

Ústavnému súdu Slovenskej republiky
Hlavná ul. 110
Košice

V Bratislave dňa 16. decembra 2025

ELEKTRONICKÉ PODANIE
DORUČENÉ 17 DEC. 2025

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach	
Dňa:	16 -12- 2025 B
Číslo zápisnice:	49.27
Prílohy:	2
Číslo spisu:	
Vybovuje:	

NÁVRH
na začatie konania o súlade právnych predpisov
podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) Ústavy Slovenskej
republiky

Trojmo!

Navrhovatelia:	Skupina 32 poslancov a poslankyň Národnej rady Slovenskej republiky (zoznam podľa prílohy) Zastúpení poslankyňou Národnej rady Slovenskej republiky Luciou Plavákovou
Druhý účastník konania (proti ktorému návrh smeruje):	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky Mlynské nivy 44/a 827 15 Bratislava 29
Napadnutý právny predpis:	Ustanovenia § 8 ods. 4 a 5 Vyhlášky Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky č. 503/2022 Z. z. ktorou sa ustanovuje teplota teplej vody na odbernom mieste a pravidlá rozpočítavania nákladov na množstvo tepla dodaného v teplej vode, nákladov na množstvo dodaného tepla na vykurovanie, nákladov na množstvo dodaného tepla alebo množstva tepla vyrobeného v decentralizovanom zdroji tepla a ekonomicky oprávnených nákladov na teplo vyrobené v decentralizovanom zdroji tepla v znení neskorších predpisov
Referenčné ústavné a zákonné normy, s ktorými sú napadnuté predpisy v rozpore:	Čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a), čl. 20 ods. 1, čl. 59 ods. 1 a 2 a čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky Čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd § 18 ods. 11 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

týmto v súlade s čl. 125 ods. 1 písm. b) a čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) v spojení s § 74 písm. a) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) podávame návrh na začatie konania o súlade § 8 ods. 4 a 5 Vyhľadávky Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky č. 503/2022 Z. z. ktorou sa ustanovuje teplota teplej vody na odbernom mieste a pravidiel rozpočítavania nákladov na množstvo tepla dodaného v teplej vode, nákladov na množstvo dodaného tepla na vykurovanie, nákladov na množstvo dodaného tepla alebo množstva tepla vyrobeného v decentralizovanom zdroji tepla a ekonomicky oprávnených nákladov na teplo vyrobené v decentralizovanom zdroji tepla (ďalej len „napadnuté ustanovenia“; alebo „napadnutý predpis“ ak sa v texte spomína vyhláška ako celok) s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a), čl. 20 ods. 1, čl. 59 ods. 1 a 2 a čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“), s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dodatkový protokol“) a s § 18 ods. 11 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o tepelnej energetike“)

I.

Aktívna legitimácia

Aktívna legitimácia navrhovateľov a navrhovateľiek, skupiny najmenej 1/5 poslancov a poslankyň Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“), na iniciovanie konania o súlade právnych predpisov vyplýva z čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy v spojení s § 74 písm. a) zákona o ústavnom súde.

II.

Napadnuté ustanovenia

Podľa § 8 ods. 4 napadnutého predpisu *„základná zložka podľa odseku 3 sa rozpočítava aj medzi byty a nebytové priestory, ktoré sú odpojené od vykurovacej sústavy v objekte rozpočítavania, pričom podlahová plocha bytu alebo vykurovaného nebytového priestoru alebo upravená podlahová plocha bytu alebo vykurovaného nebytového priestoru sa vynásobí koeficientom podľa prílohy č. 3.“*.

Podľa § 8 ods. 5 napadnutého predpisu *„vlastníci bytov a nebytových priestorov môžu rozhodnúť o úprave koeficientov uvedených v prílohe č. 3. Upravená výška koeficientov nemôže prekročiť hodnoty uvedené v prílohe č. 3.“*.

III.

Referenčné ústavné a zákonné normy

Podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy *„Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.“*.

Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy *„štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“*.

Podľa čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy „povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.“

Podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy „každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. ...“

Podľa čl. 59 ods. 1 Ústavy „dane a poplatky sú štátne a miestne.“.

Podľa čl. 59 ods. 2 Ústavy „dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona.“.

Podľa čl. 123 Ústavy „ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“.

Podľa čl. 1 Dodatkového protokolu „každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré stanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva.“.

Podľa § 18 ods. 11 zákona o tepelnej energetike „pravidlá rozpočítavania nákladov na množstvo dodaného tepla alebo množstvo tepla vyrobeného v decentralizovanom zdroji tepla vrátane pomeru základnej zložky a spotrebnej zložky a ekonomicky oprávnených nákladov na teplo vyrobené v decentralizovanom zdroji tepla ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá ministerstvo.“.

IV.

Všeobecné východiská právnej a technickej úpravy tepelnej energetiky a predmetu napadnutého predpisu

A.

Tepelná energetika predstavuje osobitný sektor energetiky, ktorého cieľom je zabezpečiť dodávku tepla na účely vykurovania a prípravy teplej vody pre odberateľov, spravidla domácnosti a nebytové priestory v bytových domoch alebo iných objektoch. Ide o sektor s významným vplyvom na každodenný život obyvateľstva, hospodársku činnosť a zároveň aj na životné prostredie. Úprava tepelnej energetiky preto patrí medzi klasické oblasti, v ktorých štát plní regulačné funkcie s cieľom vyvážiť verejný záujem, ochranu životného prostredia a hospodársku súťaž.

V slovenskom právnom poriadku je základným právnym predpisom v tejto oblasti zákon tepelnej energetike. Tento zákon upravuje podmienky výroby, distribúcie a dodávky tepla, práva a povinnosti účastníkov trhu a tiež rámec pre rozpočítavanie množstva dodaného tepla medzi konečných spotrebiteľov. Zákon vychádza z európskeho práva, predovšetkým z nariadení a smerníc v oblasti energetickej účinnosti, klimatickej politiky a dekarbonizácie budov (najmä smernice 2012/27/EÚ o energetickej efektívnosti a smernice 2010/31/EÚ o energetickej hospodárnosti budov v znení smernice (EÚ) 2018/844).

Tepelná energia sa v bytových domoch zabezpečuje spravidla dvoma základnými spôsobmi: prostredníctvom centrálnych zdrojov tepla (CZT) alebo prostredníctvom individuálneho

vykurovania. Oba spôsoby majú zásadné technické, ekonomické aj právne rozdiely, ktoré sa premietajú aj do odlišnej povahy práv a povinností vlastníkov bytov.

Centrálné zásobovanie teplom (CZT) predstavuje tradičný a rozšírený spôsob zabezpečenia tepla v mestských oblastiach. Teplo sa vyrába vo veľkých zdrojoch, často kombinovanou výrobou elektriny a tepla (kogeneráciou), a následne sa distribuuje sieťou rozvodov do jednotlivých budov a bytov. Hlavnými výhodami tohto systému sú vysoká účinnosť výroby, stabilita dodávky, možnosť centrálnej regulácie a v posledných rokoch aj schopnosť integrovať obnoviteľné zdroje energie a odpadové teplo. CZT zároveň umožňuje dosahovať klimatické ciele tým, že sa modernizuje na nízkouhlíkové technológie a minimalizujú sa individuálne emisie v mestách. Nevýhodou však môže byť menšia flexibilita odberateľov, závislosť od prevádzkovateľa a obmedzené možnosti individuálnej optimalizácie spotreby.

Individuálne vykurovanie, typicky prostredníctvom samostatných plynových alebo elektrických kotlov v bytoch, predstavuje alternatívu k centrálnym systémom. Jeho hlavnou výhodou je nezávislosť od centrálného dodávateľa, možnosť optimalizovať spotrebu podľa potrieb domácnosti a často aj nižšie náklady v dlhodobom horizonte. Vlastník bytu, ktorý investuje do individuálneho vykurovania, zároveň preberá plnú zodpovednosť za údržbu zariadenia, jeho bezpečnosť a efektívnosť. Individuálne vykurovanie však môže mať nevýhody v podobe vyšších emisií (najmä ak sa používa zemný plyn), nižšej účinnosti pri malých zdrojoch a potenciálnych problémov pri súčasnom fungovaní so zvyškom bytového domu.

Z environmentálneho hľadiska je súčasný európsky trend orientovaný na zvyšovanie energetickej efektívnosti, znižovanie emisií skleníkových plynov a podporu obnoviteľných zdrojov vo vykurovaní budov. Európska zelená dohoda (*European Green Deal*) a nadväzujúce legislatívne balíky („Fit for 55“, revízia smernice o energetickej hospodárnosti budov) zdôrazňujú potrebu transformácie vykurovacích systémov smerom k nízkouhlíkovým riešeniam, vrátane modernizácie systémov CZT, využívania odpadového tepla a integrácie tepelných čerpadiel a solárnych systémov. Individuálne vykurovanie nie je z európskeho pohľadu vylúčené, avšak dlhodobá stratégia kladie dôraz na jeho dekarbonizáciu a integráciu do inteligentných energetických sietí.

Právna úprava musí v tejto súvislosti reflektovať technologickú a ekonomickú rôznorodosť vykurovacích systémov a rešpektovať autonómiu vlastníkov bytov pri rozhodovaní o spôsobe zabezpečenia tepla. Z hľadiska ochrany základných práv a princípov právneho štátu je zásadné, aby jednotlivé modely vykurovania neboli znevýhodňované spôsobom, ktorý by zasahoval do vlastníckeho práva alebo do rovnosti subjektov. Osobitnú pozornosť si vyžaduje situácia, keď vlastníci investovali do individuálneho vykurovania v súlade s platnou právnou úpravou a v dôvere, že tým získajú väčšiu mieru energetickej nezávislosti a kontroly nad svojimi nákladmi. Právna regulácia musí tieto legitímne očakávania rešpektovať a akékoľvek zásahy do právnej a ekonomickej pozície týchto vlastníkov musia byť výslovne upravené zákonom, primerané a odôvodnené verejným záujmom.

Z týchto východísk je zrejmé, že právna úprava v oblasti tepelnej energetiky sa musí pohybovať na rozhraní technických, hospodárskych a ústavnoprávných aspektov. Zásahy štátu do tejto oblasti, vrátane úpravy pravidiel rozpočítavania nákladov na teplo, musia zodpovedať

ústavným princípom zákonnosti, proporcionality, ochrany vlastníckeho práva a rovnosti, ako aj požiadavkám práva Európskej únie a Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

B.

Do roku 2023 (t. j. do účinnosti napadnutého predpisu) sa byty odpojené od CZT na najnižšom a najvyššom podlaží na spoločných nákladoch nepodieľali, ostatné sa podieľali na základnej zložke 50% ich podlahovej plochy.

Po prijatí napadnutého predpisu s účinnosťou od 1.1.2023 sa v zmysle napadnutých ustanovení vo vyúčtovaní nákladov a zálohových platieb za rok 2023 už všetky byty odpojené od centrálného zdroja tepla na základe napadnutých ustanovení podieľali na základnej zložke 100% podlahovej plochy. U nadstavieb a vstavieb to bolo 20%. (pozri napadnuté ustanovenia účinné do 14.12.2024).

Väčšina nákladov na teplo sa rozpočítavala podľa spotreby nameranej na pomerových rozdeľovačoch vykurovacích nákladov alebo určených meradlách, pričom neboli dostatočne zohľadnené prechod tepla medzi samotnými bytmi a straty tepla pri distribúcii. V dôsledku toho časť vlastníkov bytov platila niekoľkonásobne vyššie čiastky za vykurovanie, pretože teplo sa od nich šírilo do susedných neobývaných, alebo zámerne nevykurovaných bytov deliacimi konštrukciami (stenami, stropmi) medzi nimi.

Pokiaľ ide o byty, ktoré majú individuálne vykurovanie - tie do 14.12.2024 platili základnú zložku v celom rozsahu. Výnimku mali len byty v nadstavbách a vstavbách do podkrovia, kde sa základná zložka násobila koeficientom 0,2, čiže veľkosť bytu pre výpočet základnej zložky sa ráta vo veľkosti 20 %.

Prijatím Vyhlášky Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky č. 337/2024 Z. z. ktorou sa mení a dopĺňa vyhláška Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky č. 503/2022 Z. z. s účinnosťou od 15.12.2024 nový spôsob rozpočítavania zmiernil rozdiely v merných nákladoch medzi jednotlivými bytmi, ktoré boli spôsobené najmä nevhodným pomerom základnej a spotrebnej zložky.

Deklarovaným cieľom zmeny napadnutého predpisu bolo rozšíriť možnosti vlastníkov bytov a nebytových priestorov rozhodovať o prerozdelení nákladov na vykurovanie a prípravu teplej vody.

Napadnutý predpis k dnešnému dňu určuje, že podiel základnej zložky nemôže byť nižší ako 30 %, a zavádza kontrolný mechanizmus, ktorý má zabezpečiť spravodlivé rozdelenie nákladov. Podľa neho by nemal rozdiel medzi bytom s minimálnou jednotkovou cenou za teplo na štvorcový meter celkovej plochy vykurovaného priestoru a bytom s maximálnou cenou na štvorcový meter prekročiť 2,85-násobok. Ak bude rozdiel väčší, upraví sa podiel základnej zložky na celé percento smerom nahor a podľa tohto pomeru sa rozpočítajú náklady v celom bytovom dome.

Napadnutý predpis v časti napadnutých ustanovení určuje, že takto stanovená základná zložka sa bude rozpočítavať aj na byty a priestory s individuálnym vykurovaním. Po zmene napadnutého predpisu, ktorá nastala k 15.12.2024 a ktorou boli zmenené napadnuté

ustanovenia a doplnená príloha č. 3, sa pre odpojené byty pri rozpočítavaní základnej zložky uplatňujú koeficienty podľa tejto prílohy. Koeficienty určujú mieru, akou sa odpojené byty podieľajú na časti spoločných nákladov na vykurovanie bytového domu. Ak sa odpojené byty nachádzajú v nadstavbách a v stavbách do podkrovia, pri rozpočítavaní nákladov sa uplatní pri podlahovej ploche koeficient 0,2. Ak ide o byty v okrajovej polohe, nad nevykurovaným priestorom, alebo ak cez ne neprechádzajú rozvody spoločného vykurovania, uplatní sa koeficient 0,5. Pre ostatné bytové a nebytové priestory odpojené od vykurovacej sústavy sa môže uplatniť koeficient 1,0.

Ďalšou zmenou k 15.12.2024 je, že podzákonná legislatíva dáva vlastníkom možnosť dohodnúť sa inak, t. j. rozhodnúť o znížení týchto koeficientov a tým aj znížiť ich platby, ktorými sa podieľajú na spoločných nákladoch za teplo. Dohodnuté koeficienty však nesmú byť pre vlastníkov odpojených bytov oproti napadnutému predpisu znevýhodňujúce.

Spotreba tepla na vykurovanie pre konkrétny byt sa teda rozpočítava podľa pomeru základnej zložky a spotrebnej zložky, schváleného vlastními – rovnako ako v minulosti, pričom minimálny podiel základnej zložky nesmie byť menší ako 30%.

Základná zložka sa rozpočítava aj medzi byty a nebytové priestory, ktoré sú odpojené od vykurovacej sústavy v objekte rozpočítavania, pričom podlahová plocha bytu alebo vykurovaného nebytového priestoru, alebo upravená podlahová plocha bytu alebo vykurovaného nebytového priestoru, sa vynásobí koeficientom

- 0,2 pri bytoch a nebytových priestoroch v nadstavbách a v stavbách do podkrovia,
- 0,5 pri bytoch a nebytových priestoroch alebo ich častiach, ktoré sa nachádzajú na prízemí alebo na najvyššom podlaží alebo nad priestormi, ktoré nie sú vykurované, alebo v tých bytoch a nebytových priestoroch s individuálnym vykurovaním, cez ktoré neprechádzajú rozvody ústredného vykurovania v objekte rozpočítavania,
- 1,0 pri ostatných bytoch a nebytových priestoroch.

