



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 5/2022-43

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu (sudca spravodajca), Miroslava Duriša, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla 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 § 4 ods. 1 a § 15 ods. 1 písm. f) zákona č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení čl. I bodov 12 a 32 zákona č. 516/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s čl. 20 ods. 1 a 3 v spojení s čl. 13 ods. 1 a 4, čl. 65 ods. 1 v spojení s čl. 67 ods. 3 a čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 ods. 2 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a o návrhu podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu 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. **P o z a s t a v u j e** účinnosť § 4 ods. 1 a § 15 ods. 1 písm. f) zákona č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení čl. I bodov 12 a 32 zákona č. 516/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Odôvodnenie:

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 4. februára 2022 doručený návrh prezidentky Slovenskej republiky (ďalej aj „prezidentka“ alebo „navrhovateľka“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 4 ods. 1 a § 15 ods. 1 písm. f) zákona č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení čl. I bodov 12 a 32 zákona č. 516/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej aj „napadnuté ustanovenia“), s čl. 20 ods. 1 a 3 v spojení s čl. 13 ods. 1 a 4, čl. 65 ods. 1 v spojení s čl. 67 ods. 3 a čl. 1 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 2 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej len „ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“). V návrhu na začatie konania navrhovateľka zároveň navrhuje, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení.

2. Znenie napadnutých ustanovení predstavuje doplnenie pôvodného znenia § 4 ods. 1 a § 15 ods. 1 písm. f) zákona č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 442/2002 Z. z.“) o pravidlo, ktorým sa uložila povinnosť vlastníkom verejných vodovodov realizovať opravy a údržbu vodovodných prípojek zrealizovaných na verejnom priestranstve vrátane projektovej činnosti na vlastné náklady.

3. Navrhovateľka vo svojom návrhu predovšetkým namieta, že napadnuté ustanovenia sú nesúladné s čl. 20 ods. 1 a 3 v spojení s čl. 13 ods. 1 a 4 ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu, pretože sa nimi *„zasahuje do jednej zo zložiek vlastníckeho práva, a síce do práva voľne s majetkom disponovať, pričom tento zásah nie je možné odôvodniť žiadnym legitímnym záujmom a cieľ, ktorý napadnuté ustanovenie sleduje, je možné naplniť aj menej obmedzujúcim zásahom, čím porušuje princíp minimalizácie zásahov do základných práv a slobôd.“* Navrhovateľka predkladá ústavnému súdu aj analýzu testu proporcionality, z ktorej tiež vyvodzuje, že napadnuté ustanovenia nie sú v súlade s označenými článkami podľa ústavy a dodatkového protokolu.

4. Navrhovateľka ďalej uvádza, že napadnuté ustanovenia zasahujú do práva na samosprávu a porušujú právo samosprávy *„vlastniť a voľne disponovať so svojím majetkom, a to tak, že jednostranne a bez legitímneho dôvodu ukladá povinnosť vynaložiť finančné prostriedky určitým spôsobom bez toho, aby boli akýmkoľvek spôsobom samosprávam kompenzované, pričom sledovaný cieľ zákonodarcu sa dá docieľiť aj značne menšími zásahmi do týchto práv“*. Z uvedeného dôvodu navrhovateľka zastáva názor, že napadnuté ustanovenia nie sú v súlade s čl. 65 ods. 1 v spojení s čl. 67 ods. 3 ústavy a čl. 6 ods. 2 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

5. V závere svojej argumentácie tvrdí, že napadnuté ustanovenia sú v nesúlade s čl. 1 ods. 1 ústavy, pretože porušujú princíp právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní, a to tým, že boli prijaté

mimo riadneho legislatívneho procesu bez konzultácie s odbornou verejnosťou a bez riadneho vyhodnotenia jeho vplyvov a spôsobujú vnútorný rozpor, s ktorým sa zákonodarca nijako nevysporiadal.

6. Na základe už uvedeného navrhuje, aby ústavný súd rozhodol, že napadnuté ustanovenia nie sú v súlade s príslušnými referenčnými normami.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

7. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 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“). Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

8. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovateľka podala návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. b) ústavy [pozri tiež § 74 písm. b) zákona o ústavnom súde].

9. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, prezidentka v súlade s § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde správne ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označila národnú radu, ktorá napadnutý právny predpis prijala.

10. Z obsahu návrhu na začatie konania ďalej vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovateľka v návrhu presne označila právny predpis, jeho ustanovenia, ktorých nesúlad namieta, a uviedla dôvody, ktoré ju viedli k pochybnostiam o ich súlade s konkrétnymi článkami ústavy, ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a dodatkového protokolu.

11. Samotné dôvody nesúladu napadnutých ustanovení uvedené v návrhu považuje ústavný súd za vhodné podrobiť meritórnemu prieskumu.

12. Ústavný súd konštatuje, že nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo možné návrh pri predbežnom prerokovaní čo i len v časti odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), a preto bol návrh v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu (bod 1 výroku tohto uznesenia).

III.

Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení

III.1. Všeobecne k návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení:

13. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy 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 (rovnako § 78 zákona o ústavnom súde).

14. Ústavný súd na tomto mieste pripomína, že pozastavenie účinnosti zákona je vážnym zásahom do právomoci zákonodarcu, preto k nemu pristupuje výnimočne, ak sú ohrozenie základných práv a slobôd, resp. hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku dostatočne konkretizované, 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 (m. m. PL. ÚS 10/2014). Ústavný súd k tomu dodáva, že uvedené ohrozenie, resp. hrozba by mali byť bezprostredné.

15. Účelom inštitútu pozastavenia účinnosti právnych predpisov (alebo ich jednotlivých ustanovení), ktorých súlad s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou má byť predmetom posúdenia v konaní podľa čl. 125 ústavy, je zaistenie účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) v súlade so zásadami vyplývajúcimi z princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).

16. Článok 125 ods. 2 ústavy viaže oprávnenie ústavného súdu rozhodovať o pozastavení účinnosti právneho predpisu na existenciu jedného z troch alternatívnych predpokladov: ohrozenie základných práv a slobôd, hrozba značnej hospodárskej škody alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Je zrejmé, že každý z týchto predpokladov je iný a iné musia byť aj podmienky ich aplikácie.

17. Ústavný súd spravidla pozastavuje účinnosť noriem, ktoré upravujú vertikálne vzťahy medzi štátom a jednotlivcom, čo je prirodzené s ohľadom na zmysel ľudských práv, ktorým je ochrana jednotlivca pred štátnou, resp. verejnou mocou.

18. V záujme rešpektovania požiadaviek obsiahnutých v princípe právneho štátu je pri tomto type rozhodnutia potrebné zachovať primeranú rovnováhu medzi požiadavkou účinného a neodkladného opatrenia v prospech ochrany základných práv a slobôd alebo ochrany iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 ústavy pred negatívnymi dôsledkami účinnosti právneho predpisu, ktorého ústavnosť je sporná, na jednej strane a hodnotou právnej istoty vyplývajúcej zo záväznosti platného práva, ktorého nesúlad sa namieta, princípom demokracie v čl. 1 ods. 1 ústavy (porovnaj uznesenie sp. zn. PL. ÚS 24/2019, bod 42) a požiadavkou rešpektovania zákonodarnej moci (vzhľadom na ústavný princíp delby moci) a s ňou súvisiacej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov na strane druhej (PL. ÚS 17/2014, PL. ÚS 8/2017).

19. Pridržiavajúc sa svojej už stabilizovanej judikatúry k možnosti pozastaviť účinnosť napadnutých právnych noriem, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva, ústavný súd uvádza, že k pozastaveniu pristúpi na základe takých dôvodov, ktoré zakladajú záver

o bezprostrednom ohrození týchto hodnôt. Ohrozenie základných práv alebo slobôd v prípade ďalšieho uplatňovania napadnutých ustanovení je dostatočne odôvodnené vtedy, ak ohrozenie (hrozba) je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a možno konkretizovať spôsob ohrozenia (atribút konkrétosti ohrozenia). Je dôležité, aby atribúty reálnosti, bezprostrednosti a konkrétosti ohrozenia základných práv alebo slobôd nadobudli takú intenzitu a závažnosť, ktoré v konkrétnom posudzovanom prípade odôvodnia vstup ústavného súdu do sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti právneho predpisu ešte pred samotným meritórnym preskúmaním jeho súladu s ústavným poriadkom, a to v záujme zaistenia účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti (PL. ÚS 26/2019, bod 21).

20. Ústavný súd musí pri rozhodovaní o pozastavení účinnosti dbať na to, aby pozastavením nevniesol do aplikácie práva ešte väčšiu neistotu (prípadne iné nežiaduce následky) než ponechaním účinnosti preskúmvanej právnej úpravy.

III.2. K návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení:

21. Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení navrhovateľka odôvodňuje predovšetkým tým, že ich uplatňovanie môže ohroziť jednak vlastnícke právo, konkrétne jeho komponent, a to právo voľne disponovať so svojim majetkom priznané osobám, ktorým napadnuté ustanovenia ukladajú povinnosť opravovať a udržiavať vodovodné prípojky, ako aj právo na samosprávu, keďže len obce alebo právnické osoby s majetkovou účasťou obce sú oprávnené vlastniť verejné vodovody. Navrhovateľka tiež poukazuje na to, že vodovodné prípojky sú v súčasnosti v zlom technickom stave a vyžadujú si komplexnú opravu alebo výmenu, pričom náklady na ich opravu alebo údržbu môžu podľa kvalifikovaných odhadov dosiahnuť sumu 5 miliárd eur, čo nepredvídateľne a neúmerne zaťaží verejné rozpočty samospráv a sekundárne sa preniesie do zvýšenej ceny za dodávku vody pre koncových odberateľov, pričom pre časť z nich by táto skutočnosť mohla mať negatívne dôsledky v podobe obmedzenej možnosti za tieto služby uhrádzať svoje záväzky.

22. Vzhľadom na už uvedené ústavný súd zastáva názor, že ak by nepozastavil účinnosť napadnutých ustanovení, vzniknutý následok by mohol byť, resp. by bol nenapraviteľný pre adresátov právneho predpisu (PL. ÚS 95/2011). Prípadné vyhovie podanému návrhu vo veci samej (derogačným nálezom ústavného súdu) by totiž nemalo spätné účinky. Aj keď ústavný súd nevyklučuje, že by na prípadnú nesúladosť tohto zákona s referenčnými kritériami prihliadol zákonodarca v legislatívnej činnosti, takéto riešenie nie je možné predpokladať s absolútnou istotou. Povedané inak, spätné navrátiť stratený majetok subjektom, na ktoré napadnuté ustanovenia dopadajú, by mohlo byť v prípade konštatovania nesúlady právnej úpravy s referenčnými kritériami obťažné (por. aj PL. ÚS 18/2014).

23. Ústavný súd nemohol opomenúť ani v návrhu avizovanú vnútornú rozpornosť zákona, keď povinnosť zabezpečiť na vlastné náklady opravu a údržbu vodovodnej prípojky je v § 4 ods. 7 písm. b) zákona uložená vlastníčkovi vodovodnej prípojky (obsahovo tak reflektujúci predchádzajúci právny stav), keď rýdzo interpretačné riešenie takého rozporu nie je pri riešení dotknutej otázky únosné. Označené ustanovenie ostane súčasťou právnej úpravy po pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení (bod 26 tohto odôvodnenia) a dotknutú otázku pre obdobie po pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení rieši dovtedajším spôsobom.

24. Ústavný súd dospel k záveru, že hrozba nepriaznivých dopadov do sféry adresátov napadnutých ustanovení je reálna, priama, konkrétna a vo vzťahu k verejným rozpočtom samospráv nanajvyšš aktuálna. Z týchto dôvodov ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku 2.

25. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy sa rozhodnutie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

26. Keďže ústavný súd vo výroku tohto uznesenia nerozhodol inak, zo zákona (§ 84 ods. 2 zákona o ústavnom súde) nastávajú účinky prvej alternatívy časti za bodkočiarkou označeného ustanovenia. Keďže ide o situáciu zmeny a doplnenia právneho predpisu, „platí skorší právny predpis v znení platnom pred touto zmenou alebo doplnením“, teda obnovuje sa právny stav pred 1. januára 2022 (čl. IV zákona č. 516/2021 Z. z. vo vzťahu k napadnutým ustanoveniam). To znamená, že sa obnovuje platnosť a účinnosť § 4 ods. 1 a § 15 ods. 1 písm. f) zákona č. 442/2002 Z. z. v znení účinnom pred 1. januárom 2022 (zároveň platí okolnosť uvedená v poslednej vete bodu 23). K popísanej zmene dochádza podľa § 83 zákona o ústavnom súde všeobecnou záväznosťou tohto uznesenia, teda odo dňa jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

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

Odo dňa vyhlásenia výroku tohto rozhodnutia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky sa obnovuje platnosť a účinnosť § 4 ods. 1 a § 15 ods. 1 písm. f) zákona č. 442/2002 Z. z. v znení účinnom pred 1. januárom 2022.

V Košiciach 30. marca 2022

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky