



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 16/2022-26

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla (sudca spravodajca) a Martina Vernarského o návrhu **prezidentky Slovenskej republiky**, zastúpenej JUDr. Petrom Kubinom, advokátom, Bottova 2A, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení § 9a, § 9b a § 19a zákona č. 409/2011 Z. z. o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s Ústavou Slovenskej republiky, Dodatkovým protokolom k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti takto

r o z h o d o l :

1. Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.
2. Návrhu na pozastavenie účinnosti § 9a, § 9b a § 19a zákona č. 409/2011 Z. z. o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov **n e v y h o v u j e**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Prezidentka návrhom doručeným ústavnému súdu 6. septembra 2022 žiada vysloviť, že ustanovenia § 9a, § 9b a § 19a zákona č. 409/2011 Z. z. o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o záťažiac“) nie sú v súlade (i) s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“); (ii) s čl. 65 ods. 1 v spojení s čl. 67 ods. 3 ústavy; (iii) s čl. 6 ods. 1 až 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej len „ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti“) a (iv) s čl. 1 ods. 1 ústavy.

2. Návrhom namietané ustanovenia zákona o záťažiach boli prijaté zákonom č. 490/2021 Z. z., ktorým bol zákon o záťažiach o tieto ustanovenia doplnený. Legislatívne konanie o tejto novelizácii začalo na poslanecký návrh z 28. mája 2021, ktorý bol v prvom čítaní prerokovaný 24. júna 2021. Návrh prerokovali výbory národnej rady, ktoré s ním vyjadrili súhlas. K návrhu sa súhlasne, no s pripomienkami vyjadrila vláda. V druhom čítaní 3. novembra 2021 bol k návrhu zákona podaný poslankyňou pozmeňujúci návrh. Národná rada najprv 9. novembra 2021 schválila tento pozmeňujúci návrh. Následne rozhodla, že sa ihneď vykoná tretie čítanie, v ktorom sa žiaden poslanec neprihlásil do rozpravy, a návrh zákona bol národnou radou schválený. Prezidentka návrh zákona 26. novembra 2021 podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy vrátila národnej rade. Po opätovnom prerokovaní bol návrh zákona 3. decembra 2021 národnou radou schválený a 17. decembra 2021 bol uverejnený v zbierke zákonov. Novelizácia nadobudla účinnosť 1. júna 2022.

3. Podľa § 9a zákona o záťažiach

(1) Ak štát uskutoční z verejných prostriedkov sanáciu environmentálnej záťaže, ktorá sa nachádza na nehnuteľnosti, ktorej vlastníkom alebo správcom nie je štát (ďalej len „sanovaná nehnuteľnosť“), je povinný požadovať od vlastníka sanovanej nehnuteľnosti náhradu finančných prostriedkov vynaložených na vykonanie sanácie environmentálnej záťaže (ďalej len „finančná náhrada“); za sanovanú nehnuteľnosť sa nepovažuje nehnuteľnosť, ktorá je súčasťou kontaminačného mraku súvisiaceho s environmentálnou záťažou, ak nebola zahrnutá do projektu sanácie environmentálnej záťaže. Vlastník sanovanej nehnuteľnosti je na základe výzvy podľa odseku 5 povinný uhradiť sumu zodpovedajúcu finančnej náhrade za sanovanú nehnuteľnosť alebo v lehote podľa odseku 5 uzavrieť záložnú zmluvu.

(2) Za verejné prostriedky podľa odseku 1 sa na účely tohto zákona považujú finančné prostriedky poskytnuté zo štátneho rozpočtu, z prostriedkov Európskej únie, z Nórskeho finančného mechanizmu alebo zo Švajčiarskeho finančného mechanizmu.

(3) Výška finančnej náhrady za sanovanú nehnuteľnosť nesmie presiahnuť výšku účelne vynaložených prostriedkov na vykonanie geologického prieskumu environmentálnej záťaže a sanáciu environmentálnej záťaže financovaných z verejných prostriedkov podľa odseku 1.