Čiže ak byt s individuálnym vykurovaním spĺňa podmienky koeficientu 0,5, tak sa veľkosť jeho bytu pre výpočet základnej zložky ráta vo výške 50 %. Ak nespĺňa žiadnu podmienku z napadnutých ustanovení, platí základnú zložku v plnej výške – ide napr. o byt, ktorý je v strede bytovky a prechádzajú cezeň rozvody tepla. Podľa aktuálneho znenia napadnutého predpisu si môžu vlastníci bytov a nebytových priestorov sami rozhodnúť o úprave týchto koeficientov. Upravená výška koeficientov však nemôže prekročiť dané hodnoty.

V.

Nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 20 ods. 1 Ústavy

A. k nesúladu s ochranou vlastníckeho práva

Povinnosť vlastníkov bytov a nebytových priestorov, ktoré sú odpojené od spoločnej vykurovacej sústavy, prispievať na základnú zložku nákladov na vykurovanie, predstavuje podľa názoru navrhovateľov zásah do ich vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy. Podstatou vlastníckeho práva je totiž nielen oprávnenie majetok vlastníť a užívať, ale aj oprávnenie

slobodne s ním nakladať a nebyť nútený znášať finančné bremená, ktoré nemajú oporu v zákone alebo ktoré neslúžia legitímnemu a primeranému cieľu.

Vlastníci bytov, ktorí sa rozhodli odpojiť od centrálneho vykurovania a zabezpečiť si individuálne vykurovanie, investovali nemalé finančné prostriedky s cieľom dosiahnuť samostatnosť v zabezpečení tepla. Ich byty nie sú napojené na spoločnú vykurovaciu sústavu, teplo z nej neodoberajú, nespotrebovávajú ani nevyužívajú, a teda sa nedajú považovať za konečných spotrebiteľov tepla v zmysle § 18 zákona o tepelnej energetike.

Napriek tomu napadnuté ustanovenia týmto vlastníkom ukladajú povinnosť prispievať na základnú zložku nákladov na teplo, pričom rozsah tejto povinnosti môže dosahovať až 100 % podlahovej plochy ich bytu.

Takáto povinnosť predstavuje majetkový zásah. Vlastníci sú nútení zo svojho majetku odvádzať platby za službu, ktorú nepožadujú, nevyužívajú a často ani nemajú možnosť ovplyvniť. Ide teda o nútené majetkové plnenie, ktoré je kvalitatívne porovnateľné s daňou alebo poplatkom, a ktoré musí spĺňať ústavné kritériá zákonnosti, legitímnosti a proporcionality.

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sa problematikou majetkových zásahov spočívajúcich v nútenej úhrade za službu, ktorú adresát neodoberá, zaoberal napríklad v známom náleze vo veci tzv. G-komponentu (PL. ÚS 17/2014, Zb. n. a uzn. ústavného súdu 2016, č. 4/2016). V tomto náleze Ústavný súd konštatoval, že povinnosť výrobcov elektriny platiť tzv. G-komponent za prístup do distribučnej sústavy, ktorú vôbec nevyužívali, je zásahom do ich vlastníckeho práva. Ústavný súd uviedol, že *„nútené majetkové plnenie, ktoré sa neviaže na skutočné využívanie služby alebo infraštruktúry, predstavuje zásah do vlastníckeho práva, ktorý musí mať výslovný zákonný základ a spĺňať požiadavky proporcionality“*.

Analogicky možno tento záver aplikovať aj na predmetnú vec. Povinnosť vlastníkov odpojených bytov prispievať na základnú zložku nákladov na vykurovanie nie je spojená so skutočným odberom alebo využívaním služby a rovnako ako v prípade G-komponentu ide o majetkové bremeno, ktoré je im uložené bez reálneho protiplnenia.

Ústavný súd v náleze PL. ÚS 21/2014 („implicitné materiálne jadro Ústavy“) navyše zdôraznil, že aj v prípadoch, keď štát sleduje legitímny verejný záujem, zásahy do vlastníckeho práva musia byť výslovne ustanovené zákonom a nesmú byť ukladané iba podzákonnými právnymi predpismi. V danom prípade však zákon o tepelnej energetike takúto povinnosť nepozná a neustanovuje, že by vlastníci odpojených bytov mali prispievať na základnú zložku nákladov. Napadnuté ustanovenia tak idú nad rámec zákona a ukladajú povinnosť, ktorá nemá zákonný základ.

Z uvedeného vyplýva, že povinnosť vlastníkov odpojených bytov prispievať na základnú zložku nákladov na vykurovanie **predstavuje neústavný zásah do ich vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy**, ktorý je problematický už z hľadiska zákonnosti a ktorý nie je potrebné ďalej preskúmať aj z pohľadu proporcionality.

Nad rámec toho však navrhovatelia uvádzajú, že aj v prípade, že by zásah do vlastníckeho práva mal určitý zákonný základ (čo nemá) a sledoval legitímny cieľ, musí spĺňať požiadavky proporcionality, ktoré ústavný súd opakovane uplatňuje pri posudzovaní ústavnosti zásahov do

základných práv. Podľa ustálenej judikatúry (napr. PL. ÚS 17/2014 – „G-komponent“, PL. ÚS 10/2013 – „povinné očkovanie“, PL. ÚS 21/2014 – „implicitné materiálne jadro Ústavy“) sa test proporcionality skladá z troch kumulatívnych krokov:

- a) **Vhodnosť:** opatrenie musí byť spôsobilé dosiahnuť sledovaný cieľ,
- b) **Potrebnosť:** opatrenie musí byť nevyhnutné, teda neexistuje iné menej obmedzujúce opatrenie s rovnakým účinkom,
- c) **Primeranosť** v užšom zmysle: zásah do základného práva nesmie byť v zjavnom nepomere k významu sledovaného cieľa.

Ad. a) Vhodnosť:

Deklarovaným cieľom napadnutých ustanovení je dosiahnuť spravodlivejšie rozdelenie nákladov na teplo a zohľadniť aj tepelné straty a prestupy tepla medzi bytmi. Tento cieľ je legitímny a opatrenie, ktoré do určitej miery rozloží náklady aj medzi odpojené byty, môže byť z hľadiska cieľa považované za spôsobilé. Kritérium vhodnosti je teda možné považovať za splnené.

Ad. b) Potrebnosť:

V druhom kroku je potrebné posúdiť, či opatrenie je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa alebo či by rovnakého výsledku bolo možné dosiahnuť inými, menej invazívnymi prostriedkami. V tomto prípade existujú aj alternatívne riešenia, ktoré by umožnili zohľadniť prestupy tepla medzi bytmi bez toho, aby vlastníkom odpojených bytov bola plošne uložená povinnosť prispievať základnou zložkou v rozsahu až 100 %. Možnosťou je napríklad presnejšie meranie tepelných tokov, úprava spotrebnej zložky v závislosti od skutočných fyzikálnych parametrov budovy alebo zakotvenie týchto povinností priamo v zákone s jasnými kritériami.

Ústavný súd v náleze PL. ÚS 17/2014 v súvislosti s G-komponentom uviedol, že štát musí vždy zvážiť, či neexistuje menej invazívne opatrenie, ktoré by sledovaný cieľ dosiahlo. Ak takáto alternatíva existuje, a napriek tomu je zvolené opatrenie, ktoré výraznejšie zasahuje do vlastníckeho práva, nie je splnené kritérium potrebnosti. Rovnaké závery možno aplikovať aj na predmetnú vec.

Ad. c) Primeranosť v užšom zmysle:

Najzásadnejšou fázou testu proporcionality je posúdenie primeranosti zásahu v užšom zmysle. Ide o otázku, či miera zásahu do základného práva nie je v zjavnom nepomere k sledovanému cieľu. V predmetnom prípade je miera zásahu významná – vlastníci odpojených bytov môžu byť povinní znášať značné finančné náklady bez toho, aby akýmkoľvek spôsobom využívali spoločnú vykurovaciu sústavu. V niektorých prípadoch môže ich povinnosť dosiahnuť rovnakú alebo dokonca vyššiu úroveň, ako je povinnosť vlastníkov, ktorí teplo skutočne odoberajú.

