchode alebo nedeformovali hospodársku súťaž v súlade so zmluvou.“»*

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.“*

## II.

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

Podľa § 18 ods. 1 písm. a) 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“) ústavný súd začne konanie, ak návrh podá najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

Podľa § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania sa ústavnému súdu podáva písomne. Návrh musí obsahovať, akej veci sa týka, kto ho podáva, prípadne proti komu smeruje, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha, odôvodnenie návrhu a navrhované dôkazy. Návrh musí podpísať navrhovateľ (navrhovatelia) alebo jeho (ich) zástupca.

Podľa § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak osoby uvedené v § 18 ods. 1 písm. a) až písm. g) dospejú k názoru, že právny predpis nižšej právnej sily nie je v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily, môžu podať ústavnému súdu návrh na začatie konania.

Podľa § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania okrem všeobecných náležitostí uvedených v § 20 musí obsahovať

a) označenie predpisu, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily sa namieta, s vyjadrením, či navrhovateľ napadá predpis v celom rozsahu alebo v jeho časti, prípadne v jednotlivých ustanovení,

b) označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časť alebo jednotlivé ustanovenia, s ktorými napadnutý predpis nie je v súlade.

Ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa a zisťuje, či nie sú dôvody na odmietnutie návrhu podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania návrhy, na ktorých prerokovanie nemá právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený. Ak ústavný súd navrhovateľa na také nedostatky upozornil, uznesenie musí odôvodniť.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval návrh skupiny poslancov a dospel k názoru, že návrh spĺňa náležitosti ustanovené v § 20 a § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde, ako aj procesné podmienky, za ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a rozhodnúť o nej. Na základe týchto skutočností ústavný súd rozhodol o prijatí návrhu na ďalšie konanie.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa k rozhodnutiu pripája odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej a sudcu Ladislava Orosza.

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

V Košiciach 18. novembra 2015