



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 42/2015-28

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 7. októbra 2015 predbežne prerokoval návrh skupiny 47 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátom JUDr. Ing. Miroslavom Kadúcom, Vajanského 40, Trnava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 10 ods. 5 v spojení s § 10 ods. 9, 10 a 12 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov s čl. 20 ods. 1 až 3 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

Návrh skupiny 47 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky prijíma na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 29. júna 2015 doručený návrh skupiny 48 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov národnej rady“ alebo „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 10 ods. 5 v spojení s § 10 ods. 9, 10 a 12 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o tepelnej energetike“) s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 4 ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) a § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike s čl. 20 ods. 1 až 3 ústavy.

2. Na výzvu ústavného súdu z 9. júla 2015 právny zástupca navrhovateľov listom z 25. septembra 2015 a k nemu priloženou prílohou одобrenou podpismi 48 poslancov národnej rady odstránil nedostatky pôvodného návrhu o rozsahu referenčných noriem, ktoré majú byť dotknuté napadnutými zákonnými ustanoveniami. V priloženom zozname poslancov národnej rady pod por. č. 20 a č. 25 bola duplicitne podpísaná poslankyňa národnej rady Lucia Žitňanská, takže celkový počet skupiny poslancov sa ustálil na počte 47 (pozri výrok).

3. K namietanému nesúladu ustanovení § 10 ods. 5 v spojení s ustanoveniami § 10 ods. 9, 10 a 12 zákona o tepelnej energetike s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu navrhovatelia najskôr odcitovali napadnuté zákonné ustanovenia zákona o tepelnej energetike, referenčné ustanovenia ústavy a dodatkového protokolu, poukázali na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 23/06 a v podstatnom uviedli:

«Z doslovného výkladu napadnutých ustanovení zákona o tepelnej energetike je zrejmé, že sa týkajú zriadenia vecného bremena. V tomto ohľade pre ne platia Ústavou stanovené požiadavky pre kvalitu zásahu do vlastníckeho práva zo strany zákonodarcu vymedzené v Čl. 20 ods. 4 Ústavy. Tieto však zákonodarca dôsledne nezohľadnil...»

Čl. 20 ods. 4 Ústavy stanovuje štyri kumulatívne podmienky, ktoré musia byť zachované v prípade núteného obmedzenia vlastníckeho práva:

- podmienka nevyhnutnosti,
- podmienka existencia verejného záujmu,
- podmienka legality,
- podmienka poskytnutia primeranej náhrady...

Napadnuté ustanovenia zákona o tepelnej energetike nevyhovujú poslednej z uvedených podmienok...

Ústavný súd... totiž konštantné judikuje, že posledná zmienená podmienka - primeraná náhrada - by mala byť „spravodlivá v mieste a čase vykonania zásahu do jeho vlastníctva“. Pritom dodáva, že táto náhrada by mala byť „vyvážením ujmy, ktorá nastáva v dôsledku uplatnenia zákona.“ (oboje cit.: Nález, sp. zn. PL. ÚS 17/00-63)...

Doktrína v tejto súvislosti ďalej dopĺňa, že „na rozdiel od „primeranej náhrady“, ktorá sa pri vyvlastnení poskytuje spravidla jednorazovo, pri nútenom obmedzení možno uvažovať o pravidelných platbách „primeranej náhrady“ počas trvania núteného obmedzenia.“ [DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2. vydanie, str. 246]...

S ohľadom na... uvedené teda podstata nesúladu napadnutých ustanovení zákona o tepelnej energetike sústavou spočíva vo voľbe inštitútu jednorazovej náhrady zákonodarcom. Ten sa vo svetle Ústavy javí ako legislatívne opatrenie prijaté v rozpore so záujmom na zachovaní proporcionality legislatívneho zásahu dopravného postavenia dotknutých vlastníkov.»

Navrhovatelia poukázali aj na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 22/06 a v ňom citovanú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva k čl. 1 dodatkového protokolu a ďalej uviedli:

„Nútené obmedzenie vlastníckeho práva v zmysle napadnutých ustanovení zákona o tepelnej energetike sa... vyznačuje neurčitou dobou trvania (trvať môže jeden deň, ale aj 100 rokov, pričom obmedzuje vlastníka a aj jeho právneho nástupcu eventuálne všetkých ďalších právnych nástupcov). A v tejto súvislosti nie je zákonodarcom zvolená forma náhrady v súlade s ústavnou požiadavkou primeranosti práve preto, že trvalý zásah do obsahu vlastníckeho práva je spôsobilá kompenzovať iba a len jednorazovo...

Je potrebné zdôrazniť, že výstavba verejného rozvodu tepla a ďalších zariadení s ním súvisiacich (napr. zariadení určených na ochranu verejného rozvodu či na zabránenie jeho porúch alebo havárií) je vnímaná ako permanentná stavba, pri ktorej tiež existuje odôvodnený predpoklad jej dlhodobej existencie...

Pritom poskytnutie jednorazovej náhrady pri obmedzení vlastníckeho práva, ktoré možno považovať za dlhodobé, až trvalé, je samo o sebe neprimerané. Disproporcía je tu daná nielen samotným časom, ale aj ďalšími meniacimi sa faktormi, predovšetkým ekonomickými. Výška poskytnutej jednorazovej náhrady nemôže byť v ich svetle stabilná. Je ovplyvňovaná prinajmenšom infláciou...

Napadnutá zákonná úprava teda nevytvára rovnováhu medzi subjektmi, ktoré sú napadnutými ustanoveniami dotknuté v rôznych časových obdobiach. Na druhej strane by práve mechanizmus periodicky sa opakujúcej náhrady bol spôsobilý modifikovať výšku náhrady v čase a tak vytvoriť rovnováhu medzi rôznymi vlastníckmi pri rovnakom zásahu do ich vlastníckeho práva...

Práve tento časový aspekt obmedzenia vlastníckeho práva v spojitosti s meniacimi sa ekonomickými faktormi podmieňujúcimi výšku jednorázovej náhrady zákonodarca pri prijímaní napadnutej zákonnej úpravy ústavne relevantne nezohľadnil a zatažil ju tak ústavne neospravedlniteľnou vadou...

Vzhľadom na vyššie uvedené možno zhrnúť, že jednorázová náhrada v zmysle napadnutých zákonných ustanovení nevyhovuje ústavnej požiadavke primeranosti, čo zakladá podľa názoru navrhovateľov nepochybný nesúlاد napadnutej úrovne zákonnej regulácie s Ústavou a Dodatkovým protokolom k Dohovoru.“

4. K namietanému nesúlادu ustanovení § 12 ods. 10 v spojení s ustanoveniami § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike s čl. 20 ods. 1 až 3 ústavy navrhovatelia uviedli:

«Podľa § 20 ods. 1 zákona o tepelnej energetike môže odberateľ skončiť odber tepla na základe zákona alebo dohodou. Motivácie odberateľa na skončenie odberu tepla môžu byť rôzne. Aktuálnou pohnútkou je snaha o vybudovanie vlastnej domovej kotolne.

Skončenie odberu tepla od doterajšieho dodávateľa je tak možné považovať za nutnú podmienku pre výstavbu efektívne využiteľnej domovej kotolne...

Ak chce odberateľ nadobudnúť vlastnícke právo (vybudovať si vlastnú domovú kotolňu) zákon o tepelnej energetike obmedzuje výkon vlastníckeho práva (resp. nadobudnutie vlastníctva) nasledujúcimi kumulatívnymi podmienkami:

a) dohodou s doterajším dodávateľom - a to iba za podmienky, ak odberateľ uhradí doterajšiemu dodávateľovi ekonomicky oprávnené náklady (tzv. odpojovací poplatok) podľa § 20 ods. 3 zákona o tepelnej energetike. Pritom podľa § 20 ods. 4 zákona o tepelnej energetike podrobnosti o ekonomicky oprávnených nákladoch, t. j. ich rozsah a spôsob ich výpočtu neustanovuje zákon, ale všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá Úrad pre reguláciu sieťových odvetví,

b) ukončením odberu tepla zo strany odberateľa - za podmienky, ak zabezpečí dodávku tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie v podiele o 20 % vyššom ako má doterajší dodávateľ tepla, a to v rámci procesu dohody s doterajším dodávateľom, podľa § 20 ods. 3 zákona o tepelnej energetike,

c) získaním kladného záväzného stanoviska obce vydaného podľa § 12 ods. 8 v spojení s § 12 ods. 9 zákona o tepelnej energetike o súlade výstavby domovej kotolne s koncepciou rozvoja obce v oblasti tepelnej energetiky,

d) získaním stavebného povolenia na výstavbu domovej kotolne podľa § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike. Špecifikom tohto povolenia je fakt, že doterajšiemu dodávateľovi garantuje osobitné zvýhodnené postavenie dotknutého orgánu v stavebnom konaní, ktorého stanovisko je záväzné (okrem toho môže mať zároveň aj postavenie účastníka stavebného konania)...

V zmysle Čl. 20 ods. 1 Ústavy platí, že každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Toto právo má aj odberateľ, ak sa rozhodne ukončiť svoj zmluvný vzťah s doterajším dodávateľom tepla a postaviť si vlastnú sústavu tepelných zariadení (napr. domovú kotolňu), ktorá sa stáva jeho vlastníctvom...

Právo vlastníť majetok (v tomto prípade domovú kotolňu) je však v dôsledku napadnutej zákonnej úpravy odberateľovi výrazne limitované. Vlastnícke právo, implicitne

zahrňujúce aj ekonomickú dimenziu vlastnenej veci, je možné efektívne využívať len v takých prípadoch, keď je subjektu práva umožnená plnohodnotná dispozícia s predmetom vlastníckeho práva veci v súlade jeho účelom. Samotné vlastnícke právo k domovej kotolni je možné v plnej miere využívať len za predpokladu, že je umožnené odpojenie od súčasného dodávateľa tepla. Bez tejto skutočnosti nie je možné kotolňu efektívne a ekonomicky využívať, čo je situácia, ktorá v dôsledku existujúcej zákonnej úpravy, reálne nastáva. Tento, podľa názoru navrhovateľov, protiústavný stav je spôsobený § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike, ktorý stanovuje, že pri výstavbe sústavy tepelných zariadení (napr. domovej kotolne) na vymedzenom území je dodávateľ v konaní podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)... dotknutým orgánom, ktorého stanovisko je záväzné (pozn. do prijatia novely zákona o tepelnej energetike z roku 2014 tomu tak nebolo). Dodávateľ tepla má súčasne postavenie účastníka konania podľa osobitného predpisu, ak sa povoľuje výstavba sústavy tepelných zariadení alebo jej časti na vymedzenom území dodávateľa zo zdroja tepla v centralizovanom zásobovaní teplom. Doterajší dodávateľ tepla tak môže svojím negatívnym (záväzným) stanoviskom znemožniť uplatňovanie § 20 zákona o tepelnej energetike napriek tomu že odberateľ splnil všetky podmienky uvedené v tomto zákonnom ustanovení. Negatívne stanovisko dodávateľa môže byť priamou prekážkou vzniku vlastníckeho práva, čím konzekventne dochádza k odopretiu práva garantovaného v Čl. 20 ods. 1 Ústavy...

V zmysle Čl. 20 ods. 2 Ústavy zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok, okrem majetku uvedeného v Čl. 4 Ústavy, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb. Zákon o tepelnej energetike ani žiadny iný zákon však neustanovuje, že sústava tepelných zariadení, napr. v podobe domových kotolní, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určenej právnickej osoby, naopak v druhej časti zákona upravuje podmienky podnikania v oblasti tepelnej energetiky. Táto skutočnosť zvyrazňuje predchádzajúci záver o tom, že odberateľovi tepla by mala, resp. musí byť garantovaná možnosť vzniku vlastníckeho práva k tepelnému zariadeniu...

V zmysle Čl. 20 ods. 3 Ústavy vlastníctvo zaväzuje a nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných. Novelou zákona o tepelnej energetike z roku 2014 bolo prijaté také znenie § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike, ktoré v spojení s § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej

energetike predstavuje ukázkový príklad vytvorenia možnosti na zneužívanie vlastníckeho práva zo strany doterajších dodávateľov tepla. Pritom nejde len o domnelý príklad, pretože aktuálna prax dokazuje, že sa to aj deje, a to bez regulačného rámca zabezpečujúceho rovnaké zaobchádzanie (posudzovanie)...

Napadnutá zákonná úprava vytvára právny stav, na základe ktorého má doterajší dodávateľ tepla neprímerane výhodnejšie postavenie v zmluvnom vzťahu s odberateľom ako samotný odberateľ, čo spôsobuje, že odpojenie sa od doterajšieho dodávateľa tepla je aj po splnení zákonných podmienok (§ 20 zákona o tepelnej energetike) takmer nemožné, pretože závisí výlučne na pozitívnom záväznom stanovisku doterajšieho dodávateľa v stavebnom konaní v zmysle § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike v spojení so stavebným zákonom, pričom dôvodom negatívneho stanoviska doterajšieho dodávateľa môže byť rozličná motivácia dodávateľa a odberateľa, napr. negatívny ekonomický dopad na neho samotného - čo je prirodzený dôsledok každého procesu odpojenia sa, pretože doterajší dodávateľ odpojením sa od jeho sústavy tepelných zariadení prichádza o svojich doterajších klientov - odberateľov tepla. Napadnutá právna úprava teda umožňuje doterajším dodávateľom tepla neprímerane, svojvoľne a bez toho, aby boli dodržané „odberateľove“ garancie dané mu Ústavou, zneužívať vlastnícke právo v neprospech a na úkor odberateľov tepla...

K ďalším aspektom napadnutej zákonnej úpravy, ktoré vhodným spôsobom dokresľujú jej negatívny vplyv na spoločenské vzťahy a poukazujú na jej normatívne deficity patrí aj skutočnosť, že novela zákona o tepelnej energetike v roku 2014 v podobe zákona č. 100/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov neupravila žiadne prechodné ustanovenia vo vzťahu k procesu podľa § 20 a § 12 zákona o tepelnej energetike v dôsledku čoho došlo k zamietnutiu výstavby viacerých domových kotolní... Len na dokreslenie právnej úpravy. Samotná novela zákona o tepelnej energetike z roku 2014 obsahuje viaceré deformácie v právnych vzťahoch v oblasti tepelnej energetiky. Ako príklad možno uviesť, že zákon ukladá subjektom podľa § 1 ods. 3 písm. c) zákona o tepelnej energetike viaceré povinnosti (napr. oznamovacia povinnosť podľa § 11 zákona o tepelnej energetike) v druhej časti zákona, ktorá upravuje podmienky podnikania v tepelnej energetike, hoci sú tieto subjekty vylúčené z podnikania výslovne tým istým zákonom v jeho § 1 ods. 3...

Napadnutá zákonná úprava sa podľa názoru navrhovateľov taktiež pohybuje za hranicou porušenia princípu autonómie slobodného konania subjektov práva. V praxi sa môžeme stretnúť s názormi, že napadnutá zákonná úprava zasahuje aj do zásady zmluvnej autonómie, avšak navrhovatelia, berúc na vedomie ústavnoprávnu dôležitosť a prioritu inštitútu vlastníckeho práva, identifikovali a uprednostnili tú rovinu, ktorá sa javí z hľadiska princíпов konštitucionalizmu ako viac relevantná, teda rovinu rozporu s Čl. 20 ods. 1 až 3 Ústavy...

Napriek preferencii navrhovateľov, ktorá bola zdôraznená skôr, považujú navrhovatelia za vhodné poukázať aj na ďalšie aplikačné aspekty napadnutej zákonnej úpravy, ktoré dokresľujú „kvalitu“ právnej úpravy predmetného zákona. Ako už bolo konštatované, zákon o tepelnej energetike stanovuje pre spôsob skončenia odberu tepla také podmienky, ktoré nepochybne nespravodlivo zvýhodňujú jedného z kontrahentov (dodávateľa) a mimoriadne zatažujú druhú zmluvnú stranu (odberateľa), čím sa nepochybne vytvára nevyvážený pomer síl účastníkov zmluvy. Uvedené platí už vo vzťahu k samotnému ustanoveniu § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike, čo je zosilnené aj ustanoveniami § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike...

Taktiež praktické uplatňovanie § 20 ods. 3 zákona o tepelnej energetike vykazuje závažné nedostatky, ktoré neprímerane zvýhodňujú jednu zo zmluvných strán - doterajšieho dodávateľa. Jednak sú ekonomicky oprávnené náklady (tzv. odpojovací poplatok) vymedzené výlučne v podzákonnej norme (vyhláske Úradu pre reguláciu sieťových odvetví) a v zákone nie sú stanovené ani základné kritériá tejto povinnosti jednej zmluvnej strany, resp. oprávnenia druhej zmluvnej strany. Zároveň, percentuálny podiel tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie nie je verejne prístupný, a to ani odberateľovi, ktorý má záujem sa odpojiť, čo ho mimoriadne znevýhodňuje už na začiatku celého procesu pri projektovaní si vlastnej sústavy tepelných zariadení, resp. zmeny v osobe dodávateľa tepla. Tieto údaje dodávateľ tepla poskytuje len Ministerstvu hospodárstva SR a Úradu pre reguláciu sieťových odvetví a sú považované za obchodné tajomstvo dodávateľa tepla, pričom Slovenská obchodná inšpekcia je tieto údaje oprávnená kontrolovať. Akým spôsobom sa táto kontrola vykonáva však nie je jasné, hoci bez splnenia podmienky uvedenej v bode 2.2 písm. b) tohto návrhu sa nemožno odpojiť, čo ponecháva odberateľa

vo veľkej právnej neistote tak v súvislosti s dodržiavaním tejto zákonnej povinnosti zo strany doterajšieho dodávateľa, ako aj so zámerom vybudovať si vlastné tepelné zariadenie, ktoré by malo mať o 20 % viac tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie ako má zdroj doterajšieho dodávateľa ktorého parametre nie sú odberateľovi dostupné Navyše ak dodávateľ tepla vo svojej dodávke tepla dodáva viac ako 60 % tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie odberateľ tepla môže skončiť odber tepla len vtedy ak zabezpečí celú dodávku tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie s výnimkou tepla ktoré vzniká pri zapálení obnoviteľného zdroja energie fosílnym palivom, čiže bez znalosti tohto údajá na strane dodávateľa je odpojenie sa od terajšej sústavy tepelných zariadení nemožné...

Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti je možné zhrnúť, že ústavne garantované vlastnícke právo a s ním spojené aspekty sú v prípadoch aplikácie napadnutej zákonnej úpravy noriem zákona porušené, čím je založený nesúlاد predmetných noriem s Ústavou.»

5. Skupina poslancov národnej rady navrhuje, aby ústavný súd po prijatí jej návrhu na ďalšie konanie nálezom takto rozhodol:

„1. Ustanovenia § 10 ods. 5 v spojení s § 10 ods. 9, § 10 ods. 10 a § 10 ods. 12 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s Čl. 20 ods. 1 v spojení s Čl. 20 ods. 4 Ústavy... a Čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru...

2. Ustanovenia § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s Čl. 20 ods. 1 až 3 Ústavy...“

II.

6. Ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje podľa § 25 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti

navrhovateľa a zisťuje, či nie sú dôvody na odmietnutie návrhu podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

7. 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 sa nemusí odôvodniť.

Podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde ak sa návrh neodložil alebo neodmietol, prijme sa na ďalšie konanie v rozsahu, ktorý sa vymedzí vo výroku uznesenia o prijatí návrhu.

8. Ústavný súd návrh skupiny poslancov národnej rady predbežne prerokoval, a keďže nezistil žiadne dôvody na jeho odmietnutie podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde, prijal ho na ďalšie konanie podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde.

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

V Košiciach 7. októbra 2015