Ústavný súd v náleze PL. ÚS 17/2014 zdôraznil, že povinnosť znášať finančné bremeno za službu, ktorá sa nevyužíva, môže byť ústavne akceptovateľná iba vtedy, ak má jasné zákonné opodstatnenie a ak je primeraná vo vzťahu k verejnému záujmu, ktorý sleduje. V danom prípade však povinnosť vlastníkov odpojených bytov nie je ustanovená zákonom, ale len

vyhláškou, a jej rozsah (až 100 % základnej zložky) môže byť v zrejmom nepomere k prínosu, ktorý takéto opatrenie sleduje.

Záver z testu proporcionality je podľa úsudku navrhovateľov taký, že napadnuté ustanovenia síce sledujú legitímny cieľ, ale nespĺňajú podmienku potrebnosti a primeranosti v užšom zmysle. Povinnosť platiť základnú zložku nákladov aj pri nulovej spotrebe tepla predstavuje neprimeraný zásah do vlastníckeho práva, ktorý je navyše založený nie na zákone, ale iba na podzákonnom predpise.

Zásah spočívajúci v povinnosti vlastníkov odpojených bytov prispievať na základnú zložku nákladov **je z hľadiska čl. 20 ods. 1 Ústavy ústavné nesúladiť v dvoch rovinách**. Po prvé, ide o zásah bez výslovného zákonného základu, čo je v rozpore s požiadavkou zákonnosti zásahov do vlastníckeho práva. Po druhé, aj keby taký zákonný základ existoval, opatrenie nespĺňa test proporcionality, pretože ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné a primerané na dosiahnutie sledovaného cieľa. Judikatúra ústavného súdu, najmä nález vo veci G-komponentu (PL. ÚS 17/2014), jednoznačne potvrdzuje, že nútené majetkové plnenie bez reálneho protiplnenia predstavuje zásah do vlastníckeho práva, ktorý je bez jasného zákonného základu a primeraného dôvodu protiústavný.

B. k nesúladi s legitímnymi očakávaniami ako komponentom ochrany vlastníckeho práva

Pri posudzovaní proporcionality zásahu do vlastníckeho práva v podobe povinnosti prispievať na základnú zložku nákladov aj zo strany vlastníkov odpojených bytov je potrebné zohľadniť aj ústavnú zásadu ochrany legitímnych očakávaní, ktorá vyplýva z princípu právneho štátu zakotveného v čl. 1 ods. 1 Ústavy a z čl. 20 ods. 1 Ústavy.

Podľa judikatúry ústavného súdu tvorí súčasť princípu právneho štátu aj požiadavka stability právneho prostredia a predvídateľnosti právnej úpravy, ktorá chráni dôveru jednotlivcov v právo a legitímne očakávania, že právny poriadok bude konať konzistentne a nebude bez dostatočného odôvodnenia spätne negovať oprávnené rozhodnutia jednotlivcov. Ústavný súd opakovane uviedol (mutatis mutandis PL. ÚS 21/2014), že súčasťou princípu právneho štátu je aj ochrana dôvery jednotlivca v právo a stabilitu právnych vzťahov, najmä pokiaľ jednotlivci konali v dobrej viere a na základe existujúcej právnej úpravy.

Vlastníci bytov, ktorí sa rozhodli investovať do individuálneho vykurovacieho systému a odpojiť sa od centrálnej vykurovacej sústavy, tak konali v súlade s právnym stavom, ktorý platil dlhé roky. Tento právny stav vychádzal z princípu, že byty s individuálnym vykurovaním, ktoré sú od spoločnej sústavy odpojené, nepatria do okruhu konečných spotrebiteľov a nepodieľajú sa na základnej zložke nákladov spojených s prevádzkou centrálneho vykurovania (s výnimkou špecifických prípadov, ako boli byty v nadstavbách s koeficientom 0,2).

Na základe tejto právnej úpravy títo vlastníci legitímne očakávali, že ich investícia povedie k zníženiu nákladov spojených s vykurovaním, a že nebudú nútení platiť za službu, ktorú neodoberajú.

Nová právna úprava obsiahnutá v napadnutých ustanoveniach však túto situáciu zásadne mení. Mení právne a ekonomické dôsledky rozhodnutia, ktoré bolo urobené v súlade s

predchádzajúcim právnym stavom. Výsledkom je, že vlastníci, ktorí investovali do individuálneho vykurovania s cieľom dosiahnuť ekonomickú efektivitu a nezávislosť, sú teraz povinní platiť značnú časť nákladov na prevádzku centrálného systému, hoci ho nevyužívajú.

Ústavný súd v náleze PL. ÚS 10/04 zdôraznil, že „už z pomenovania legitímne očakávanie vyplýva, že účelom tohto princípu je ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali.“ Rovnako aj v rozhodnutí PL. ÚS 17/2014 (G-komponent) ústavný súd uviedol, že nepredvídateľná zmena pravidiel, ktorá spätne dopadá na správanie sa subjektov založené na dôvere v dovtedajšiu právnu úpravu, je z ústavného hľadiska problematická.

Tieto závery možno plne aplikovať aj na predmetný prípad. Zavedenie povinnosti platiť základnú zložku nákladov aj pre vlastníkov odpojených bytov popiera legitímne očakávania týchto vlastníkov, ktoré boli založené na predchádzajúcom právnom stave a ktoré ovplyvnili ich investičné rozhodnutia. Takéto konanie štátu narúša dôveru jednotlivcov v stabilitu právneho poriadku a porušuje zásadu právnej istoty ako súčasť princípu právneho štátu.

Z hľadiska testu proporcionality to znamená, že zásah do vlastníckeho práva má nielen významný ekonomický dopad, ale aj rozsiahly dopad na právnu istotu a legitímne očakávania jednotlivcov, čo posilňuje záver o jeho neprimeranosti v užšom zmysle. Ak má byť legitímne očakávanie jednotlivca rešpektované, každá jeho limitácia musí mať jasný zákonný základ, sledovať nepochybne verejný záujem a byť starostlivo odôvodnená. V prípade napadnutých ustanovení tieto kritériá splnené podľa presvedčenia navrhovateľov nie sú.

Zásah do vlastníckeho práva vlastníkov odpojených bytov je o to závažnejší, že narušuje ich legitímne očakávania, ktoré vznikli v dôsledku dlhodobo existujúcej právnej úpravy a ktoré ich viedli k investíciám do individuálneho vykurovania. Ústavný súd opakovane zdôraznil, že zásah do legitímnych očakávaní bez dostatočného odôvodnenia a bez jasného zákonného základu je v rozpore s princípom právneho štátu a predstavuje porušenie čl. 20 ods. 1 Ústavy. Táto okolnosť ešte viac prehĺbuje **neprimeranosť zásahu spôsobeného napadnutými ustanoveniami a podporuje záver o ich protiústavnosti a nesúlade s čl. 20 ods. 1 Ústavy.**

VI.

Nesúlad napadnutých ustanovení

s princípom legality podľa čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy, s ústavným rámcom normotvornej právomoci ministerstva podľa čl. 123 Ústavy, ako aj s § 18 ods. 11 zákona o tepelnej energetike

Zásada legality vyjadrená v čl. 2 ods. 2 Ústavy je jedným z kľúčových princípov materiálneho právneho štátu. Jej podstatou je požiadavka, aby štátne orgány, vrátane orgánov výkonnej moci, konali len na základe ústavy a zákona, v jeho medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Táto zásada má svoj špecifický prejav aj v oblasti normotvornej činnosti orgánov výkonnej moci, ktorá je upravená v čl. 123 Ústavy. Z neho vyplýva, že ministerstvá môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy len na vykonanie zákona a v jeho medziach a iba vtedy, ak ich na to zákon výslovne splnomocňuje.

Ústavný súd výslovne a viackrát uviedol, že zásada legality sa vzťahuje aj na výkon normotvornej právomoci orgánov výkonnej moci. Všeobecne záväzný právny predpis vydaný orgánom výkonnej moci musí mať oporu v zákone, nesmie presahovať rámec zákonného splnomocnenia a nesmie vytvárať nové práva a povinnosti, ktoré zákon neupravuje (pozri PL. ÚS 7/96, PL. ÚS 10/2013).

Ústavný súd rovnako konštatoval, že podzákonný právny predpis musí byť vydaný *secundum et intra legem*, teda v súlade so zákonom a v jeho medziach. Ak orgán výkonnej moci prekročí rozsah zákonného splnomocnenia, ide o konanie *ultra vires*, ktoré je v rozpore s čl. 2 ods. 2 a čl. 123 Ústavy (pozri m.m. PL. ÚS 10/2013).

