

Memo

Pre: Zväz odpadového priemyslu (ZOP)
Od: Mária Sadloňová, Annamária Tóthová
Dátum: 16. 6. 2022
Vec: Právna analýza

Posúdenie povinnosti úpravy odpadu pred uložením na skládku odpadov z hľadiska Ústavy Slovenskej republiky

Zväz odpadového priemyslu (ZOP) (ďalej ako „**Klient**“), nás požiadal o spracovanie právnej analýzy týkajúcej sa súladu povinnosti úpravy zmesového odpadu pred uložením na skládku odpadov s Ústavou Slovenskej republiky, vrátane prípadných možností obrany v prípade sankcionovania z dôvodu nesplnenia tejto povinnosti.

1. POVINNOSŤ ÚPRAVY ODPADU PRED ULOŽENÍM NA SKLÁDKU**1.1 Zakotvenie povinnosti úpravy odpadu pred uložením na skládku odpadov**

Podľa § 13 písm. e) bodu 9 Zákona o odpadoch¹ je, okrem niektorých výnimiek, zakázané zneškodňovať skládkovaním odpad, ktorý neprešiel úpravou (ďalej ako „**povinnosť úpravy odpadu**“). Zákon o odpadoch definuje úpravu ako fyzikálny proces, tepelný proces, chemický proces alebo biologický proces vrátane triedenia odpadu, ktorý zmení vlastnosti odpadu s cieľom zmenšiť jeho objem alebo znížiť jeho nebezpečné vlastnosti, uľahčiť manipuláciu s ním alebo zlepšiť možnosti jeho zhodnotenia.

Vyššie uvedená povinnosť ohľadom úpravy odpadu bola do Zákona o odpadoch zavedená novelou², ktorá nadobudla platnosť dňa 27. 12. 2019 a účinnosť dňa 1. 1. 2021.

S účinnosťou od 26. 1. 2021 však bola zároveň zavedená do vyhlášky o skládkovaní³ výnimka z povinnosti úpravy odpadu, ktorá spočíva v tom, že na skládku odpadov je možné uložiť zmesový odpad, ak obec zabezpečuje vykonávanie triedeného zberu zložiek komunálnych odpadov podľa Zákona o odpadoch. Táto výnimka platí do 31. 12. 2022.

V rámci novely vyhlášky o skládkovaní⁴ bolo zároveň do vyhlášky o skládkovaní doplnené znenie, podľa ktorého „*na skládke odpadov na odpad, ktorý nie je nebezpečný, možno skládkovať (...) výstup z úpravy zmesového odpadu, ktorý spĺňa parameter biologickej stability podľa prílohy č. 3a tabuľky č. 1(...)*“⁵. Do tabuľky číslo 1 vyhlášky o skládkovaní boli doplnené príslušné technické parametre, ktoré musí výstup z úpravy zmesového odpadu spĺňať.

Táto novela vyhlášky o skládkovaní, ktorou došlo k špecifikovaniu povinnosti úpravy odpadu, nadobudla platnosť 26. 1. 2021 a účinnosť nadobudne 1. 1. 2023.

¹ Zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

² Zákon č. 460/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

³ Vyhláška č. 382/2018 Z. z. o skládkovaní odpadov a uskladnení odpadovej ortuti.

⁴ Vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 26/2021 Z. z., ktorou sa mení a dopĺňa vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 382/2018 Z. z. o skládkovaní odpadov a uskladnení odpadovej ortuti.

⁵ Ustanovenie § 6 ods. 5 písm. a) vyhlášky o skládkovaní.

1.2 Transpozícia smernice o skládkach odpadov

K prijatiu povinnosti úpravy odpadu došlo z dôvodu transpozície smernice o skládkach odpadov⁶, podľa ktorej platí povinnosť členských štátov prijať také opatrenia, aby zabezpečili, že na skládku bude ukladaný len taký odpad, ktorý bol upravený. Z uvedeného vyplýva, že smernica o skládkach odpadov nešpecifikuje úpravu odpadu a zakotvenie konkrétnych technických požiadaviek ponecháva na jednotlivé členské štáty.

Smernica o skládkach odpadov nadobudla účinnosť 16. 7. 1999 a bolo potrebné ju transponovať do vnútroštátnych predpisov do 16. 7. 2001. Vzhľadom na vstup Slovenskej republiky do Európskej únie dňa 1. 5. 2004, bola Slovenská republika povinná transponovať povinnosť úpravy odpadu k tomuto dátumu.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že Slovenská republika si nespĺnila svoju povinnosť transponovať smernicu v príslušnej lehote, pričom z dôvodovej správy k príslušnej novele Zákona o odpadoch vyplýva, že k transpozícii došlo až na základe konania Európskej komisie voči Slovenskej republike ohľadne transpozíčných a iných nedostatkov vytykánych zo strany Európskej komisie.

1.3 Možnosti splnenia povinnosti úpravy odpadu

Povinnosť úpravy odpadu bola síce prijatá 27. 12. 2019, avšak bez bližšej špecifikácie toho, čo je možné za úpravu odpadu považovať. Táto špecifikácia bola prijatá až na základe právnej úpravy platnej od 26. 1. 2021, ktorá zakotvila potrebné technické parametre úpravy odpadu. Nakoľko povinnosť úpravy odpadu bude formálne účinná od 1. 1. 2023, možno konštatovať, že príslušné subjekty mali celkovo k dispozícii necelé dva roky na to, aby sa novej právnej úprave prispôbili (tzv. legisvakačná doba).

Podľa informácií od Klienta neboli ku dňu prijatia povinnosti úpravy odpadu na Slovensku v zásade žiadne zariadenia, ktoré by dokázali úpravu odpadu technicky zabezpečiť v súlade s požiadavkami práva Európskej únie. Preto bolo potrebné príslušnú infraštruktúru a zariadenia vybudovať. Na vybudovanie zariadení potrebných na úpravu odpadu a získanie potrebných povolení je však potrebné dlhé časové obdobie, nakoľko ide o technologicky náročnejšie zariadenia.

Pre účely budovania takýchto zariadení je potrebné prejsť procesom posudzovania vplyvov na životné prostredie, následne je potrebné získať príslušné povolenia v súlade so stavebným zákonom⁷ a následne zariadenia vybudovať, skolaudovať a uviesť do prevádzky, pričom je pravdepodobne potrebné prejsť aj skúšobnou prevádzkou. Taktiež je potrebné počítať s potrebou vykonania verejných obstarávaní zo strany obcí, v ktorých sa má zber vykonávať.

V tejto súvislosti je potrebné podotknúť, že možnosť vykonania úpravy odpadu závisí od spôsobu vykonávania tejto úpravy. Z vyhlášky o skládkovaní vyplývajú iba určité parametre, ktoré by mal odpad pred uložením na skládku spĺňať. Podľa judikatúry Súdneho dvora⁸ sa však členské štáty pri transpozícii smernice o skládkovaní odpadov nemôžu rozhodnúť pre akúkoľvek formu úpravy odpadu, ale sú povinné skúmať a vykonávať najvhodnejšie formy úpravy odpadu (vrátane stabilizácie organickej frakcie) s cieľom čo najviac znížiť negatívne následky vzniku a nakladania s odpadom pre ľudské zdravie a životné prostredie.

Podľa názoru Súdneho dvora Európskej únie musia členské štáty, maximálne ako sa dá, zabrániť negatívnym účinkom na životné prostredie a zabezpečiť úpravu odpadov zodpovedajúcu súčasnému stavu techniky. Zohľadnený má byť aj technický a vedecký pokrok a členské štáty ho majú pravidelne uplatňovať v praxi. Z uvedeného dôvodu by mali

⁶ Článok 5 ods. 3 a článok 6 smernice Rady 1999/31/ES z 26. apríla 1999 o skládkach odpadov.

⁷ Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)

⁸ Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-323/13, Malagrotta (Komisia vs. Taliansko) z 15. októbra 2014. Pozri aj Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-6/03, Deponiezweckverband Eiterköpfe z 14. apríla 2005.

príslušné zariadenia spĺňať napríklad aj požiadavky vyplývajúce z Referenčného dokumentu o najlepších dostupných technikách pri spracovaní odpadu (BREF)⁹.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že úprava odpadu by mala byť vykonávaná nie len formálne, ale tak, aby bol dosiahnutý vyššie uvedený cieľ sledovaný smernicou o skládkovaní odpadov.

Vychádzajúc zo zákonom predpísaných lehôt na vykonanie predmetných konaní a procesov, by malo byť možné v období 2 rokov uviesť zariadenia na úpravu odpadov do prevádzky. Uvedený prístup je však čisto formalistický, nakoľko podľa informácie od Klienta ako aj všeobecne známych informácií prax ukazuje, že v podmienkach Slovenskej republiky je vybudovanie takýchto zariadení v lehote 2 rokov nemožné, nakoľko skutočné lehoty povoľovacích konaní sú oveľa dlhšie než lehoty stanovené zákonom.

Toto memorandum bude preto vychádzať z premisy, že plošné splnenie povinnosti úpravy odpadu k 1. 1. 2023, a to tak, aby bol zároveň naplnený účel smernice o skládkovaní, nie je v podmienkach Slovenskej republiky možné.

1.4 Praktický dopad nemožnosti splnenia povinnosti úpravy odpadu

Povinnosť úpravy odpadu sa týka zmesového komunálneho odpadu vyzbieraného spoločnosťami vykonávajúcimi zber odpadu (ďalej ako „**zberové spoločnosti**“) v obciach naprieč celou Slovenskou republikou. Povinnosť úpravy odpadu predpokladá, že všetky zberové spoločnosti vykonávajúce zber zmesového odpadu v obciach, budú mať k dispozícii zariadenia, prostredníctvom ktorých vykonajú úpravu vyzbieraného odpadu.

V prípade, ak zberové spoločnosti nebudú vedieť zabezpečiť úpravu odpadu, nemali by zber odpadu v obciach vykonávať, resp. ak tento zber vykonajú, vyzbieraný odpad by následne nemali uložiť na skládku odpadov. V prípade, ak by zberové spoločnosti odovzdali odpad na skládku odpadov bez toho, aby odpad prešiel procesom úpravy, podľa Zákona o odpadoch mala by im byť, podľa nášho názoru, uložená pokuta vo výške od 4.000 EUR do 350.000 EUR, keďže nenakladali s odpadom v súlade so Zákonom o odpadoch a odovzdali odpad osobe, ktorá nebola oprávnená nakladať s odpadom v súlade so Zákonom o odpadoch. Rovnaká sankcia by mala byť uložená aj prevádzkovateľovi skládky odpadov, ktorý neupravený odpad na skládku odpadov prijal.¹⁰

Ak však nebudú na trhu zberové spoločnosti, ktoré by vedeli úpravu odpadu zabezpečiť, resp. ak ich nebude dostatok, je otázne, ako majú obce postupovať, nakoľko by tým v praxi došlo k situácii, že by nedokázali zabezpečiť nakladanie so zmesovým odpadom v obciach. Alternatívnym riešením je energetické zhodnotenie vyzbieraného odpadu, avšak ani na to nie je k dispozícii dostatok kapacít.

2. SÚLAD POVINNOSTI ÚPRAVY ODPADU S ÚSTAVOU

Podľa článku 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej ako „**Ústava**“) je Slovenská republika právny štát. V materiálnom právnom štáte nestačí, aby prameň práva bol formálne pomenovaný ako štátom uznaný prameň práva. Každý z prameňov práva v materiálnom právnom štáte musí mať vyžadovanú kvalitu.

Základným prejavom požadovanej kvality je súlad právnej normy s Ústavou Slovenskej republiky.¹¹ Právne normy, ktoré sú v rozpore s Ústavou, môžu byť prostredníctvom konania pred Ústavnými súdom prehlásené za protiústavne, čím dôjde k strate účinnosti takýchto právnych noriem.

⁹ Dostupné na < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D1147&from=EN> >.

¹⁰ S ohľadom na skutočnosť, že toto memorandum primárne rieši iné otázky, bol tento bod analyzovaný len predbežne a okrajovo.

¹¹ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a Prax. C. H. Beck, 2015, s. 256.

Ústavná požiadavka materiálneho právneho štátu so sebou nesie jeden z najdôležitejších ústavných princípov, a síce princíp právnej istoty.

Podľa doktríny¹² má právna istota tri aspekty, a síce:

- a) poznateľnosť práva – právo musí byť jasné a určité,
- b) **praktickú realizovateľnosť práva** – právo nesmie vyžadovať veci nemožné a musí byť predvídateľné,
- c) **stabilitu práva** – právo nesmie byť menené ľubovoľne a prekvapivo.

2.1 Nemožnosť splnenia povinnosti

V súvislosti s nemožnosťou splnenia práva Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej ako „**Ústavný súd**“) judikoval, že „*právo určite nesmie požadovať nemožné*“¹³. V tejto súvislosti Ústavný súd uviedol, že zákaz požadovať od subjektov práva nemožné je klasickou zložkou právneho štátu, v dôsledku čoho zákonnú požiadavku, ktorú nebolo možné splniť, vyhlásil za protiústavnú¹⁴. Ústavný súd rozviedol, že určite nie je prípustná nemožnosť fyzická a nemožnosť právna, avšak napríklad ekonomická nemožnosť je relatívna. V súvislosti s plnením povinnosti úpravy odpadu ide podľa nášho názoru o kombináciu povinnosti fyzickej (vybudovanie zariadení a faktická úprava odpadu v týchto zariadeniach) a právnej (právo na vybudovanie a prevádzkovanie zariadení na úpravu odpadu).

V tejto súvislosti možno tiež upozorniť na to, že materiálny právny štát sa nezakladá na zdanlivom dodržiavaní práva a na formálnom rešpektovaní jeho obsahu, ktorý len predstiera súlad právne významných skutočností s právnym poriadkom¹⁵. To znamená, že pri dodržiavaní práva musí byť naplnený aj účel právnej normy.

Na základe uvedeného možno dospieť k záveru, že v prípade, ak je síce možné povinnosť úpravy odpadu splniť, avšak takou formou, ktorou nedôjde k naplneniu účelu právnej normy, nemožno hovoriť o splnení právnej normy. Preto, ak je možné vykonať úpravu spôsobom, ktorým sa síce zákon formálne splní, ale nebude naplnený jeho účel (viď vyššie v bode 1.3), materiálne nebude právna norma splnená.

Z uvedeného vyplýva, že povinnosť úpravy odpadu pred uložením na skládku k 1. 1. 2023 by mohla byť považovaná za protiústavnú z dôvodu nemožnosti jej splnenia. Na druhú stranu treba upozorniť, že ide o právnu úpravu, ktorá je nemožná len dočasne, čo môže mať vplyv na prípadné posudzovanie jej protiústavnosti (viď bod 3.1 nižšie).

2.2 Retroaktivita právnej normy

K definujúcim znakom právneho štátu patrí aj zákaz retroaktivity právnych noriem, ktorý je významnou demokratickou zárukou ochrany práv a právnej istoty¹⁶. Pri pravej retroaktivite zákonodarca v novom právnom predpise neuzná práva alebo povinnosti založené právnymi skutočnosťami, ktoré sa ako právne skutočnosti uznávali na základe skoršieho (predchádzajúceho) právneho predpisu.

O pravú retroaktivitu ide napr. vtedy, keď neskorší právny predpis so spätnou účinnosťou (s dopadom do minulosti) upravuje vzťahy, ktoré vznikli v minulosti. V dôsledku toho nastáva stav, v rámci ktorého účinnosť neskoršieho právneho predpisu nastáva skôr ako jeho platnosť (skôr, než začal existovať)¹⁷.

¹² RADBRUCH, G.: Rechtsphilosophie, Studienausgabe. Heidelberg, 1999.

¹³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 13/2012. Pozri aj nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. PL. ÚS 38/04.

¹⁴ Pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 67/07.

¹⁵ DRGONEC, J.: Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky. Eurokódex, 2010, s. 287.

¹⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 16/95.

¹⁷ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 4 Cdo 98/2010.

Právna úprava, ktorú objektívne nie je možné splniť v rámci legisvakačnej doby, hraničí s pravou retroaktivitou, teda so spätnou účinnosťou právnej normy. Formálne sa síce o pravú retroaktivitu nejedná, nakoľko príslušná právna norma nemá spätnú účinnosť, avšak na to, aby ju mohli jej adresáti splniť, museli by sa ňou začať riadiť ešte v čase, kedy nebola platná.

2.3 Legitímne očakávania

Ďalšou zložkou princípu právnej istoty je ochrana legitímnych očakávaní. Ústavný súd v tejto súvislosti uviedol, že „*aj keď štát nekoná retroaktívne alebo nezasiadne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou, resp. neočakávanou zmenou pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, porušiť princíp právneho štátu*“¹⁸. Legitímne očakávania sú kategóriou právnej istoty, ktorej účelom je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci a ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie¹⁹.

S princípom ochrany legitímnych očakávaní úzko súvisí inštitút legisvakačnej doby. Účelom legisvakačnej doby je poskytnúť adresátom právnej normy dostatok času na spoznanie a prispôbenie sa novej právnej úprave. S tým súvisí požiadavka, aby štátne orgány zabezpečili reálnu možnosť uplatnenia práv, a teda aj povinností, tými subjektami, ktorým sú adresované.²⁰

Zákonodarca prijatím určitého predpisu vždy sleduje určitý cieľ. Preto má byť dĺžka legisvakačnej doby byť vždy primeraná vzhľadom na cieľ, rozsah, hĺbku, zložitosť, komplexnosť novej právnej úpravy.²¹ Z uvedeného vyplýva, že jej primeranosť sa posudzuje vždy v závislosti od konkrétneho prípadu. V zmysle judikatúry totiž môže štát náhlou zmenou pravidiel, na ktoré sa súkromné osoby spoliehali, porušiť legitímne očakávania adresátov týchto pravidiel²². Aj keď sa môže zdať, že 2-ročná legisvakačná doba je dostatočne dlhá, s prihliadnutím na povinnosť, ku ktorej sa vzťahuje, je veľmi krátka, nakoľko je nemožné ju v tejto lehote plošne splniť. V situácii, keď v rámci legisvakačnej doby nie je objektívne možné právny predpis splniť, zastávame názor, že ide o predpis, ktorý je nepredvídateľný a porušuje legitímne očakávania adresáta právnej normy.

Pre úplnosť však treba uviesť, že samotná skutočnosť, že legisvakačná doba je príliš krátka, nemusí mať automaticky za následok protiústavnosť príslušnej právnej normy.

V tejto súvislosti nám nie je známe rozhodnutie Ústavného súdu, v ktorom by Ústavný súd z dôvodu krátkej legisvakačnej doby prehlásil právnu úpravu za protiústavnú. Napríklad v jednom vo svojich rozhodnutí Ústavný súd konštatoval, že „*legisvakačnú lehotu v tejto dĺžke nemožno určite považovať za ideálnu vzhľadom na rozsiahle a závažné následky zákona v tisíckach zmluvných vzťahov. Sama osebe by však nespôsobilá neústavnosť právnej úpravy*“²³. Naproti tomu však v niektorých českých rozhodnutiach zohrala krátka legisvakačná doba podstatnú rolu pri hodnotení protiústavnosti²⁴. V tejto súvislosti sa preto domnievame, že posúdenie prípadnej protiústavnosti vždy závisí od konkrétnych okolností prípadu a intenzity zásahu do princípu právnej istoty.

2.4 Legitímnosť krátkej legisvakačnej lehoty

Aj keď by sa mohlo zdať, že s ohľadom na cieľ, teda záujem na súlade slovenského právneho poriadku s pravom Európskej únie, je príliš krátka legisvakačná lehota legitímna, domnievame sa, že tento argument neobstojí. Konceptia materiálneho právneho štátu zahŕňa požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy, ktorá ma zaistiť

¹⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 3/2000.

¹⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 16/06.

²⁰ DRGONEC, J.: Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky. Eurokódex, 2010, s. 238.

²¹ Mrva M.: K niektorým problémom časovej pôsobnosti normatívnych právnych aktov, 2009, 15, Bulletin slovenskej advokácie, 15, 2009, č. 6, s. 18 – 24.

²² Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 10/04-27.

²³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 13/2012.

²⁴ Pozri napr. nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. PL. ÚS 2/02 alebo odlišné stanovisko sudcov Jana Musila a Pavla Rychetského v súvislosti s nálezom Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. PL. ÚS 24/07.

primeranosť použitého právneho prostriedku vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovaného zákonodarcom a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami.²⁵

S uvedeným úzko súvisí požiadavka, aby právna norma spĺňala princíp proporcionality. To znamená, že prostriedok, prostredníctvom ktorého sa má dosiahnuť cieľ právnej normy, musí byť vhodný potrebný a nevyhnutný na dosiahnutie uvedeného cieľa.

Použitý právny prostriedok, teda zakotvenie povinnosti úpravy odpadu od 1. 1. 2023, nemôže reálne dosiahnuť sledovaný cieľ, nakoľko plošné splnenie tejto povinnosti je nemožné. Touto právnou povinnosťou tak zákonodarcu podľa nášho názoru nesleduje dosiahnutie legitímného cieľa, ale len formálne splnenie svojej povinnosti vo vzťahu k Európskej únii.

Navyše je potrebné konštatovať, že Slovenská republika tým iba prenáša negatívne následky vlastného zlyhania na svojich občanov. Slovenská republika mala približne 17 rokov na to, aby zabezpečila splnenie tejto povinnosti voči Európskej únii.

V tejto súvislosti bolo napríklad judikované, že je síce vecou štátu, aby jednej skupine poskytol menej výhod než inej, nesmie však postupovať ľubovoľne a z jeho rozhodnutia musí vyplývať, že tak čini vo verejnom záujme **a nie preto, aby zakryl nedostatky v správe vecí verejných**. V tomto prípade Ústavný súd Českej republiky označil príslušnú právnú úpravu za protiústavnú, a to okrem iného z dôvodu, že zákonodarcu zmenil pravidlá prakticky deň pred uplynutím lehoty na nadobudnutie práva, čím **rezignoval na svoju morálnu povinnosť ísť príkladom v rešpektovaní práva**²⁶.

V inom prípade Ústavný súd Českej republiky pri posudzovaní retroaktivity právneho predpisu vzal do úvahy promptnosť štátneho orgánu, keď protiústavnosť právneho predpisu odôvodnil aj takto: **„aj napriek tomu, že sa v spoločenských vzťahoch začali prejavovať signály, ktoré nasvedčovali nutnosti novej právnej úpravy (...), zákonodarcu v podmienkach demokratického štátu nevykonan nič pre to, aby nepriaznivým účinkom zamedzil skôr, teda úpravou pro futuro. V tomto prípade teda nie sú dané výnimky pre akceptáciu výnimky zo zákazu pravej retroaktivity“**²⁷.

3. MOŽNOSTI OBRANY V PRÍPADE NESPLNENIA POVINNOSTI ÚPRAVY ODPADU

3.1 Vyslovenie nesúladu s Ústavou

V rámci právneho poriadku Slovenskej republiky platí zákonná prezumpcia ústavnosti právnych predpisov²⁸, čo znamená, že kým Ústavný súd vo svojom rozhodnutí nevysloví protiústavnosť príslušnej právnej normy, tento je riadnou súčasťou právneho poriadku a je záväzný.

Návrh na Ústavný súd, aby posúdil ústavnosť právnej normy, môžu podať iba Ústavou konkrétne vymenované subjekty. V tomto prípade ide konkrétne o nasledovné subjekty:

- a) najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky,
- b) prezident Slovenskej republiky,
- c) vláda Slovenskej republiky,
- d) súd a
- e) generálny prokurátor.

Ak by aj niektorý z uvedených subjektov podal návrh na Ústavný súd, je v tejto súvislosti pravdepodobné, že v čase, kedy by Ústavný súd posudzoval súlad povinnosti úpravy odpadu s Ústavou, tak by táto právna norma už mohla byť v praxi splniteľná v dôsledku

²⁵ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a Prax. C. H. Beck, 2015, s. 234.

²⁶ Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. PL. ÚS 2/02.

²⁷ Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. PL. ÚS 33/01.

²⁸ Pozri napr. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 204/06.

čoho by ju Ústavný súd neprehlásil za protiústavnú (napr. by boli medzičasom vydané potrebné súhlasy na vybudovanie zariadení, resp. by tieto vybudované už aj boli). Naďalej však ostáva možnosť prehlásenia tejto právnej úpravy za protiústavnú z iných dôvodov uvedených vyššie.

3.2 Námiетка protiústavnosti v prípade uloženia pokuty

Ako bolo uvedené vyššie, v prípade, ak príslušný subjekt zneškodní skládkovaním odpad, ktorý neprešiel úpravou, dopustí sa podľa Zákona o odpadoch administratívneho deliktu, za čo mu môže byť uložená sankcia.

V prípade, ak by došlo k uloženiu sankcie z dôvodu porušenia povinnosti úpravy odpadu, zastávame názor, že takáto sankcia by bola v rozpore s Ústavou. Aj v prípade, ak je určitá právna povinnosť v súlade s Ústavou, sankcia uložená za jej porušenie môže byť považovaná za rozpornú s Ústavou, ak je jej uloženie v rozpore s Ústavou. Z toho vyplýva, že rovnaké princípy, ktoré sa použijú na posudzovanie ústavnosti právneho predpisu, sú aplikovateľné aj na posudzovanie súladu uloženej sankcie s Ústavou.

V tejto súvislosti bolo judikované, že „*k imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí aj požiadavka (princíp) právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok*“²⁹. Český Ústavný súd v tejto súvislosti uviedol, že „*je povinnosťou štátnych orgánov pri rozhodovaní o právnej pozícii jednotlivca postupovať v súlade s požiadavkami kladenými na právny štát. K nim patrí požiadavka, podľa ktorej môže štát vyžadovať od fyzických a právnických osôb správanie, ktorého pravidlá sú stanovené a vyhlásené vopred. Iný postup, ak k tomu nie sú závažné dôvody, znamená porušenie princípu právnej istoty a ochrany dôvery v právo, ako to vyplýva z čl. 1 odst. 1 Ústavy*“³⁰.

V tejto súvislosti možno poukázať aj na Princípy dobrej verejnej správy, podľa ktorých sa vo vzťahu k orgánom verejnej správy odporúča, aby, najmä v prípadoch, keď sa ukladajú nové povinnosti, „*zavádzali dočasné opatrenia alebo sa ustanovila primeraná lehota na to, kým takéto povinnosti nadobudnú účinnosť*“³¹.

Zastávame názor, že uloženie sankcie v prípade, ak sa ňou sankcionuje nesplniteľná povinnosť a povinnosť, ktorá je v rozpore s legitímnymi očakávaniami jej adresátov, by mala byť považovaná za porušujúcu práva garantované Ústavou.

V danom prípade by sankcia nemala spôsobilosť dosiahnuť ňou sledovaný účel, bola by čisto represívna, pričom štátny orgán by v danom prípade navyše ťažil z vlastnej nepoctivosti.

3.3 Krajná núdza

Nakoľko Slovenská republika nemá osobitný právny predpis, ktorý by upravoval pravidlá správneho trestania, judikatúra dovodila, že tie otázky, ktoré nie sú upravené v osobitnom predpise, je možné riešiť analógiou, a to prostredníctvom právnej úpravy trestného práva a zákona o priestupkoch.³²

Taktiež podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva sa niektoré správne delikty majú za účelom poskytnutia záruk vyplývajúcich z Dohovoru³³, považovať za „trestné“, a teda trestanie za správne delikty musí podliehať rovnakému právnemu režimu ako trestný postih za trestný čin.

²⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 36/1995.

³⁰ Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. PL. ÚS 9/08.

³¹ KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. IURA EDITION, 2012, s. 49.

³² Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 8 Sžo 147/2008.

³³ Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Na uvedené nadväzuje aj právna úprava v Správnom súdnom poriadku, podľa ktorej správny súd v konaní ohľadom správneho trestania posudzuje aj základné zásady trestného konania a ukladania trestov.

Podľa zákona o priestupkoch platí, že „priestupkom nie je konanie, ktorým niekto odvracia nebezpečenstvo priamo hroziace záujmu chránenému zákonom, ak týmto konaním nebol spôsobený zrejme rovnako závažný následok ako ten, ktorý hrozil, a toto nebezpečenstvo nebolo možné v danej situácii odstrániť inak“.

Podľa trestného zákona platí, že „čin inak trestný, ktorým niekto odvracia nebezpečenstvo priamo hroziace záujmu chránenému týmto zákonom, nie je trestným činom. Nejde o krajnú núdzu, ak bolo možné nebezpečenstvo priamo hroziace záujmu chránenému týmto zákonom za daných okolností odvrátiť inak alebo ak spôsobený následok je zjavne závažnejší ako ten, ktorý hrozil. Rovnako nejde o krajnú núdzu, ak ten, komu nebezpečenstvo priamo hrozilo, bol podľa všeobecne záväzného právneho predpisu povinný ho znášať.“

Podľa nášho názoru by umiestnenie neupraveného odpadu na skládku odpadov mohlo napĺňať aj znaky krajnej núdze, a teda by nemalo byť považované za správny delikt, nakoľko, ako bolo uvedené, v praxi momentálne neexistuje plnohodnotná alternatíva k nakladaniu so zmesovým odpadom vyzbieraným v obciach. Vzhľadom na obrovské objemy vyzbieraného odpadu sa javí byť nerealistickým dočasné skladovanie resp. zhromažďovanie odpadu na iných miestach a neuloženie odpadu na skládku odpadov by mohlo viesť k zjavne závažnejším negatívnym následkom z hľadiska ochrany životného prostredia, než jeho uloženie.

4. ZHRNUTIE

S ohľadom na skutočnosť, že povinnosť úpravy odpadu je nemožné plošne splniť k 1. 1. 2023, dospeli sme k nasledovným záverom:

- a) povinnosť úpravy odpadu nerešpektuje princíp právneho štátu a s ním úzko súvisiaci princíp právnej istoty,
- b) nemožnosť splnenia povinnosti úpravy odpadu môže byť dôvodom protiústavnosti tejto povinnosti,
- c) povinnosť úpravy odpadu porušuje legitímne očakávania adresátov tejto povinnosti, čo môže byť považované za ďalší dôvod jej protiústavnosti,
- d) aj v prípade, ak by Ústavný súd neprehlásil povinnosť úpravy odpadu za protiústavnú, uloženie sankcie za nesplnenie tejto povinnosti k 1. 1. 2023, za predpokladu, že jej splnenie bolo nemožné, by bolo v rozpore s Ústavou.