(4) Orgánom oprávneným zabezpečiť pohľadávku štátu vyplývajúcu z finančnej náhrady podľa odseku 1 je príslušné ministerstvo. Pohľadávka vyplývajúca z finančnej náhrady zo sanovanej nehnuteľnosti sa premlčí po uplynutí desiatich rokov; premlčacia doba plynie odo dňa schválenia záverečnej správy zo sanácie environmentálnej záťaže.

(5) Príslušné ministerstvo v lehote do 12 mesiacov odo dňa schválenia záverečnej správy projektu sanácie environmentálnej záťaže podľa odseku 4 vyzve vlastníka sanovanej nehnuteľnosti, aby v lehote do 30 dní odo dňa doručenia výzvy uhradil sumu zodpovedajúcu finančnej náhrade, ktorá je uvedená vo výzve, alebo aby v lehote 30 dní odo dňa doručenia výzvy odoslal podpísaný návrh záložnej zmluvy na sanovanú nehnuteľnosť v prospech štátu na sumu uvedenú vo výzve pre konkrétnu sanovanú nehnuteľnosť podľa odseku 3. Vo výzve podľa prvej vety je uvedená výška finančnej náhrady a súčasťou výzvy je návrh záložnej zmluvy.

(6) Záložnú zmluvu podľa odseku 5 nie je možné uzavrieť s vlastníkom sanovanej nehnuteľnosti, ak výška finančnej náhrady za každú sanovanú nehnuteľnosť v jeho vlastníctve, na ktorej sa nachádza

environmentálna záťaž, nie je vyššia ako 1 000 eur. Záložná zmluva sa uzatvára na dobu 30 rokov; uvedená skutočnosť sa vyznačí v katastri nehnuteľností.

(7) Ak vlastník sanovanej nehnuteľnosti na základe výzvy podľa odseku 5 neuhradí sumu zodpovedajúcu finančnej náhrade za sanovanú nehnuteľnosť alebo v lehote podľa odseku 5 nedoručí podpísaný návrh záložnej zmluvy, príslušné ministerstvo je povinné domáhať sa úhrady finančnej náhrady súdnou cestou.

(8) Peňažná čiastka vyplývajúca z finančnej náhrady je príjmom Environmentálneho fondu. Peňažnú čiastku vyplývajúcu z finančnej náhrady nie je možné nahradiť nepeňažným plnením.

(9) Za deň doručenia výzvy podľa odseku 5 sa považuje okamih jej doručenia do elektronickej schránky podľa údajov elektronickej doručenký a deň doručenia do vlastných rúk alebo deň, keď bolo odopreté jej prevzatie, ak sa výzva doručuje poštou. Ak vlastník sanovanej nehnuteľnosti nie je známy alebo nie je známy jeho pobyt, výzva podľa odseku 5 sa doručuje verejnou vyhláškou na webovom sídle príslušného ministerstva a súčasne sa zverejní na úradnej tabuli a webovom sídle obce, v ktorej sa environmentálna záťaž nachádza, počas 30 dní. Uplynutím 30 dní od zverejnenia vyhlášky sa výzva považuje za doručenie bez ohľadu na skutočnosť, či sa o tom vlastník sanovanej nehnuteľnosti dozvedel alebo nie.

4. Podľa § 9b zákona o záťažoch

(1) Na zabezpečenie pohľadávky vyplývajúcej z finančnej náhrady, ktorá presahuje u vlastníka sanovanej nehnuteľnosti sumu 1 000 eur, príslušné ministerstvo rozhodne o zriadení záložného práva k sanovanej nehnuteľnosti, ak nedošlo k uzavretiu záložnej zmluvy podľa § 9a ods. 5 a nebola uhradená pohľadávka vyplývajúca z finančnej náhrady; záložné právo k sanovanej nehnuteľnosti vznikne dňom vykonateľnosti rozhodnutia o zriadení záložného práva. Príslušné ministerstvo je oprávnené začať konanie o zriadení záložného práva do jedného roka odo dňa doručenia výzvy podľa § 9a ods. 9.