Podľa § 2 písm. f) zákona o tepelnej energetike „na účely tohto zákona **sa rozumie konečným spotrebiteľom** fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá **teplo rozpočítané koncovým odberateľom** alebo fyzickou osobou alebo právnickou osobou, ktorá vykonáva činnosť podľa § 1 ods. 3 písm. c), **využíva výlučne na vlastnú spotrebu**“.

Podľa § 14 zákona o tepelnej energetike: „**Účastníci trhu s teplom sú:**

- a) výrobca,
- b) dodávateľ,
- c) odberateľ,
- d) **konečný spotrebiteľ.**“

Podľa § 16 ods. 1 zákona o tepelnej energetike „**Koncový odberateľ, ktorý rozpočítava množstvo dodaného tepla konečnému spotrebiteľovi** je povinný zabezpečiť teplo v určenom čase, v určenej kvalite a v súlade so schválenou alebo určenou cenou.¹⁴⁾ Fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá vykonáva činnosť podľa § 1 ods. 3 písm. c) je povinná zabezpečiť teplo v určenom čase a v určenej kvalite.“.

Podľa § 18 ods. 4 zákona o tepelnej energetike „**Koncový odberateľ, ktorý rozpočítava množstvo dodaného tepla konečnému spotrebiteľovi** a fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá vykonáva činnosť podľa § 1 ods. 3 písm. c), sú povinní

- a) zabezpečiť u konečného spotrebiteľa na náklady vlastníka budovy
 1. obstaranie, zapojenie, udržiavanie a overovanie určených meradiel,^{14c)}
 2. obstaranie zapojenie a udržiavanie pomerových rozdeľovačov vykurovacích nákladov,^{14d)} ak obstaranie, zapojenie, udržiavanie a overovanie určených meradiel^{14c)} podľa prvého bodu nie je technicky možné alebo nákladovo efektívne,
 3. alternatívny nákladovo efektívny spôsob merania spotreby tepla, ak obstaranie určených meradiel podľa prvého bodu alebo pomerových rozdeľovačov vykurovacích nákladov podľa druhého bodu nie je nákladovo efektívne,
- b) oznámiť konečnému spotrebiteľovi najmenej sedem dní pred uskutočnením odčítania údajov na určenom meradle spotreby tepla alebo pomerovom rozdeľovači vykurovacích nákladov termín odčítania spotreby, ak určené meradlo spotreby tepla alebo pomerový rozdeľovač vykurovacích nákladov nie sú vybavené funkciou diaľkového odpočtu,

- c) *využívať na rozpočítavanie množstva dodaného tepla určené meradlá tepla alebo pomerové rozdeľovače vykurovacích nákladov na vykurovanie u konečného spotrebiteľa,*
- d) *rozpočítavať náklady na množstvo dodaného tepla podľa pravidiel rozpočítavania; náklady na množstvo dodaného tepla na vykurovanie sa rozdeľujú na základnú zložku a spotrebnú zložku.“.*

Podľa § 18 ods. 8 zákona o tepelnej energetike „**Konečný spotrebiteľ je povinný**

- a) *umožniť plnenie povinností dodávateľa alebo odberateľa, ktorý rozpočítava množstvo dodaného tepla konečnému spotrebiteľovi, uvedených v odseku 4,*
- b) *umožniť dodávateľovi, ktorý rozpočítava množstvo dodaného tepla, a odberateľovi, ktorý rozpočítava množstvo dodaného tepla v čase oznámeného termínu, odčítanie údajov z určeného meradla alebo z pomerových rozdeľovačov vykurovacích nákladov,*
- c) *chrániť určené meradlo alebo pomerový rozdeľovač vykurovacích nákladov pred neoprávneným zásahom,*
- d) *oznámiť bezodkladne poruchu alebo znehodnotenie určeného meradla alebo pomerového rozdeľovača vykurovacích nákladov dodávateľovi, ktorý rozpočítava množstvo dodaného tepla, a odberateľovi, ktorý rozpočítava množstvo dodaného tepla konečnému spotrebiteľovi.“.*

Podľa § 18 ods. 11 zákona o tepelnej energetike: „**Pravidlá rozpočítavania nákladov na množstvo dodaného tepla alebo množstvo tepla vyrobeného v decentralizovanom zdroji tepla vrátane pomeru základnej zložky a spotrebnej zložky a ekonomicky oprávnených nákladov na teplo vyrobené v decentralizovanom zdroji tepla ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá ministerstvo.“.**

Zákon o tepelnej energetike jasne určuje, že účastníkom trhu s teplom je o. i. konečný spotrebiteľ, ktorý využíva pre vlastnú spotrebu centrálné dodávané teplo dodávané dodávateľom a rozpočítané koncovým odberateľom. Konečným spotrebiteľom tepla dodávaného a rozpočítaného podľa § 18 ods. 8 písm. a) zákona o tepelnej energetike nie sú vlastníci bytov a nebytových priestorov, ktorí sú odpojení od spoločnej vykurovacej sústavy a teplo z nej neodoberajú a nespotrebovávajú.

Zákon o tepelnej energetike potom logicky v § 18 ods. 11 zmocňuje ministerstvo hospodárstva len na to, aby technicky konkretizovalo spôsob rozpočítania dodaného tepla medzi konečných spotrebiteľov, teda medzi osoby, ktoré teplo reálne odoberajú a spotrebúvajú. Splnomocnenie neobsahuje žiadne ustanovenie, ktoré by umožňovalo ministerstvu vytvárať nové povinnosti pre osoby, ktoré konečnými spotrebiteľmi nie sú, alebo ktoré by ho oprávňovalo určovať rozsah majetkových povinností týchto osôb.

Napadnuté ustanovenia prekračujú rámec zákonného splnomocnenia tým, že:

- rozširujú okruh adresátov povinností aj na vlastníkov bytov a nebytových priestorov, ktorí sú odpojení od spoločnej vykurovacej sústavy a teplo z nej neodoberajú a nespotrebovávajú,

- zavádza povinnosť týchto vlastníkov prispievať na základnú zložku nákladov na vykurovanie,
- a stanovuje rozsah tejto povinnosti pomocou koeficientov (0,2 / 0,5 / 1,0), ktoré majú zásadný vplyv na výšku finančného zaťaženia týchto osôb.

Takto koncipované ustanovenia nejdú len nad rámec technickej konkretizácie zákona, ale vytvárajú novú právnu povinnosť, ktorá v zákone o tepelnej energetike pre vlastníkov bytov a nebytových priestorov, ktorí sú odpojení od spoločnej vykurovacej sústavy a teplo z nej neodoberajú a nespotrebovávajú, vôbec neexistuje.

Povinnosť prispievať na základnú zložku nákladov zo strany osôb, ktoré nie sú konečnými spotrebiteľmi, nie je upravená v zákone o tepelnej energetike a zákon na jej zavedenie neposkytuje Ministerstvu hospodárstva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) žiadne výslovné splnomocnenie.

Napadnuté ustanovenia predstavujú z pohľadu navrhovateľov typický prípad normotvorby *ultra vires*, teda prekročenia ústavne a zákonne vymedzeného rámca právomoci orgánu výkonnej moci. Ústavný súd v náleze PL. ÚS 10/2013 výslovne uviedol, že „vláda ani ministerstvá a iné orgány štátnej správy nemôžu vydať všeobecne záväzný právny predpis upravujúci spoločenské vzťahy, ktoré neboli upravené zákonom. Všeobecne záväzným právnym predpisom orgánu výkonnej moci nemožno upraviť spoločenský vzťah vo väčšom rozsahu než ustanovuje zákon, ani spôsobom odporujúcim zákonu.“ (porov. aj PL. ÚS 7/96, PL. ÚS 17/2000) Presne takáto situácia nastala aj v posudzovanej veci.

Podľa navrhovateľov ministerstvo nesmie využiť vykonávaciu právomoc na vytváranie nových právnych povinností, ktoré nemajú oporu v zákone, a nemôže rozširovať osobnú ani vecnú pôsobnosť zákonnej úpravy. Napadnuté ustanovenia, ktoré ukladajú povinnosti aj vlastníkom odpojených bytov, presne toto robia – rozširujú osobnú pôsobnosť zákona nad rámec toho, čo zákon ustanovuje.

Osobitným prejavom prekročenia splnomocnenia je aj zavedenie koeficientov 0,2, 0,5 a 1,0, ktoré určujú rozsah majetkových povinností vlastníkov odpojených bytov. Tieto koeficienty majú zásadný vplyv na výšku finančných záväzkov a fakticky zakladajú nové právne povinnosti, ktoré zákon vôbec neustanovuje. Takéto konanie má povahu tzv. kvázi-zákonodarstva, ktoré ústavný súd opakovane označil za protiústavné.

Ak vykonávací právny predpis namiesto konkretizácie zákonnej úpravy vytvára nové pravidlá správania alebo ukladá nové povinnosti, ktoré nemajú oporu v zákone, ide o konanie *ultra vires*. Delegácia normotvornej právomoci nesmie viesť k tomu, že orgán výkonnej moci nahrádza zákonodarcu alebo supluje jeho činnosť. Napadnuté ustanovenia tým, že samé stanovujú rozsah majetkových povinností pomocou koeficientov, prekračujú rámec svojej ústavnej právomoci a fakticky supľujú úlohu zákonodarcu.

Napadnuté ustanovenia ukladajú povinnosť prispievať na základnú zložku nákladov na vykurovanie aj vlastníkom bytov a nebytových priestorov odpojených od spoločnej vykurovacej sústavy a stanovujú rozsah tejto povinnosti prostredníctvom koeficientov, čím podľa presvedčenia navrhovateľov prekračujú rámec zákonného splnomocnenia podľa § 18 ods. 4

zákonu o tepelnej energetike. Dôsledkom uvedeného prekročenia zákonného splnomocnenia podľa názoru navrhovateľov je, že napadnuté ustanovenia sa **dostávajú do rozporu s Ústavou a porušujú:**

- **čl. 2 ods. 2 Ústavy**, keďže ministerstvo konalo mimo rozsahu zákonného splnomocnenia a uložilo povinnosti bez zákonného základu,
- **čl. 123 Ústavy**, keďže vydalo všeobecne záväzný právny predpis, ktorý nebol vydaný „na vykonanie zákona a v jeho medziach“, ale vytvára nové povinnosti nad rámec zákona, ako aj **§ 18 ods. 11 zákona** o tepelnej energetike,
- a sekundárne aj **princíp právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy**, keďže takýto postup narúša predvídateľnosť práva a zákonnosť výkonu verejnej moci,

Takýto postup predstavuje typický príklad konania *ultra vires*, ktorý ústavný súd vo svojej judikatúre opakovane označil za protiústavný a dôvod na zrušenie napadnutého právneho predpisu. Podľa názoru navrhovateľov všeobecne záväzný právny predpis vydaný orgánom výkonnej moci, ktorý bol prijatý bez zákonného splnomocnenia alebo nad jeho rámec, je protiústavný a musí byť zrušený.

VII.

Nesúlاد napadnutých ustanovení

s princípom *nullum tributum sine lege* podľa čl. 59 ods. 1 a 2 Ústavy v spojení s čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy

Princíp *nullum tributum sine lege* (žiadne majetkové bremeno bez zákona) je v slovenskom ústavnom poriadku ukotvený nasledovne:

Podľa čl. 59 ods. 1 Ústavy „*dane a poplatky možno ukladať len zákonom, resp. na základe zákona a v jeho medziach*“.

Podľa čl. 59 ods. 2 Ústavy „*dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona*.“

Podľa čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy „*povinnosti možno ukladať len zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd*“.

Tieto ustanovenia sa uplatnia vždy, keď verejná moc ukladá majetkové plnenie normatívnej povahy, t. j. povinné, vynútitelné, neekvivalentné alebo len čiastočne ekvivalentné plnenie, ktoré sa neodvodzuje z individuálnej zmluvy, ale z právneho predpisu.

Ústavný súd dlhodobo judikuje, že uloženie majetkového bremena musí mať priamy, zrozumiteľný a dostatočne určito ohraničený zákonný základ, pričom vykonávací predpis môže najviac „dotechnizovať“ detaily, nie konštituovať samotné bremeno (porov. najmä PL. ÚS 17/2014 – tzv. nález o G-komponente, ale aj PL. ÚS 10/2013 – povinné očkovanie, PL. ÚS 21/2014 – implicitné materiálne jadro Ústavy).

A. K nesúladu s čl. 59 ods. 1 a 2 Ústavy

Ústavná norma čl. 59 ods. 1 Ústavy je ústavnou definíciou toho, AKÝ DRUH daní a poplatkov je možné v právnom poriadku Slovenskej republiky upraviť, t. j. aké dane a poplatky v právnom

poriadku rozoznávame. Až čl. 59 ods. 2 Ústavy upravuje, AKÝM SPÔSOBOM možno tieto dane a poplatky ukladať (porov. PL. ÚS 17/2014, bod 28).

Povinnosť vlastníkov bytov a nebytových priestorov odpojených od spoločnej vykurovacej sústavy prispievať na základnú zložku nákladov v zmysle napadnutých ustanovení:

- je povinná (adresát si nemôže slobodne zvoliť, či sa jej podrobiť),
- je normatívna a všeobecná (plynie z vyhlášky, nie zo zmluvy),
- je vynútiteľná v režime bytového spoluvlastníctva/občianskoprávnych vzťahov s oporou v kogentnej regulácii,
- je neekvivalentná alebo len veľmi voľne ekvivalentná (adresát službu neodoberá, protiplnenie je nepriame alebo žiadne),
- má repetitívny charakter viazaný na každoročné rozpočítanie spoločných nákladov.

Tieto znaky zodpovedajú tomu, čo ústavná teória a judikatúra označujú za verejnoprávne peňažné bremeno (kvázi daň/poplatok).

Už v náleze sp. zn. PL. ÚS 17/2014 (G-komponent) ústavný súd zdôraznil, že majetkové plnenie uložené normatívne a bez reálnej spotreby služby je zásahom do vlastníckeho práva, ktorý sa podmieňuje výslovným zákonným základom; podzákonný predpis nemôže suplovať zákonodarnú moc pri „zavádzaní“ takéhoto bremena.

Z princípu *nullum tributum sine lege* vyplýva požiadavka, aby podstatné náležitosti (*essentialia*) peňažného bremena určil zákon, a nie vyhláška. Medzi *essentialia* patria aspoň:

- subjekt (kto platí),
- predmet a dôvod (čo a prečo sa platí),
- základ a sadzba/spôsob výpočtu (ako sa určuje výška),
- okamih vzniku a splatnosť,
- prípustné výnimky, úľavy alebo korekčné mechanizmy.

V posudzovanom prípade tieto *essentialia* nenastavuje zákon o tepelnej energetike, ale napadnuté ustanovenia a ich príloha č. 3 (koeficienty 0,2 / 0,5 / 1,0; minimálny podiel základnej zložky; vnútorný „regulačný“ mechanizmus 2,85-násobku). Tým podľa presvedčenia navrhovateľov napadnuté ustanovenia konštituuju samotné bremeno a jeho rozsah. Nejde teda iba o technické vykonanie zákona o tepelnej energetike. Opísaný prístup normotvorcu (ministerstva) možno aj vzhľadom na judikatúru ústavného súdu označiť za kvázi-zákonodarstvo a konanie *ultra vires* (porov. PL. ÚS 10/2013, PL. ÚS 21/2014).

Skutočnosť, že ide o „príspevok na spoločné náklady“ v bytovom dome, nevyvádza bremeno spod ústavného princípu *nullum tributum sine lege*. Ak je povinnosť vložená verejnou mocou (normatívnym predpisom) a adresát ju nemôže zmluvne odmietnuť, ide materiálne o verejnoprávne bremeno. Ústavný súd vo veci G-komponentu výslovne odmietol, aby boli verejnoprávne finančné povinnosti „maskované“ ako ceny, poplatky či regulované platby bez riadneho zákonného rámca. Rovnako tu nemožno akceptovať, aby podzákonný predpis

zavádzal „skrytú daň“ solidarity za infraštruktúru tepla voči osobám, ktoré nie sú konečnými spotrebiteľmi v intenciách zákona.

Povinnosť prispievať na základnú zložku nákladov na vykurovanie aj vlastníkom bytov a nebytových priestorov odpojených od spoločnej vykurovacej sústavy v zmysle napadnutých ustanovení nie je založená na synalagmatickom princípe, ale ide podľa navrhovateľov o skrytú daň či poplatok, ktorý nie je ukladaný zákonom alebo na základe zákona, čím sa **napadnuté ustanovenia dostávajú do nesúladu s čl. 59 ods. 2 Ústavy**.

B. K nesúladu s čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy

Ústavný princíp *lex certa* [čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy] vyžaduje, aby výška a výpočet bremena boli predvídateľné a určité už zo zákona.

V náleze sp. zn. PL. ÚS 17/2014 (G-komponent) ústavný súd jasne uviedol (bod 20.4. nálezu):

„Podľa čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy povinnosti je možné ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. Dominantnou črtou v tomto ustanovení je výhrada zákona vzhľadom na ukladanie povinností. Avšak výhrada zákona predstavuje len základ pre stanovenie povinností. Z uvedeného vyplýva, že samotnú povinnosť možno uložiť uznaným prameňom práva jednak zákonom alebo tak môže urobiť – na základe výslovného zákonného splnomocnenia aj podzákonný všeobecne záväzný právny predpis (vykonávací právny predpis), ktorý sa bude pohybovať v medziach tohto splnomocnenia. Inak povedané, povinnosti môžu byť ukladané v podzákonných predpisoch, ale nie na základe podzákonných predpisov. Na účely ochrany základných práv a slobôd je nevyhnutné ústavnú úpravu v čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy interpretovať veľmi striktné ako ústavnú normu, ktorá dovoľuje uložiť povinnosti v podzákonnom právnom predpise výhradne et intra legem s tým, že predpokladom využitia tejto ústavnej normy je splnenie formálnej podmienky (zmocnenie výslovne uvedené v zákone) spolu so splnením podmienky náležitej kvality uvedeného zmocnenia, ktorá sa dosiahne vtedy, ak zmocnenie jednoznačne vymedzí hranice, v ktorých je podzákonná úprava prípustná...“.

Napadnuté ustanovenia ponechávajú rozhodujúce parametre (pomery základnej/spotrebnej zložky, interné korekcie podľa 2,85-násobku, dokonca zníženie koeficientov rozhodnutím vlastníkov) mimo zákonnej úpravy a priamo v podzákonnom predpise alebo v súkromnoprávnom rozhodovaní zhromaždenia vlastníkov.

Výsledkom je, že adresát nedokáže predvídať ani subsumpciu, ani kvantifikáciu svojho bremena z textu zákona o tepelnej energetike. Ústavný súd pritom vyžaduje, aby podstata a rámec bremena boli zákonné a vykonávací úprava len technická (porov. PL. ÚS 16/95, PL. ÚS 21/2014).

Napadnuté ustanovenia konštituujú nové majetkové bremeno pre osoby, ktoré nie sú konečnými spotrebiteľmi podľa zákona o tepelnej energetike, určujú jeho podstatné náležitosti (subjekt, základ, mechanizmus výpočtu pomocou koeficientov, interné korekcie) podzákonným spôsobom, čím sa dostávajú do kontradiKCie s čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy, a zároveň zasahujú do čl. 20 ods. 1 Ústavy bez splnenia prísnych podmienok zákonnosti a proporcionality.

Podľa názoru navrhovateľov ide o nepripustné kvázi-zákonodarstvo a konanie *ultra vires*, ktoré vyžaduje zrušenie napadnutých ustanovení aj z dôvodu ich **nesúladu s čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy**.

Ak zákonodarcu považuje participáciu „neodberateľov“ na niektorých spoločných nákladoch za žiaducu, musí ju výslovne, jasne a v úplných *essentialiach* upraviť zákonom, vrátane adresátov, predmetu, základu a limitov, a až potom ju možno technicky vykonávať podzákonnou normou. Bez takejto zákonnej úpravy je ukladanie predmetného bremena protiústavné a v nesúlade s čl. 59 ods. 1 a 2 Ústavy v spojení s čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy.

VIII.

Nesúlad napadnutých ustanovení

s čl. 1 Dodatkového protokolu a judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva

Článok 1 Dodatkového protokolu zaručuje každému právo na pokojné užívanie svojho majetku a stanovuje, že nikto nesmie byť zbavený svojho majetku okrem prípadov vo verejnom záujme a v súlade so zákonom a všeobecnými zásadami medzinárodného práva. Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“) dlhodobo judikuje, že ochrana poskytovaná Dodatkovým protokolom sa nevzťahuje len na klasické vyvlastnenie, ale aj na akékoľvek opatrenie štátu, ktoré zasahuje do pokojného užívania majetku, vrátane ukladania finančných povinností a parafiskálnych bremien.

Z ustálenej judikatúry ESĽP vyplýva trojstupňový test na posúdenie súladu opatrenia so zárukami čl. 1 Dodatkového protokolu. Zásah

1. musí byť „v súlade so zákonom“,
2. musí sledovať „legitímny verejný záujem“ a
3. musí byť zachovaná „spravodlivá rovnováha“ („*fair balance*“) medzi požiadavkami verejného záujmu a ochranou základných práv jednotlivca.

Tento test bol sformulovaný už v zásadnom rozsudku *Sporrong a Lönnroth v. Švédsko* (rozsudok č. 7151/75 7152/75 z 23. septembra 1982, séria A č. 52, body 69–74), kde ESĽP konštatoval, že aj opatrenia, ktoré formálne nevedú k zbaveniu vlastníctva, môžu predstavovať zásah do jeho pokojného užívania, ak ukladajú jednotlivcovi neprimerané bremeno. Podobne v rozsudku *James a iní v. Spojené kráľovstvo* (rozsudok č. 8793/79 z 21. februára 1986, séria A č. 98, body 50–51) ESĽP zdôraznil, že aj keď štáty majú v otázkach sociálnej a hospodárskej politiky široký priestor na uváženie („*margin of appreciation*“), ich opatrenia musia byť „zákonné“, sledovať „verejný záujem“ a udržať „rozumný vzťah proporcionality“ medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom.

Povinnosť vlastníkov bytov, ktorí sa odpojili od spoločnej vykurovacej sústavy a teplo neodoberajú, platiť základnú zložku nákladov na teplo predstavuje zásah do ich práva pokojne užívať svoj majetok v zmysle čl. 1 Dodatkového protokolu. Takéto povinné a vynútiteľné majetkové plnenie má povahu verejnoprávneho bremena a podlieha vyššie uvedenému trojstupňovému testu.

Už pri prvom kroku – požiadavke „v súlade so zákonom“ – sa vynára závažný problém. ESĽP opakovane zdôraznil, že zásah musí mať nielen formálny základ v právnom predpise, ale tento základ musí byť aj dostatočne prístupný, predvídateľný a poskytovať ochranu proti svojvôli (porov. *Sporrong a Lönnroth*, bod 69; *Hutten-Czapska v. Poľsko*, rozsudok veľkej komory č. 35014/97 z 19. júna 2006, bod 163). V predmetnej veci však povinnosť neodberateľov prispievať na základnú zložku nákladov nie je ustanovená zákonom, ale iba napadnutým predpisom – vyhláškou ministerstva, ktorá prekračuje rámec zákonného splnomocnenia. Takáto absencia riadneho zákonného základu je z pohľadu Dodatkového protokolu neprípustná.

Pokiaľ ide o druhý prvok testu – sledovanie legitímneho verejného záujmu – možno pripustiť, že cieľ zabezpečiť spravodlivé rozdelenie nákladov na teplo a zohľadniť prestupy tepla medzi bytmi predstavuje verejný záujem. Avšak podľa judikatúry ESĽP ani existencia legitímneho cieľa sama osebe nestačí.

Kľúčovým prvkom testu je tretia podmienka – zachovanie „spravodlivej rovnováhy“ medzi požiadavkami verejného záujmu a ochranou práv jednotlivca. V rozsudku *Sporrong a Lönnroth* (bod 73) ESĽP konštatoval, že zásah musí rešpektovať „*fair balance*“ a nesmie jednotlivcovi uložiť „nadmerné individuálne bremeno“ („*an individual and excessive burden*“).

Rovnako v rozsudku *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. Holandsko* (rozsudok č. 15375/89 z 23. februára 1995, séria A č. 306-B, bod 60) ESĽP uviedol, že aj pri opatreniach smerujúcich k výberu daní či poplatkov musí existovať „rozumný vzťah proporcionality“ medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom.

V kontexte predmetnej veci je práve otázka „*fair balance*“ kľúčová. Povinnosť prispievať na základnú zložku nákladov aj v prípade, že vlastník neodoberá žiadne teplo, môže predstavovať nadmerné individuálne bremeno. ESĽP v rozsudku *N.K.M. v. Maďarsko* (rozsudok č. 73743/11 z 26 novembra 2013, body 66–73) konštatoval porušenie čl. 1 Dodatkového protokolu, keď štát zaviedol 98 % daň z časti odstupného. Aj keď cieľ bol legitímny, extrémna intenzita bremena a absencia spravodlivej rovnováhy viedli k porušeniu Dodatkového protokolu. Tento prístup sa podľa názoru navrhovateľov uplatní aj v posudzovanej veci napadnutých ustanovení: neodberateľ znáša náklady, ktoré nie sú priamo spojené s využívaním služby, pričom ich výška môže byť porovnateľná s nákladmi odberateľa – to môže predstavovať neprimerané bremeno.

Relevantný je aj rozsudok veľkej komory *Hutten-Czapska v. Poľsko* (body 224–225), kde ESĽP posudzoval zákonnú reguláciu nájomného. ESĽP síce uznal, že cieľ ochrany nájomníkov bol legitímny, no zároveň konštatoval porušenie čl. 1 Dodatkového protokolu keďže štát „preniesol neprimerané bremeno“ sociálnej politiky na úzku skupinu súkromných vlastníkov. Tento záver je plne aplikovateľný aj na napadnuté ustanovenia, keďže cieľ „spravodlivého rozdelenia nákladov“ síce môže byť legitímny, ale ak sa dosiahne tak, že bremeno ponесú aj vlastníci, ktorí službu nevyužívajú, ide o nespravodlivú rovnováhu a o individualizované nadmerné bremeno.

Osobitný rozmer nadobúda vec aj z pohľadu ochrany legitímnych očakávaní. ESĽP opakovane uznal, že pojem „majetok“ v zmysle čl. 1 Dodatkového protokolu zahŕňa nielen existujúce vlastnícke práva, ale aj „legitímne očakávania“ získania majetkového prospechu či udržania existujúcej majetkovej pozície. V rozsudku *Pressos Compania Naviera S.A. a iní v. Belgicko*

(rozsudok č. 17849/91 z 20. novembra 1995, séria A č. 332, body 31–43) EŠLP konštatoval porušenie čl. 1 Dodatkového protokolu, keď belgický zákon retroaktívne zrušil nároky poškodených lodných spoločností, čím narušil ich legitímne očakávania. Prevedené na napadnuté ustanovenia, vlastníci bytov, ktorí investovali do individuálneho vykurovania v dôvere v existujúci právny rámec, mali podľa navrhovateľov oprávnené očakávanie, že nebudú nútení znášať náklady na službu, ktorú neodoberajú. Napadnuté ustanovenia toto očakávanie zásadne menia a spätne menia právne a ekonomické dôsledky ich rozhodnutia, čo je z pohľadu čl. Dodatkového protokolu neprípustné.

Na záver navrhovateľa zdôrazňujú, že podľa ustálenej judikatúry EŠLP aj opatrenia súvisiace s daňami a parafiskálnymi bremenami podliehajú kontrole z hľadiska čl. 1 Dodatkového protokolu. EŠLP v rozhodnutí *Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH v. Holandsko* (najmä bod 60) zdôraznil, že štáty síce disponujú širokým priestorom na uváženie, no aj v oblasti majetkových povinností musia rešpektovať princíp zákonnosti, legitímny cieľ a požiadavku spravodlivej rovnováhy. Ak povinnosť ukladaná fyzickým alebo právnickým osobám nie je jasne a výslovne stanovená zákonom, ak nie je dostatočne predvídateľná alebo ak vedie k nadmernému individuálnemu bremenu, dochádza k porušeniu čl. 1 Dodatkového protokolu.

Z vyššie uvedenej judikatúry podľa presvedčenia navrhovateľov jednoznačne vyplýva, že povinnosť vlastníkov neodoberaajúcich teplo z centrálného zásobovania teplom prispievať na základnú zložku nákladov predstavuje zásah do ich práva pokojne užívať svoj majetok. Tento zásah nie je podľa mienky navrhovateľov v súlade s požiadavkou zákonnosti, keďže nemá oporu v zákone, sleduje síce legitímny cieľ, ale jeho realizácia vedie k nespravodlivej rovnováhe a ukladá jednotlivcom nadmerné bremeno. Navyše narúša legitímne očakávania týchto vlastníkov a mení právne a ekonomické dôsledky ich predchádzajúcich rozhodnutí. **Napadnuté ustanovenia tak sú v rozpore s čl. 1 Dodatkového protokolu a judikatúrou EŠLP.**

IX.

Petit

Na základe uvedených argumentov a tvrdení navrhovateľa **navrhujú**, aby ústavný súd po predbežnom prerokovaní návrhu podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde **UZNESENÍM prijal návrh** podľa § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde na ďalšie konanie, a aby následne vo veci samej návrhu v plnom rozsahu vyhovel a vydal nasledovný

N Á L E Z :

Ustanovenia § 8 ods. 4 a 5 Vyhlášky Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky č. 503/2022 Z. z. ktorou sa ustanovuje teplota teplej vody na odbernom mieste a pravidlá rozpočítavania nákladov na množstvo tepla dodaného v teplej vode, nákladov na množstvo dodaného tepla na vykurovanie, nákladov na množstvo dodaného tepla alebo množstva tepla vyrobeného v decentralizovanom zdroji tepla a ekonomicky oprávnených nákladov na teplo vyrobené v decentralizovanom zdroji tepla **nie sú** v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a), čl. 20 ods. 1, čl. 59 ods. 1 a 2 a čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 1

Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s § 18 ods. 11 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov.

.....
za navrhovateľov
Lucia Plaváková

Prílohy:

1. Zoznam podpisov navrhovateľov a navrhovateľiek

Príloha č. 1

Zoznam poslankyň a poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (navrhovatelia)

Poslankyňa a poslanec Národnej rady Slovenskej republiky svojim podpisom zároveň poveruje poslankyňu Národnej rady Slovenskej republiky Luciu Plavákovú ako spoločnú zástupkyňu navrhovateľov v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky.

Meno a priezvisko

Podpis

1. ZUZANA MESTEROVÁ

2. MILOSLAV ŠIMEČKA

3. MARTIN DUSČEK

4. BEATA JURÍK

5. LUCIA PLAVÁKOVÁ

6. JANA HANULIAKOVÁ

7. INGRID KOFOVÁ

8. JANA KEMER

9. ZUZANA STEVČIKOVÁ

10. BRANISLAV VANČO

11. TINA GAŽOVIČOVÁ

Meno a priezvisko

Podpis

12. NATALIA NASH

13. DARINA LUČIŇKOVÁ

14. JÁN HARGAŠ

15. VERONICA ŠOBOVÁ

16. JAROSLAV SPIŠIAK

17. SIMONA PLEHTE

18. GARÉTA GREGOROVÁ

19. ŠTEFAN KISS

20. OLUDFED PROSPEDNIK

21. JARO MICHAL

22. KENA ZIHARIOVÁ

23. DAVID DEJ

24. RICHARD DUBOČEK

25. TAMARA ŠTOLIOVÁ

26. VERONIKA VESELOVÁ

Meno a priezvisko

Podpis

27. MAREK LACKOVIC

28. EKAR DVOBAK

29. TOMAŠ VALAŠEK

30. MICHAL TRUBAN

31. Viliam Tancs

32. LUCIA PLAVÁKOVÁ

33. ZORA JAVROVA

34.

35.

36.

37.

38.

39.

40.