(2) Účastníkom konania o zriadení záložného práva je vlastník sanovanej nehnuteľnosti.

(3) Na konanie o vydaní rozhodnutia o zriadení záložného práva sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.23)

(4) Rozhodnutie podľa odseku 1 musí obsahovať okrem všeobecných náležitostí aj vymedzenie výšky pohľadávky vyplývajúcej z finančnej náhrady, vymedzenie predmetu záložného práva, zákaz vlastníka sanovanej nehnuteľnosti nakladať s predmetom záložného práva bez predchádzajúceho súhlasu príslušného ministerstva a náležitosti podľa osobitného predpisu.23a)

(5) Proti rozhodnutiu o zriadení záložného práva je možné podať v lehote 15 dní rozklad; podaný rozklad nemá odkladný účinok.

(6) Príslušné ministerstvo rozhodne o zrušení záložného práva, ak došlo k uhradeniu pohľadávky vyplývajúcej z finančnej náhrady.

(7) Rozhodnutie o zabezpečení pohľadávky vyplývajúcej z finančnej náhrady zriadením záložného práva na nehnuteľnosti sa vyznačí v katastri nehnuteľností.

(8) Právne úkony týkajúce sa predmetu záložného práva po vydaní rozhodnutia o zriadení záložného práva môže vlastník sanovanej nehnuteľnosti vykonať len po predchádzajúcom súhlase

príslušného ministerstva. Postup podľa prvej vety sa neuplatní, ak ide o výkon záložného práva prednostným záložným veriteľom podľa osobitného predpisu v mene a na účet záložného dlžníka alebo v mene záložného veriteľa a na účet daňového dlžníka; túto skutočnosť je prednostný záložný veriteľ povinný vopred oznámiť príslušnému ministerstvu.

5. Podľa § 19a zákona o záťažiach *Povinnosť finančnej náhrady sa vzťahuje aj na nehnuteľnosti, ktorých vlastníkom nie je štát a na ktorých sa nachádza environmentálna záťaž, ktorej sanácia sa ukončí po 1. júni 2022.*

6. Nesúladsť napadnutých ustanovení zákona o záťažiach s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 1 a 4 ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu prezidentka odvodzuje od zásahu do práva voľne disponovať s majetkom, ktorý nie je možné odôvodniť žiadnym verejným záujmom, a cieľ, ktorý napadnuté ustanovenia sledujú, je možné naplniť aj inak. Podľa prezidentky napadnuté ustanovenia porušujú princíp minimalizácie zásahov do základného práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, ktorého súčasťou je aj použitie majetku na splnenie právnych povinností. To vyvodzuje aj z práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu, podľa výkladu ktorého aj obmedzenie spôsobu, ako s majetkom disponovať, môže predstavovať nedovolený zásah, keďže k zásahu nemusí prísť iba úplným odňatím majetku, ale aj obmedzením vlastníka v nelegitímnom rozsahu.

7. K tomu prezidentka zdôrazňuje, že vlastníkom nehnuteľnosti, na ktorej je environmentálna záťaž, je povinný štát nahradiť financie vynaložené na jej sanáciu, pričom štát sa tejto náhrady môže domáhať na súde aj vtedy, ak vlastníkom nehnuteľnosti nezodpovedá za vznik záťaže. Zdôrazňuje, že podľa pôvodného ústavne udržateľného návrhu zákona finančná náhrada mala byť určená hodnotou, o ktorú sa zvýšila cena z verejných zdrojov sanovanej nehnuteľnosti. Za neprípustnú však považuje povinnosť vlastníka, ktorý záťaž ani nemusel spôsobiť, spočívajúcu v plnej náhrade nákladov na sanáciu. Poukazuje na obec [REDAKOVANÉ], ktorá záťaž nespôsobila, no ktorá by mala nahradiť náklady na sanáciu vo výške viac ako je jej celkový ročný príjem. Pritom sanácia záťaží je záujmom spoločnosti a nie je dôvod, aby jej náklady znášal iba vlastníkom nehnuteľnosti. Za legitímnu považuje náhradu vo výške zhodnotenia nehnuteľnosti sanáciou. Zdôrazňuje záväzok štátu chrániť životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 a 4 ústavy, ktorého súčasťou je odstraňovanie environmentálnych záťaží a s tým spojená ochrana života a zdravia. Paušálny presun tohto záväzku bez prihliadnutia na zodpovednosť za vznik záťaže je podľa prezidentky nedôvodný.

8. Prezidentka ďalej osobitne namieta zriadenie a obsah záložného práva k sanovanej nehnuteľnosti, ktoré zásadne a nad rámec všeobecnej úpravy zasahuje do vlastníckeho práva, keď vlastníkom podľa § 9b ods. 8 zákona o záťažiach obmedzuje osobitne aj pri disponovaní s majetkom. Okrem toho poukazuje na mechanizmus zriadenia záložného práva, ktorý je spojený s neprijateľnou mierou právnej neistoty vlastníkov a možnej svojvôle zo strany štátu spočívajúcej v nedôvodnom vymáhaní jeho pohľadávky výkonom takto zriadeného záložného práva. Aplikujúc test proporcionality v jeho prvom kroku testu vhodnosti, prezidentka zdôrazňuje osobitný záujem ustanovení zákona o záložnom práve, ktorým je zaistenie návratnosti financií vynaložených na sanáciu cudzích nehnuteľností. Tento osobitný záujem podľa prezidentky nelegitimizuje zásah zriadením záložného práva, ktorý smeruje k zvýšeniu príjmu štátneho rozpočtu, čo však nie je verejným záujmom, keďže prvotný cieľ zákona je splnený už sanáciou záťaže bez ohľadu na to, kto znáša náklady s ňou spojené.

9. I keby šlo o vhodné opatrenia v prípade nasledujúceho testu nevyhnutnosti, zdôrazňuje možnosť menej invazívneho zabezpečenia finančného záujmu štátu. S tým podľa prezidentky počítal aj pôvodný návrh, podľa ktorého by bol vlastník nehnuteľnosti povinný nahradiť len sanáciou dosiahnuté zhodnotenie jeho nehnuteľnosti. Prezidentka považuje za neprípustné prípady, pri ktorých by vlastník musel zaplatiť oproti zhodnoteniu jeho nehnuteľnosti sanáciou násobne vyššie prostriedky samotnej sanácie, a teda by nielen prišiel o vlastníctvo sanovanej nehnuteľnosti, no i ďalej zostal dlžníkom štátu. Podľa prezidentky nesplnenie testu nevyhnutnosti vedie k zbytočnosti testu primeranosti v užšom zmysle. Napokon vyjadruje presvedčenie, že namietané opatrenia i tak nie sú proporčné.

10. Nesúlad napadnutých ustanovení zákona o záťažach s čl. 65 ods. 1 v spojení s čl. 67 ods. 3 ústavy identifikuje v tom, že samosprávam sa jednostranne ukladajú povinnosti vynaložiť financie vopred zákonom určeným spôsobom. V tejto súvislosti zvyrazňuje, že podľa čl. 65 ods. 1 ústavy *obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami*, a čl. 67 ods. 3 ústavy, podľa ktorého *štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom*. Zdôrazňuje, že účelom čl. 65 ods. 1 ústavy je zakotviť autonómiu samospráv v hospodárení s majetkom a ochrániť samosprávy pred nedovolenými zásahmi štátu do tejto autonómie a účelom čl. 67 ods. 3 ústavy je zabezpečiť, aby štát mohol do činnosti samosprávy zasahovať len spôsobom, ktorý je priamo ustanovený zákonom, a nie individuálnym opatrením. Zdôrazňuje, že hospodárska samostatnosť a nezávislosť je základom postavenia obce ako verejnoprávnej korporácie a právnickej osoby. Z toho dochádza k záveru, že je možné prihliadnuť na argumentáciu vo vzťahu k nesúladu zákona s čl. 20 ods. 1 ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu, keďže obsah vlastníckeho práva obce je zhodný s obsahom práva akéhokoľvek iného vlastníka. Nad rámec porušenia vlastníckeho práva však vo vzťahu k uloženiu povinnosti samosprávam zákonom o záťažach dochádza takisto k porušeniu ustanovení ústavy upravujúcich právo na samosprávu, keďže jeho dôsledkom môže byť finančná deštrukcia niektorých obcí, ktoré sa v dobrej viere spoliehali na to, že štát im pomôže uhradiť náklady na sanáciu.

11. Nesúlad napadnutých ustanovení zákona o záťažach s čl. 6 ods. 1 až 3 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti prezidentka identifikuje v tom, že nimi dochádza k porušeniu ústavných pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti tým, že samosprávam sa znemožňuje hospodáriť so svojimi financiami tak, ako im to tieto pravidlá prikazujú. Osobitne pokiaľ ide o dodržanie povolených limitov dlhu. Protiústavnosť nespočíva len v zásahu do vlastníckeho práva, ale v zásahu, ktorý samosprávam potenciálne znemožňuje hospodáriť podľa ústavných pravidiel rozpočtovej zodpovednosti, keďže zákon nemôže zabrániť ich efektívnej aplikácii alebo zasiahnuť ich samotný zmysel.

12. Prezidentka zdôrazňuje, že podľa čl. 6 ods. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti *štát finančne nezabezpečuje platobnú schopnosť a nezodpovedá za platobnú schopnosť obce alebo vyššieho územného celku*. Podľa prezidentky ak štát nezabezpečuje platobnú schopnosť samospráv, má sa zdržať zásahov ohrozujúcich ich platobnú schopnosť tak, ako tomu bolo pri obci [REDAKOVANÉ]. To platí osobitne z dôvodu, že samospráva, ktorá nemusí byť pôvodcom záťaže, stráca možnosť rozhodnúť, kedy a či bude nehnuteľnosti sanovať. Uplatňovanie napadnutých ustanovení môže bez legitímnych dôvodov ohroziť alebo až znefunkčniť platobnú schopnosť obcí.

13. Prezidentka ďalej zdôrazňuje čl. 6 ods. 2 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, podľa ktorého *zákon pri úprave pôsobnosti ustanovuje nové úlohy obci alebo vyššiemu územnému celku, štát na ich plnenie súčasne zabezpečí obci alebo vyššiemu územnému celku zodpovedajúce finančné prostriedky*. Podľa prezidentky pod pojmom nové úlohy treba rozumieť nielen rozšírenie pôvodných kompetencií, ale treba skúmať i podstatu a účel opatrení smerom k samosprávam. Hoci v zákone o záťažach nejde o presun novej kompetencie zo štátu na obec, zavádza sa povinnosť obce uhradiť plnú výšku sanácie zabezpečenej štátom, čím dochádza k presunu úlohy štátu zabezpečiť sanáciu záťaže na pozemkoch obce. Paradoxne, ak by štát úlohu sanácie pozemkov preniesol na obce, podľa čl. 6 ods. 2 ústavného zákona by musel zabezpečiť obciam na jej plnenie finančné prostriedky. Formálnym neprenesením tejto úlohy so zavedením povinnosti uhradiť plnú výšku nákladov podľa prezidentky dochádza k obchádzaniu podstaty a zmyslu čl. 6 ods. 2 ústavného zákona, keďže sanácia nie je len prospechom obce, ale vecou verejného záujmu.

14. Podľa čl. 6 ods. 3 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti *ak celková suma dlhu obce alebo vyššieho územného celku dosiahne 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a viac, obec alebo vyšší územný celok sú povinní zaplatiť pokutu, ktorú ukladá ministerstvo financií, a to vo výške 5% z rozdielu medzi celkovou sumou dlhu a 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka*. Podľa prezidentky namietané ustanovenia spôsobujú, že sanovaním záťaže štátom samosprávam priamo zo zákona vzniká záväzok voči štátu, ktorý sa bez ďalšieho premieta do výdavkovej časti ich rozpočtu. Ak výška tohto záväzku v spojení s ostatnými pasívami prekročí limity čl. 6 ods. 3 ústavného zákona a súčasne nebude aktivovaná úniková klauzula podľa čl. 6 ods. 4 ústavného zákona, bude daný dôvod na uloženie pokuty štátom; fakticky za to, že štát samospráve uložil povinnosť úhrady nákladov sanácie.

15. Nesúlad napadnutých ustanovení zákona o záťažach s čl. 1 ods. 1 ústavy podľa prezidentky vyplýva z porušenia princípu právnej istoty a zákazu retroaktivity, keďže sa majú uplatňovať aj na skôr začaté sanácie. Podľa prezidentky je neprípustné, aby vlastníci nehnuteľností boli povinní nahradiť štátu náklady sanácií, ktoré začali v čase, keď zákon nepoznal povinnosť štátu vymáhať náhradu. Je tomu tak z dôvodu, že vlastníci nehnuteľností mali legitímne očakávanie, že štát znesie náklady sanácie, a prijatím zákona bolo do týchto legitímnych očakávaní zasiahnuté.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

16. Ústavný súd návrh prezidentky predbežne prerokoval podľa § 56 ods. 1 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“), a to v pléne podľa čl. 131 ods. 1 ústavy a podľa § 7 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde.

17. Prezidentka je podľa čl. 130 ods. 1 písm. b) ústavy a § 74 písm. b) zákona o ústavnom súde oprávnená podať návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy, je zastúpená advokátom podľa § 34 ods. 1 zákona o ústavnom súde a jej návrh má náležitosti podľa § 43 ods. 1 a § 75 zákona o ústavnom súde. Niet dôvodu na čo i len čiastočné odmietnutie návrhu. Preto bol návrh prezidentky podľa § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu.

III.

Rozhodnutie o návrhu na pozastavenie účinnosti

III.1. Návrh prezidentky:

18. Prezidentka navrhuje pozastaviť účinnosť § 9a, § 9b a § 19a zákona o záťažoch. Uvádza, že ich uplatňovanie reálne, konkrétne a bezprostredne ohrozuje vlastnícke právo – oprávnenie disponovať s majetkom, keďže podľa § 19a zákona o záťažoch sa povinnosť náhrady prostriedkov na sanáciu vzťahuje aj na už prebiehajúce sanácie, ak sa ukončia po 1. júni 2022. Reálnosť ohrozenia základných práv identifikuje v tom, že vlastníkom sanovaných nehnuteľností vznikla povinnosť náhrady vo výške, ktorá prevyšuje ich majetkové obohatenie zo sanácie. Konkrétnosť je podľa prezidentky splnená konkrétnosťou ohrozenia uvedených základných práv a ústavný súd už v minulosti uznal, že hrozba porušenia práva na pokojné užívanie majetku je jedným z dôvodov, pre ktorý možno pozastaviť účinnosť právneho predpisu. Bezprostrednosť je podľa prezidentky daná tým, že ustanovenia zákona sa uplatňujú od 1. júna 2022, a teda ak bude ktorákoľvek sanácia ukončená po 1. júni 2022, štát musí náklady vymáhať.

19. Podľa prezidentky by uplatňovaním ustanovení zákona mohlo dôjsť k značným hospodárskym škodám, tak ako tomu je pri obci [REDAKOVANÉ]. V tejto súvislosti zdôrazňuje, že ustanovenia zákona boli pridané v legislatívnom procese až poslancami po zmene návrhu, o ktorom sa nevedela verejná debata a dotknuté subjekty boli postavené pred hotovú vec bez možnosti prípravy na povinnosť, ktorá vznikne vlastníkom nehnuteľností, na ktorých sanácia už prebieha a ktorí očakávali, že štát bez nároku voči nim záťaž odstráni. Prezidentka zdôrazňuje, že na Slovensku je 1201 environmentálnych záťaží a možno sa domnievať, že medzi nimi je aj množstvo takých, pri ktorých nie je možné určiť pôvodcu alebo povinnú osobu, a teda zodpovednosť za sanáciu takýchto záťaží prevzal na seba štát. Napadnutými ustanoveniami sa však štát zbavil povinnosti financovať sanácie a presunul ju na vlastníkov nehnuteľností, ktorí nie sú zodpovední za jej vznik.

III.2. Všeobecné východiská:

20. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 78 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

21. Pozastavenie účinnosti zákona je vážny zásah do právomoci zákonodarcu, preto k nemu možno pristúpiť výnimočne, ak je ohrozenie základných práv a slobôd, hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku dostatočne konkretizovaná, pričom z okolností prípadu zjavne vyplýva, že tieto následky možno považovať za preukázané, a teda opodstatnené, a to najmä povahou zákona, ktorý bol napadnutý v konaní o súlade právnych predpisov (PL. ÚS 10/2014). Z kategorizácie predpokladov pozastavenia účinnosti je zrejma aj rozdielna miera osvedčenia a skúmania konkrétnych skutkových okolností a vplyvov napadnutej právnej úpravy. V tejto súvislosti je potrebné rozlišovať predovšetkým medzi priamymi a nepriamymi dôsledkami právnej normy (PL. ÚS 17/2014 – platba za prístup do distribučnej sústavy). Priame dôsledky spočívajú v samotnej existencii a účinkoch napadnutých ustanovení už v ich abstraktnej podobe,

v interferencii s inými právnymi normami právneho poriadku. Priamym dôsledkom zodpovedá spravidla ohrozenie základných ľudských práv a slobôd, ktorých rozsah ochrany je upravený priamo v ústave; priame dôsledky možno často ustáliť už základným porovnaním napadnutej právnej normy, resp. jej výkladu, s nadradenými právnymi normami a ich výkladom. Pri úvahách o ohrození základných práv a slobôd treba vziať do úvahy aj a) právnu pozíciu dotknutých subjektov pred napadnutou právnou úpravou, b) rozsah, v akom bol tento štandard zmenený novou právnou úpravou, c) smerovanie návrhu na pozastavenie a návrhu rozhodnutia vo veci. Okrem toho je dôležité prihliadať na d) možnosť nápravy právnej pozície jednotlivcov a tiež na e) charakter základného práva, o ohrozenie ktorého ide (uznesenie o prijatí č. k. PL. ÚS 24/2019-26).

III.3. Posúdenie návrhu:

22. Pre rozhodnutie o návrhu na pozastavenie účinnosti je rozhodujúce porovnanie právnej pozície potencionálne dotknutých vlastníkov nehnuteľností pred prijatím namietaných ustanovení zákona o záťažoch a za ich účinnosti. Zákon o záťažoch pôvodne rozlišoval medzi pôvodcom a povinnou osobou, ku ktorej určeniu dochádza vtedy, ak nemožno určiť pôvodcu záťaže. Zásadne je pôvodcom záťaže každý, kto ju spôsobil (§ 3 ods. 1 zákona), pričom pôvodca je povinný zabezpečiť vypracovanie a realizáciu plánu prác na odstránenie záťaže (§ 3 ods. 2 zákona). Následkom nesplnenia tejto povinnosti pri bezprostrednom ohrození života alebo zdravia ľudí alebo životného prostredia je povinnosť príslušného ministerstva zabezpečiť vypracovanie a realizáciu plánu na odstránenie záťaže (§ 3 ods. 4 zákona o záťažoch). Podľa § 3 ods. 3 zákona je následne pôvodca povinný uhradiť všetky náklady súvisiace s vypracovaním a realizáciou plánu prác.

23. Takto konštruované povinnosti sa pred prijatím namietaných ustanovení vzťahovali aj na povinné osoby, čo vyplývalo z § 4 ods. 4 zákona o záťažoch, podľa ktorého na povinnú osobu a na príslušné ministerstvo sa vzťahujú povinnosti a postup podľa § 3 ods. 2 až 4 zákona. Povinnosti povinnej osoby a pôvodcu záťaže sú obdobné povinnostiam vlastníkov tak, ako ich stanovuje zákon o záťažoch v namietaných ustanoveniach. Nemožno však stotožniť povinnú osobu s vlastníkom nehnuteľností. Hoci podľa § 4 ods. 3 zákona o záťažoch ak pôvodca nie je známy, okresný úrad v sídle kraja určí za povinnú osobu vlastníka nehnuteľností, zákon o záťažoch v § 4 ods. 4 a 5 obsahuje množstvo výnimiek, pre ktoré za povinnú osobu nemožno určiť vlastníka pozemku.

24. Podstatou namietaných ustanovení zákona o záťažoch je konštrukcia, ktorá v súvislosti s náhradou sanácie relativizuje pojem povinnej osoby a povinnosť náhrady bez osobitného určenia povinnej osoby prenáša na vlastníka nehnuteľností. Reálne a konkrétne je preto možné, že zatiaľ čo určití vlastníci pred prijatím namietaných ustanovení zákona neboli považovaní za povinné osoby a nemali povinnosť sanovať záťaž či nahradiť štátu náklady sanácie, po účinnosti namietaných ustanovení zákona budú vystavení takejto povinnosti, hoci tomu tak podľa skoršej úpravy a podľa nej vydaných rozhodnutí nebolo.

25. Táto reálna a konkrétne hrozba však nie je bezprostredná (priama). Štát je síce oprávnený požadovať náhradu, no predpokladom vynútiteľnosti tohto práva štátu proti vlastníkovi je predchádzajúce súdne konanie tak, ako to vyplýva z § 9a ods. 7 zákona o záťažoch, podľa ktorého *ak vlastník sanovanej nehnuteľnosti na základe výzvy neuhradí sumu zodpovedajúcu finančnej náhrade za sanovanú nehnuteľnosť alebo v tejto lehote nedoručí podpísaný návrh záložnej zmluvy,*

príslušné ministerstvo je povinné domáhať sa úhrady finančnej náhrady súdnou cestou. Predchádzajúce súdne konanie, v ktorom sa vlastník nehnuteľnosti môže okrem iného proti štátom uplatnenému nároku brániť aj námietkou nesúladu ustanovení zákona o záťažoch s ústavou, je prvkom, ktorý vylučuje posúdenie následkov namietaného § 9a a 19a zákona o záťažoch ako bezprostrednej či priamej hrozby.

26. Obdobne tomu je pri zriadení záložného práva na sanovaných nehnuteľnostiach na zabezpečenie pohľadávky vyplývajúcej z finančnej náhrady. Nemožno dospieť k priamosti či bezprostrednosti tohto zásahu, keďže zriadeniu záložného práva má predchádzať, paradoxne nie súdne, ale správne konanie. Podľa § 9b ods. 3 zákona o záťažoch *na konanie o vydaní rozhodnutia o zriadení záložného práva sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní* a podľa § 9b ods. 5 zákona o záťažoch *proti rozhodnutiu o zriadení záložného práva možno podať rozklad*. Hoc aj podanie rozkladu nemá odkladný účinok, je zrejmé, že dotknutý vlastník sa proti zriadeniu záložného práva môže domáhať aj podaním všeobecnej správnej žaloby, v ktorej rovnako ako v civilnom spore môže namietat' nesúlad § 9b zákona o záťažoch s ústavou. Predchádzajúce správne súdne konanie je prostriedkom, ktorý vylučuje posúdenie následkov namietaného § 9b zákona o záťažoch ako priamej, bezprostrednej hrozby.

27. Následkom nedostatku bezprostrednosti – priamej hrozby k základným právam a slobodám, k vzniku hospodárskej škody alebo k inému vážnemu nenapraviteľnému následku je nedôvodnosť návrhu na pozastavenie účinnosti namietaných ustanovení zákona o záťažoch.

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

V Košiciach 26. októbra 2022

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky