ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2021

Vyhlásené: 23. 01. 2021 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

23

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky
PL. ÚS 6/2019-78

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 18. novembra 2020 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa), Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského prerokoval návrh skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátom JUDr. Ing. Miroslavom Kadúcom, PhD., Trojičné námestie 4, Trnava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky a podľa § 74 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. o súlade § 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. 35 ods. 1 a 2, čl. 46 ods. 1, čl. 51 ods. 1 a čl. 55 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

Návrhu skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky n e v y h o v u j e.

O d ô v o d n e n i e :

I.
Predmet konania a odôvodnenie návrhu skupiny poslancov

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 31. októbra 2018 doručený návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „skupina poslancov“ alebo aj „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s § 37 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 „predchádzajúci zákon o ústavnom súde“); teraz § 74 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) účinného od 1. marca 2019, ktorý sa použije i na konania začaté do 28. februára 2019, pričom právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali do 28. februára 2019, zostávajú zachované (§ 246 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde)], o súlade § 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 (ďalej len „zákon o tepelnej energetike“) s čl. 35 ods. 1 a 2, čl. 51 ods. 1 a čl. 55 ods. 1 ústavy a o súlade § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike s čl. 46 ods. 1 ústavy.

2. Skupina poslancov v úvode odôvodnenia návrhu na začatie konania poukazuje na to, že sporné ustanovenie § 12 ods. 9 zákona o tepelnej energetike je upravené v druhej časti zákona s názvom „*Podmienky podnikania v tepelnej energetike*“. Je teda zrejmé, že hoci ide o regulované podnikanie, stále ide o podnikanie v trhovom hospodárstve, ktorého základné ústavne garantované princípy by mali byť rešpektované.

2.1 Citujúc zákonné ustanovenie § 20 ods. 1 zákona o tepelnej energetike, v zmysle ktorého môže odberateľ skončiť odber tepla na základe zákona alebo dohodou, je toho názoru, že motivácie odberateľa na skončenie odberu tepla môžu byť rôzne. Jednou z pohnútok môže byť snaha o vybudovanie vlastnej domovej kotolne, rovnako ako aj výber nového dodávateľa, ktorý v rámci funkčných trhových mechanizmov ponúka výhodnejšie podmienky na využívanie služby odberu tepelnej energie.

2.2 Skončenie odberu tepla od doterajšieho dodávateľa je tak podľa navrhovateľa možné považovať za nutnú podmienku na zmenu dodávateľa na úkor (resp. v prospech) iného dodávateľa. Ak chce odberateľ zmeniť dodávateľa, zákon o tepelnej energetike podmieňuje takéto rozhodnutie nasledujúcimi podmienkami:

„(i) dohodou s doterajším dodávateľom – a to iba za predpokladu, 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;

(ii) 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:

(iii) 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;

(iv) 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).“

3. Podľa skupiny poslancov protiústavný stav je primárne spôsobený ustanovením § 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) v znení neskorších predpisov (ďalej aj „stavebný zákon“) dotknutým orgánom, ktorého stanovisko je záväzné (do prijatia novely zákona o tepelnej energetike z roku 2014 tomu tak nebolo, pozn.).

3.1 Skupina poslancov poukazuje na to, že 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 pre vstup iného dodávateľa (podnikajúci subjekt) do zmluvného vzťahu s odberateľom, ktorý je základom realizácie práva na podnikanie. Navyše sa tým popiera zmysel celej druhej časti zákona o tepelnej energetike, v ktorej sa jednoznačne uvádza, že aj v oblasti tepelnej energetiky „ide“ o podnikanie.

3.2 Takýto model je podľa navrhovateľov zároveň v rozpore so základnými procesnoprávnymi garanciami (vymedzenými v siedmom oddiele druhej hlavy ústavy), keďže zasahuje do práva

na riadne a plnohodnotné správne konanie, čím dochádza k limitácii až odopretiu základných procesných práv odberateľov tepla, čo je v ústavnoprávnom kontexte problematickejšie o to viac, že de facto dochádza k zásahu do roviny procesnoprávnej ochrany vlastníckeho práva.

4. Skupina poslancov v návrhu na začatie konania ďalej uvádza, že ustanovenia zákona o tepelnej energetike, ktoré sú vymedzené v I. časti tohto návrhu a vo vzájomných súvislostiach s ohľadom na metodológiu systematického výkladu interpretované v II. časti tohto návrhu, už boli predmetom konania na ústavnom súde, konkrétne v konaní vedenom pod spisovou značkou PL. ÚS 42/2015.

4.1 V predmetnom konaní skupina poslancov namietala nesúlad rovnakých ustanovení zákona o tepelnej energetike s čl. 20 ods. 1 až 3 ústavy. Tomuto návrhu (resp. návrhu v tejto časti) ústavný súd nevyhovel.

4.2 Navrhovatelia namietajú, že napriek tomu, že ústavný súd neidentifikoval rozpor ustanovení zákona o tepelnej energetike, ktoré sú vymedzené v I. časti tohto návrhu, s čl. 20 ods. 1 až 3 ústavy, tzn. s vlastníckym právom, v bode č. 92 nálezu vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 42/2015 konštatoval nasledujúce: „*Ústavný súd je viazaný návrhom. Z toho ústavný súd vyvodzuje, že navrhovatelia nepožiadali ústavný súd o prieskum súladu zákonnej úpravy so slobodou podnikania ani o prieskum napadnutých noriem zákona s ochranou, aká sa zaručuje siedmym oddielom druhej hlavy (čl. 46 až čl. 50 ústavy), ktorý prípadný prieskum pro futuro nevytvára prekážku res iudicata. Ústavný súd preto vykonal prieskum zákona o tepelnej energetike iba v rozsahu návrhu, ktorý sa obmedzuje na ustanovenia čl. 20 ústavy, resp. čl. 1 dodatkového protokolu o základnom práve vlastniť majetok.*“

4.3 Podľa navrhovateľov aj keď je problematika viazanosti ústavného súdu návrhom v konaniach podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy (tzn. v konaniach o súlade zákona s ústavou) viac než polemická, o čom svedčí aj disentujúci názor sudkyne Marianny Mochnáčovej v predmetom konaní, faktom ostáva, že ústavný súd v zmysle svojho nálezu v konaní sp. zn. PL. ÚS 42/2015 odmietol preskúmať nesúlad napadnutých ustanovení nad rámec návrhu skupiny poslancov a zároveň identifikoval dva iné potenciálne okruhy nesúladu s ústavou.

4.4 Navrhovatelia zdôraznili, že v náleze sp. zn. PL. ÚS 42/2015 bolo zároveň explicitne konštatované, že toto rozhodnutie nevytvára prekážku rozhodnutej veci za predpokladu, že bude ústavný súd posudzovať nesúlad predmetných ustanovení zákona o tepelnej energetike s inými článkami ústavy. Podľa skupiny poslancov je tak v nadnesenom duchu možné dokonca konštatovať, že ústavný súd na takýto krok dokonca nabáda.

5. K nesúladu ustanovení § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike s čl. 35 ods. 1 a 2, čl. 51 ods. 1 a čl. 55 ods. 1 ústavy skupina poslancov uvádza, že vymedzený rámec referenčných ústavných noriem rešpektuje a zohľadňuje právny záver ústavného súdu vymedzený v náleze sp. zn. PL ÚS 14/2014, v zmysle ktorého nie je možné/vhodné vytrhávať jednotlivé ustanovenia ústavy z kontextu (v tomto prípade ustanovenie čl. 35 ods. 1 ústavy) a interpretovať ich a aplikovať mimo daný kontext (v tomto prípade v kontexte čl. 32 ods. 1, čl. 51 ods. 1, ale aj čl. 55 ods. 1 ústavy).

5.1 Navrhovatelia by podľa ich tvrdenia chceli v prvom rade uviesť, že percepcia práva na podnikanie prešla nielen signifikantným sociálnym, ale aj ústavno-právnym vývojom. Pôvodné obmedzenie tohto práva len do sféry fyzických osôb (nález sp. zn. PL. ÚS 13/97) bolo neskôr v dôsledku posunu v interpretácii zo strany ústavného súdu rozšírené aj na právnické osoby (nález sp. zn. PL. ÚS 14/2014).

5.2 Uvedené je podľa navrhovateľov relevantné práve z toho dôvodu, že v zmysle § 1 ods. 1 písm. a) zákona o tepelnej energetike platí, že tento zákon upravuje podmienky podnikania v tepelnej energetike, pričom predmetom podnikania podľa tohto zákona je výroba tepla, výroba a rozvod tepla alebo rozvod tepla (§ 1 ods. 2 zákona o tepelnej energetike) a jedným z podnikateľských subjektov sú dodávatelia, ktorí sú definovaní buď ako fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá je držiteľom povolenia na výrobu tepla, výrobu tepla a rozvod tepla alebo rozvod tepla alebo sa na ňu vzťahuje oznamovacia povinnosť podľa § 11 a ktorá dodáva teplo odberateľom [§ 2 písm. d) zákona o tepelnej energetike].

5.3 Jadrom a centrálnym bodom (tejto časti) návrhu je primárne zásah do práva podnikať, ktorým disponujú dodávatelia tepla. Tento zásah nastáva v dôsledku nerovnovážnej a nerovnakej pozície jednotlivých dodávateľov na trhu, keďže „aktívni“ dodávatelia, tzn.

subjekty, ktoré majú existujúce zmluvné vzťahy s odberateľmi, majú zároveň z tohto titulu konkurenčný náskok voči ostatným subjektom, ktoré sú síce držiteľmi povolenia na výrobu tepla, výrobu tepla a rozvod tepla alebo rozvod tepla, avšak ich prístup k odberateľom (tzn. prístup na trh) môže byť zo strany „aktívnych“ dodávateľov v dôsledku mechanizmu existujúcej právnej úpravy zablokovaný.

5.4 Takýto právny stav považujú navrhovatelia za rozporný s ústavou a jej ustanoveniami, ktoré sú vymedzené v tomto návrhu. Tento právny záver je kompatibilný aj s doterajšou rozhodovacou praxou ústavného súdu.

5.5 V rámci výkladu a interpretácie čl. 35 ods. 1 ústavy sa podľa navrhovateľov ustálil právny názor spočívajúci vtom, že prvým predpokladom uplatnenia práva podnikať je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania sa: „Základom trhového hospodárstva a s ním spätej hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže. Vstup na trh je súčasťou ústavou zaručeného práva podnikať a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, pretože v trhovom hospodárstve je podstatné uplatnenie práva podľa čl. 35 ods. 1 na trhu.“ [nález sp. zn. II. ÚS 70/97]. V predmetnom náleze sp. zn. II. ÚS 70/97 je zároveň konštatované, že „*právo podnikať sa v súkromnom záujme chráni ako spôsob obživy jednotlivca. Zároveň sa ním zabezpečuje verejný záujem na rozvoji podnikania ako dôležitého prvku trhového hospodárstva. Toto právo sa priznáva osobám ako právny prostriedok rozvoja trhovej ekonomiky zaručenej čl. 55 ods. 1 Ústavy.*“.

5.6 Skupina poslancov tvrdí, že verejný záujem na funkčnosti princípov trhového hospodárstva je v predmetnom prípade posilnený o to viac, o akú oblasť regulácie ide – myslená je oblasť tepelnej energetiky, ktorá je a priori (vzhľadom na svoju povahu) predmetom verejného záujmu a štát by mal podľa názoru navrhovateľov aktívne vytvárať konkurenčné prostredie v tejto oblasti, a nie naopak, tzn. vytvárať monopolné postavenie istej skupiny podnikateľov.

5.7 Napadnutá právna úprava podľa navrhovateľov obsahuje viacero elementov a prvkov (funkčne a vo vzájomnej súvislosti vymedzených v časti II tohto návrhu), ktoré na jednej strane poskytujú konkurenčnú výhodu jednej skupine podnikajúcich subjektov a na strane druhej znevýhodňujú pozíciu druhej skupiny podnikajúcich subjektov, a to až do tej miery, že – obrazne vyjadrené – prvá skupina má v rukách osud tej skupiny druhej. Takáto nerovnovážnosť je v rozpore s účelom práva podnikať, ktoré vníma ústavný súd takto: „*Účelom práva podnikať je poskytnúť každej oprávnenej osobe náležitú príležitosť pokúsiť sa podnikať. Pre uskutočňovanie podnikania má zásadný význam individuálna spôsobilosť podnikať aspoň tak úspešne, aby sa osoba uplatňujúca právo podnikať udržala na trhu, aby v konkurenčnom prostredí osvedčila svoju danosť podnikať.*“ (PL. ÚS 14/2014). Existencia konkurenčného vzťahu následne umožní zlacnenie výroby tepla u konečného spotrebiteľa.

5.8 Keďže prístup k odberateľom je podmienený aj súhlasným stanoviskom aktuálneho dodávateľa, tzn. zmena dodávateľa je podmienená súhlasným stanoviskom aktuálneho dodávateľa, je možné konštatovať, že dochádza k výraznej deformácii trhového prostredia a tým eliminácii účelu práva na podnikanie. Takéto pokrivenie trhových mechanizmov v konečnom dôsledku negatívne ovplyvňuje trhové hospodárstvo ako celok, čím sa (kauzálne) vytvára aj zásah do funkčných princípov trhovej ekonomiky (chránených čl. 55 ods. 1 ústavy).

5.9 Navrhovatelia uvádzajú, že uvedený záver bol naznačený aj v odlišnom stanovisku disentujúcich sudcov Lajosa Mészárosa a Rudolfa Tkáčika k nálezu vo veci sp. zn. PL. ÚS 42/2015, v ktorom konštatovali (v bode 3.7), že „*vzniká tak dôvodná obava, že dodávatelia tepla ako podnikateľské subjekty budú pri vydávaní záväzného stanoviska uprednostňovať svoje súkromné podnikateľské záujmy, a nie striktne záujem verejný*“.

5.10 Hlavný problém, ktorý navrhovatelia v súvislosti s napadnutou právnou úpravou identifikovali, nespočíva v tom, že existuje zákonný mechanizmus, ktorý reguluje prístup k odberateľom (*de facto* k zákazníkom), ale v tom, že tento zákonný mechanizmus inkorporuje do svojho procesu aj dotknutých dodávateľov a poskytuje im neprimerané „privilégiá“, ktorými dokážu zneužívať svoju pozíciu na úkor ostatných podnikajúcich subjektov. V takomto modeli je časť podnikajúcich subjektov *de facto* v pozícii kvázi-štátneho (správneho) orgánu, keďže spolurozhoduje o právach iných subjektov, ktoré sú navyše jeho konkurenti na danom trhu. V tomto zmysle je právny rámec (s ktorým ráta čl. 35 ods. 2

ústavy) ústavne nekomfortný, keďže nie je ani nevyhnutný a ani primeraný.

6. K nesúladu ustanovení § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike s čl. 46 ods. 1 ústavy skupina poslancov uvádza, že v náleze sp. zn. PL. ÚS 42/2015 (pre kontext a relevantnosť tohto nálezu odkazujú navrhovatelia na časť III tohto návrhu) bolo v bode 93 konštatované, že „*ochrana vlastníctva podľa právnych názorov ústavného súdu implikuje hmotnoprávne aj procesnoprávne garancie. Procesná ochrana vlastníctva sa nezabezpečuje iba pomocou základných práv zo siedmeho oddielu druhej hlavy (čl. 46 až čl. 50, pozn.) ústavy, ale popri tom aj pomocou procesnoprávnej ochrany implikovanej v čl. 20 ústavy.*“.

6.1 V ďalších bodoch tohto nálezu bola podľa navrhovateľov zo strany ústavného súdu vylúčená možnosť nesúladu napadnutých ustanovení zákona o tepelnej energetike s čl. 20 ods. 1 až 3 ústavy, avšak zároveň bola samotným súdom „pootvorená“ otázka potenciálneho nesúladu napadnutých ustanovení so základnými procesnými právami (bod 99 nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 42/2015).

6.2 Samotný ústavný súd pritom konštatoval, že (bod 95 nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 42/2015) „*k procesnoprávnym zárukám ochrany vlastníctva ústavný súd radí riadne, plnohodnotné správne konanie*“.

6.3 Ústavnoprávnu rovinu zásahu napadnutej právnej úpravy podľa navrhovateľov vystihla a opísala v odlišnom stanovisku sudkyňa Mochnáčová, v ktorom konštatovala nasledujúce: «*Vychádzajúc z už uvedeného som toho názoru, že ustanovenie § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike v časti, v ktorej de facto podmieňuje splnenie podmienok pre povolenie výstavby vlastnej sústavy tepelných zariadení, napr. domovej kotolne, pozitívnym stanoviskom doterajšieho dodávateľa tepla, nevytvára ústavne súladné procesné podmienky ochrany vlastníctva, pretože bez dostatku dôvodov poskytuje možnosť doterajšiemu dodávateľovi „vetovať“ získanie príslušného povolenia.*» (záver odlišného stanoviska sudkyne Marianny Mochnáčovej k nálezu pléna ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 42/2015).

6.4 Nadväzujúc na nález ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 42/2015 vrátane odlišných stanovísk, navrhovatelia tvrdia, že nesúlad s čl. 46 ods. 1 ústavy spočíva v odňatí možnosti procesných práv odberateľov v rámci správneho (stavebného) konania, keďže konanie, resp. jeho výsledok nezávisí od nestranného a nezávislého štátneho (správneho) orgánu, ale je determinované rozhodnutím súkromného subjektu, ktorý má navyše vlastný ekonomický záujem na výsledku samotného konania, a tak bráni vytvoreniu konkurenčného vzťahu, resp. konkurenčného prostredia na trhu. Na základe uvedeného je možné dospieť k záveru, že napadnuté ustanovenia sú v rozpore so základnými procesnými garanciami v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy.

7. Na základe uvedenej argumentácie skupina poslancov navrhuje, aby ústavný súd po prijatí jej návrhu na ďalšie konanie vydal tento nález: „*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. 35 ods. 1 a 2, čl. 51 ods. 1 a čl. 55 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.*

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. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“

II.
Priebeh konania

8. Ústavný súd predbežne prerokoval návrh skupiny poslancov na vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení zákona o tepelnej energetike s označenými ustanoveniami ústavy na neverejnom zasadnutí pléna 23. januára 2019 a uznesením č. k. PL. ÚS 6/2019-15 ho prijal v celom rozsahu na ďalšie konanie.

9. Po prijatí návrhu skupiny poslancov na ďalšie konanie uznesením ústavného súdu č. k. PL. ÚS 6/2019-15 z 23. januára 2019 si ústavný súd prípisom z 12. decembra 2018 podľa § 39 ods. 1 predchádzajúceho zákona o ústavnom súde (teraz § 86 ods. 1 zákona o ústavnom súde) vyžiadal písomné stanovisko k návrhu skupiny poslancov od Národnej rady Slovenskej

republiky (ďalej aj „národná rada“) a vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“), za ktorú stanovisko predkladá Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“). Ústavný súd zároveň podľa § 30 ods. 2 predchádzajúceho zákona o ústavnom súde (teraz § 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde) účastníkov konania vyzval, aby sa vyjadrili, či súhlasia s upustením od ústneho pojednávania o prijatom návrhu.

10. Skupina poslancov listom z 12. marca 2019, doručeným ústavnému súdu 19. marca 2019, ako aj listom z 30. októbra 2020 oznámila, že v predmetnej veci trvá na ústnom pojednávaní; listom doručeným ústavnému súdu 12. novembra 2020 vyslovila súhlas s upustením od verejného ústneho pojednávania, resp. uviedla, že na ústnom pojednávaní netrvá.

11. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti (ďalej aj „vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti“) predložila svoje stanovisko k návrhu skupiny poslancov podaním č. 36968/2019/120 z 2. apríla 2019, doručeným ústavnému súdu 8. apríla 2019.

12. Národná rada sa k návrhu skupiny poslancov vyjadrila podaním č. PREDS-150/2019, PREDS-655/2019 z 23. januára 2020, doručeným ústavnému súdu 31. januára 2020, v ktorom ústavnému súdu zároveň oznámila, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania o prijatom návrhu. V prílohe národná rada v súlade s § 86 ods. 1 prvou a druhou vetou zákona o ústavnom súde zaslala ústavnému súdu návrh napadnutého zákona s dôvodovou správou (tlač 819 z augusta 2004, tlač 988 z marca 2009 a tlač 831 z januára 2014) a prepis rozpravy z 32. schôdze národnej rady 26. októbra 2004 (3. VO), prepis rozpravy z 39. schôdze národnej rady 18. a 19. júna 2009 (4. VO) a prepis rozpravy z 33. schôdze národnej rady z 19. a 20. marca 2014 (6. VO).

III.
Stanovisko vlády, stanovisko národnej rady a vyjadrenia k stanoviskám

III.1 Stanovisko vlády k návrhu skupiny poslancov

13. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti, opakujúc dôvody návrhu, vo svojom stanovisku z 2. apríla 2019 poukazuje na to, že podstata argumentácie navrhovateľov vychádza z návrhu v konaní z roku 2015 vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 42/2015. Podľa vlády navrhovatelia svoje podanie opierajú v zásade o identickú právnu argumentáciu, ktorú však v tomto prípade smerujú proti porušeniu práva na podnikanie a porušeniu práva na súdnu ochranu. Bez ohľadu na to, v čom vidia navrhovatelia nesúlad napadnutých ustanovení zákona o tepelnej energetike s ústavou, v konečnom dôsledku sledujú rovnaký zámer ako v predchádzajúcom podaní v roku 2015, a to zjednodušenie procesu výstavby sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území (napr. domových kotolní) s cieľom eliminovať vplyv dodávateľa tepla, resp. obmedziť práva dodávateľa v správnom konaní, v ktorom správne orgány vydávajú záväzné stanoviská k navrhovanej sústave tepelných zariadení.

14. K nesúladu § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike vláda v stanovisku zhŕňa argumenty návrhu, keď navrhovatelia napádajú ustanovenia § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike, podľa ktorých pri výstavbe sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území je dodávateľ v konaní podľa osobitného predpisu dotknutým orgánom, ktorého stanovisko je záväzné. 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 (ďalej aj „CZT“). Navrhovatelia vidia porušenie svojho práva najmä v dvoch rovinách. V prvom rade poukazujú na postavenie dodávateľa (prevádzkovateľa systému CZT) v správnom konaní a následne na znemožnenie podnikania v odvetví tepelnej energetiky.

15. K postaveniu dodávateľa v správnom konaní vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti, s poukazom na § 126 ods. 1 stavebného zákona uvádza, že záväzným stanoviskom dotknutého orgánu je „stanovisko, vyjadrenie, súhlas alebo iný správny úkon dotknutého orgánu, uplatňujúceho záujmy chránené osobitnými predpismi, ktorý je ako záväzné stanovisko upravený v osobitnom predpise“ (§ 140b ods. 1 stavebného zákona).

15.1 Podľa vlády zákonodarca označil za jedného z mnohých dotknutých orgánov aj dodávateľa, na ktorého vymedzenom území sa povoľuje výstavba sústavy tepelných zariadení (t. j. ďalšie teplárenské zariadenia). Konal tak pritom plne v intenciách § 140a ods. 1 písm. c) stavebného zákona, podľa ktorého je dotknutým orgánom vlastník sietí a zariadení

technického vybavenia územia a iná právnická osoba, ak to ustanovuje osobitný predpis. Polemizovať možno pritom o správnosti použitia pojmu dodávateľ namiesto pojmu držiteľ povolenia na rozvod tepla (v § 12 ods. 10), z obsahového hľadiska však ide o jednu a tú istú osobu [dodávateľom je podľa § 2 písm. d) zákona o tepelnej energetike „fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá je držiteľom povolenia na výrobu tepla, výrobu tepla a rozvod tepla alebo rozvod tepla alebo sa na ňu vzťahuje oznamovacia povinnosť podľa § 11 a ktorá dodáva teplo odberateľovi“].

15.2 V tejto súvislosti vláda považuje za dôležité poukázať na to, že z už uvedených ustanovení stavebného zákona, ale najmä z ustálenej rozhodovacej praxe súdov jednoznačne vyplýva, že dotknuté orgány sú pri výkone pôsobnosti dotknutých orgánov povinné sledovať výhradne len verejné záujmy, a to „v rozsahu svojej pôsobnosti ustanovenej osobitným predpisom“ (§ 140b ods. 2 stavebného zákona).

15.3 K tomu vláda cituje i rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) v rozsudku sp. zn. 5 Sžp 21/2013, podľa ktorého „*Postavenie dotknutého orgánu v konaniach podľa stavebného zákona (vyplývajúce z citovaných ustanovení stavebného zákona) mu prisudzuje odlišné oprávnenia ako účastníkom konania najmä s ohľadom na skutočnosť, že dotknutý orgán v konaní nepresadzuje svoje subjektívne práva, právne záujmy, ani sa nekoná o jeho právnych povinnostiach. Treba zdôrazniť, že dotknuté orgány nepredkladajú záväzné stanoviská týkajúce sa ich subjektívnej právnej sféry, ale týkajúce sa verejných záujmov, ktorých ochrana vyplýva z osobitného predpisu. Verejný záujem predstavuje istý protiklad k záujmu súkromnému, jedná sa o určitý všeobecne prospešný stav, cieľ, ktorý treba chrániť o rešpektovať.*“.

15.4 Podľa vlády dodávateľ tepla (držiteľ povolenia na rozvod tepla) je preto oprávnený vykonávať svoju pôsobnosť ako dotknutý orgán v stavebnom konaní len v rozsahu, v akom mu právo podávať záväzné stanoviská vyplýva z osobitného predpisu, t. j. len v rozsahu, v akom majú jeho stanoviská, vyjadrenia či súhlas záväznú povahu podľa zákona o tepelnej energetike. Ide pritom výlučne len o tieto prípady:
- povoľovanou stavbou sa zasahuje do ochranných pásiem sústavy tepelných zariadení, ktorú dodávateľ prevádzkuje; zákon v tomto prípade podmieňuje stavebné práce a iné zásahy v ochranných pásmach predchádzajúcim súhlasom držiteľa povolenia na rozvod tepla (§ 36 ods. 7 a 8 zákona o tepelnej energetike);
- povoľovanou stavbou sa zasahuje priamo do zariadení tvoriacich sústavu tepelných zariadení; zákon vyžaduje súhlas dodávateľa s takýmito zásahmi (§ 22 ods. 3 zákona o tepelnej energetike).

15.5 V žiadnom inom prípade a zo žiadnych iných dôvodov nie je dodávateľ (držiteľ povolenia na rozvod tepla) oprávnený vykonávať pôsobnosť dotknutého orgánu v stavebnom konaní. Zákonodarca mu teda takéto postavenie priznal s cieľom ochrany bezpečnosti a prevádzkovej schopnosti infraštruktúry, prostredníctvom ktorej sú tepelnou energiou zásobovaní viacerí odberatelia. Možno totiž odôvodnene predpokladať, že ak sa povoľovanou stavbou (napríklad domovej kotolne) zasiahne do technológie slúžiacej na zásobovanie verejnosti tepelnou energiou, môže tým byť ovplyvnená samotná bezpečnosť prevádzky teplárenskej infraštruktúry.

15.6 Ďalej vláda poukazuje na skutočnosť, že v praxi vykonávajú pôsobnosť dotknutých orgánov v stavebnom konaní dva typy orgánov. Prevažne ide o orgány verejnej správy, v pôsobnosti ktorých je ochrana určitých verejných záujmov ako napríklad ochrana verejného zdravia, životného prostredia a pod. Za dotknuté orgány sú však považovaní aj samotní vlastníci, resp. prevádzkovatelia infraštruktúry slúžiacej verejnosti [§ 140a ods. 1 písm. c) stavebného zákona], a to najmä z dôvodu, že tieto osoby majú zo svojej praktickej činnosti najlepšie vedomosti o type, povahe, rozsahu a umiestnení infraštruktúry, za bezpečnosť a spoľahlivosť prevádzky ktorej spravidla aj zodpovedajú.

15.7 Z tohto dôvodu je podľa vlády v postavení dotknutého orgánu s právom podávania záväzných stanovísk nielen príslušný dodávateľ tepla (držiteľ povolenia na rozvod tepla), ale aj prevádzkovatelia elektrizačných sústav [§ 43 ods. 14 zákona č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o energetike“)] a plynárenských sietí (§ 79 ods. 6 zákona o energetike), prevádzkovatelia verejných vodovodov a kanalizácií (§ 19 ods. 6 a § 27 ods. 3 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) či prevádzkovatelia elektronických komunikácií (§ 68 zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov). Ich pôsobnosť ako dotknutých orgánov sa spravidla obmedzuje len na udeľovanie súhlasu na zásahy v ochranných pásmach a na samotných zariadeniach, t. j. rovnako ako v prípade dodávateľa tepla.

15.8 Z už uvedených dôvodov považuje vláda argumenty navrhovateľov za účelové s cieľom znemožniť dodávateľom (držiteľom povolenia na rozvod tepla) posudzovať stavebné zámery zasahujúce do infraštruktúry, za ktorú nesú zodpovednosť. Účelové sú však aj tvrdenia o prekážke inštalácie bytovej alebo domovej kotolne len na báze negatívneho záväzného stanoviska dodávateľa. V rámci koncentračnej zásady, ktorou sa spravuje stavebné konanie, podliehajú totiž aj záväzné stanoviská prevádzkovateľov infraštruktúry prieskumu zo strany „nadriadených orgánov“ (§ 140b ods. 5 stavebného zákona).

15.9 Podľa vlády z § 136 ods. 3 stavebného zákona vyplýva, že ak vznikol rozpor v dôsledku záväzného stanoviska vlastníka sietí a zariadení technického vybavenia územia, ktorý je dotknutým orgánom podľa § 140a ods. 1 písm. c), je na účely riešenia rozporov nadriadeným orgánom ministerstvo, do pôsobnosti ktorého patrí vlastník sietí a zariadení. Vo vzťahu k dodávateľom tepla je takýmto orgánom Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky [(ďalej len „ministerstvo hospodárstva“); § 6 písm. c) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 575/2001 Z. z.“)], ktoré v praxi riadne vykonáva pôsobnosť „nadriadeného orgánu“ voči dodávateľom tepla. V žiadnom prípade preto nemožno prisvedčiť argumentom navrhovateľov o schopnosti dodávateľov samotných zabrániť povoleniu výstavby novej sústavy tepelných zariadení.

16. K namietanému zásahu do práva podnikať napadnutou právnou úpravou vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti uvádza, že podnikanie v sieťových odvetviach sa vyznačuje pomerne silnou monopolizáciou na relevantnom trhu prevádzky infraštruktúry, čo vyplýva jednak z objektívnej nemožnosti vybudovania paralelných sietí, ale predovšetkým z absencie verejného záujmu na ich budovaní. Aj z tohto dôvodu je podnikanie v sieťových odvetviach podrobené pomerne prísnej regulácii, ktorú v podmienkach Slovenskej republiky vykonáva Úrad pre reguláciu sieťových odvetví na základe zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov.

16.1 Vláda poukazuje na to, že úlohou regulátora je pritom spravodlivé rozdelenie zodpovednosti za úhradu relatívne vysokých nákladov vybudovania a prevádzky infraštruktúry v sieťových odvetviach medzi jednotlivé skupiny užívateľov infraštruktúry. V odvetví tepelnej energetiky Úrad pre reguláciu sieťových odvetví schvaľuje individuálne každému prevádzkovateľovi tzv. ekonomicky oprávnené náklady, ktoré možno zahrnúť do ceny tovarov a služieb v sieťových odvetviach (§ 4 vyhlášky Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 248/2016 Z. z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v tepelnej energetike v znení neskorších predpisov). Užívateľ teplárenskej infraštruktúry (koncový odberateľ tepla) teda v cene odoberaného tepla uhrádza dodávateľovi nielen cenu tepla ako komodity, ale aj pomernú časť nákladov na prevádzku, údržbu a opravy infraštruktúry slúžiacej na výrobu a distribúciu dodávaného tepla. V prípade, ak sa teplárenská infraštruktúra alebo jej časť nachádza na nehnuteľnostiach vlastníkov odlišných od samotného prevádzkovateľa infraštruktúry, v cene odoberaného tepla musia odberatelia tepla uhradiť aj náklady vynaložené na zabezpečenie užívacieho práva k cudzím nehnuteľnostiam.

16.2 Na jednej strane teda pôsobí záujem štátu na stabilných a cenovo udržateľných ekonomicky oprávnených nákladoch na výrobu a rozvod tepla (ako verejnoprospešná činnosť) a na druhej strane záujem vlastníkov nehnuteľností o spravodlivú kompenzáciu za obmedzenie ich vlastníckeho práva. Z cenovej regulácie možno vyvodiť, že dodávateľ tepla má špecifické postavenie na trhu, ceny služieb totiž neurčuje svojvoľne, ale ide o regulovanú cenotvorbu v súlade s vyhláškou Úradu pre reguláciu sieťových odvetví.

16.3 Samotná skutočnosť, že podnikanie v tepelnej energetike je zákonom regulované, nie je zásahom do práva podnikať. Vo všeobecnosti platí, že existujú sektory hospodárstva, prípadne predmety podnikania, ktoré z dôvodu verejného záujmu, resp. všeobecnej prospešnosti pre spoločnosť sú regulované. Okrem toho, aj v súkromnej sfére sú vymedzené niektoré predmety podnikania, ktoré vyžadujú vyššiu mieru odbornosti alebo splnenie

zákonom ustanovených podmienok (odborná skúška, počet rokov praxe a pod.). To znamená, že reguláciu podnikania a určenie základných podmienok vstupu na trh nie je možné považovať za protiústavné ani za obmedzovanie hospodárskej súťaže. V konečnom dôsledku je nesprávne vyvodiť z podania navrhovateľov záver, že v podmienkach Slovenskej republiky je nemožné podnikať v sektore energetiky a aktuálni dodávatelia dokážu zabrániť výstavbe tepelných zariadení (kotolní) paušálne na celom území Slovenskej republiky. Práve naopak, je známych mnoho príkladov, keď jednotlivé obce v súlade s koncepciou rozvoja obce povolili výstavbu tepelných zariadení a po splnení zákonom stanovených podmienok sa odberatelia odpojili od systému CZT.

16.4 Zákon o tepelnej energetike taxatívne definuje podmienky vstupu na trh a tiež podmienky na výstavbu sústavy tepelných zariadení na určitom území. To, že zákon viaže výstavbu tepelných zariadení okrem iného na dohodu s doterajším dodávateľom a na záväzné stanovisko obce, nemožno považovať za obmedzenie podnikania, ale je to prejavom snahy zákonodarcu nastaviť vysoké štandardy pre podnikanie v energetike na účel naplnenia cieľov vlády, čo sa týka kvality poskytovaných služieb, energetickej efektívnosti a ochrany životného prostredia.

16.5 Ako vláda už poukazuje, obec pri vydávaní záväzného stanoviska nepostupuje svojvoľne a nerozhoduje výlučne na základe stanoviska aktuálneho dodávateľa. Pri vydávaní záväzného stanoviska obec vychádza z koncepcie rozvoja obce v oblasti tepelnej energetiky, ktorá má význam nielen z hľadiska spracovania územno-plánovacej dokumentácie (t. j. ako podklad pre rozhodovanie o využití územia a na vypracovanie dokumentácie stavieb), ale tiež ako podklad pre posudzovanie investičných zámerov žiadateľov o vydanie záväzného stanoviska obce. Uvedené totiž vyplýva zo samotného označenia záväzného stanoviska obce o súlade pripravovanej výstavby sústavy tepelných zariadení s koncepciou rozvoja obce v oblasti tepelnej energetiky (§ 12 ods. 8 zákona o tepelnej energetike). Podľa § 12 ods. 8 zákona o tepelnej energetike „výstavbu sústavy tepelných zariadení s celkovým inštalovaným tepelným výkonom od 100 kW vrátane do 10 MW možno uskutočniť len na základe záväzného stanoviska obce o súlade pripravovanej výstavby sústavy tepelných zariadení s koncepciou rozvoja obce v oblasti tepelnej energetiky.“.

16.6 Vláda ďalej poukazuje na to, že navrhovatelia v bode 8 svojho podania taxatívne vymenúvajú podmienky, ktoré musí splniť odberateľ, keď zamýšľa zmeniť dodávateľa tepla. V tomto smere vláda považuje uvedenú argumentáciu navrhovateľov za zmätočnú, keďže z návrhu nie je celkom jednoznačné, koho práva majú byť porušené označenými ustanoveniami zákona o energetike. Navrhovatelia na jednej strane argumentujú nerovnosťou podmienok podnikania a vstupu na trh, na druhej strane však opakovane poukazujú na práva konečných odberateľov a nemožnosť odpojiť sa od systému CZT. Uvedená argumentácia je značne rozporuplná, keďže ochrana práva na podnikanie v danom kontexte nemôže byť v záujme koncových odberateľov tepla. Koncoví odberatelia, aspoň v zmysle argumentačnej línie navrhovateľov, majú záujem na výstavbe vlastnej sústavy tepelných zariadení v bytových domoch, teda ich cieľom nie je využívanie zariadení na podnikateľské účely. Ak vychádzame zo základného zámeru navrhovateľov, a to podporiť výstavbu vlastného tepelného zariadenia odberateľmi, je výslovne účelové nasmerovať argumentáciu proti porušeniu práva na podnikanie.

16.7 Podľa vlády ak by bol určený nesúlad napadnutých ustanovení s ústavou, prakticky by došlo k nekontrolovateľnému podnikaniu v tepelnej energetike. Následkom uvoľnenia podmienok vstupu na trh by mohla byť výstavba domových kotolní bez stanoviska súčasného dodávateľa (prevádzkovateľa systému CZT). Takýto stav by ohrozil celkový systém CZT, postavenie koncových odberateľov by bolo neisté a vývoj ceny neregulovateľný. Jedine prevádzkovateľ systému CZT je v postavení subjektu, ktorý dokáže relevantnými podkladmi vyhodnotiť dopad výstavby sústavy tepelných zariadení na systém ako celok, preto je jeho participácia v predmetných správnych konaniach právne, ako aj ekonomicky opodstatnená. V tomto smere nie je možné identifikovať zneužitie jeho postavenia ako podnikateľského subjektu, keďže vystupuje vo verejnom záujme.

16.8 Na záver tejto časti vláda uvádza, že je v kompetencii správneho orgánu vyhodnotiť predložené materiály na výstavbu vlastnej sústavy tepelných zariadení a na základe správnej úvahy rozhodnúť, či navrhovaná sústava je alebo nie je v súlade s koncepciou rozvoja obce v oblasti tepelnej energetiky. Podľa rozhodovacej praxe ústavného súdu

porušenie práva na podnikanie podľa čl. 35 ods. 1 ústavy nemôže nastať rozhodnutím štátneho orgánu, ktorým uplatní svoju právomoc takým spôsobom, akým mu to zákon umožňuje (IV. ÚS 15/06). Ústavný súd v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou opakovane vyslovil, že ak sťažovateľ v konaní pred ústavným súdom namietal také porušenie základného práva alebo slobody, ktoré podľa okolností prípadu nemohlo nastať, ústavný súd návrh odmietne ako zjavne neopodstatnený (napr. II. ÚS 70/99, III. ÚS 45/03).

16.9 Na základe už uvedených skutočností vláda zastáva stanovisko, že napadnuté ustanovenia zákona o tepelnej energetike sú v súlade s ústavou a nedochádza k porušovaniu práva na podnikanie.

17. K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy so základným právom na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti uvádza, že navrhovatelia ďalej namietajú nesúlad uvedených zákonných ustanovení s čl. 46 ods. 1 ústavy, ktoré má účastníkom konania garantovať domáhať sa svojich práv na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky. Podľa názoru navrhovateľov prezentovanom v bode 38 návrhu nesúlad s čl. 46 ods. 1 ústavy spočíva v odňatí možnosti procesných práv odberateľov v rámci správneho (stavebného) konania, keďže konanie, resp. jeho výsledok nezávisí od nestranného a nezávislého štátneho (správneho) orgánu, ale je determinované rozhodnutím súkromného subjektu, ktorý má navyše vlastný ekonomický záujem na výsledku samotného konania, a tak bráni vytvoreniu konkurenčného vzťahu, resp. konkurenčného prostredia na trhu.

17.1 S tvrdeniami navrhovateľov sa vláda nestotožňuje a poukazuje na nepochopenie problematiky ochrany záujmov sledovaných osobitnými predpismi v rámci stavebného konania zo strany navrhovateľov. V prvom rade je dôležité upozorniť na to, že záväzné stanovisko dodávateľa nepodmieňuje výsledok rozhodnutia stavebného úradu, ale je iba jedným z podkladov, ktoré si správny orgán musí zaobstarať, aby v rámci elementárnej správnej úvahy mohol posúdiť návrh odberateľov na výstavbu vlastnej sústavy tepelných zariadení. Správny orgán tak koná v súlade s § 32 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), keďže je povinný zistiť presne a úplne skutočný stav veci a za tým účelom si obstarať potrebné podklady pre rozhodnutie. Pritom nie je viazaný len návrhmi účastníkov konania. Vzhľadom na to, že podania odberateľov zasahujú do práv a právom chránených záujmov aj iných fyzických a právnických osôb (napr. ostatní odberatelia systému CZT alebo dodávateľ), je povinnosťou správneho orgánu zabezpečiť aj ich vyjadrenia, v opačnom prípade by musel rozhodnúť len na základe podkladov doručených odberateľom/žiadateľom, ktorí sa chcú odpojiť od CZT. Práve týmto konaním by došlo k nedodržaniu zásady zakotvenej v čl. 46 ods. 1 ústavy, ktorého porušenie skupina poslancov namieta.

17.2 Ďalej vláda považuje za potrebné vyjadriť sa k tvrdeniam navrhovateľov, v rámci ktorých navrhovatelia vidia konkurenčnú výhodu jednej skupiny dodávateľov tým, že svojimi stanoviskami znevýhodňujú skupinu podnikateľov, ktorí majú záujem vstúpiť na trh. V nadväznosti na predchádzajúcu argumentáciu vláda dopĺňa, že podľa § 14 ods. 1 správneho poriadku „Účastníkom konania je ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať alebo koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté; účastníkom konania je aj ten, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak.“.

17.3 S poukazom na § 14 ods. 2 správneho poriadku, podľa ktorého „Účastníkom konania je aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva“, vláda uvádza, že opodstatnenosť dotknutého orgánu je teda aj podľa stavebného zákona a tiež podľa správneho poriadku odôvodnená.

17.4 Dodávateľ ako dotknutý orgán nie je oprávnený posudzovať žiadosť o vydanie stavebného povolenia z hľadiska svojich subjektívnych záujmov, ale výlučne len z hľadiska zákona o tepelnej energetike, resp. z hľadiska verejného záujmu.

17.5 Svojvôľa dodávateľa ako dotknutého orgánu je tak podľa vlády vylúčená z dôvodu, že:
- záväzné stanoviská môže podávať len v rozsahu pôsobnosti vyplývajúcej z osobitného predpisu;
- pôsobnosť dotknutého orgánu musí byť vo verejnom záujme, „Dotknuté orgány

v konaniach podľa stavebného zákona predkladajú... stanoviská, ktoré sa týkajú verejných záujmov a nie ich subjektívnych práv. Nevystupujú ako nositelia alebo adresáti práv a povinností, ktoré sú predmetom konania...“ (rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 8 Sžo 162/2009 z 1. júla 2010).

17.6 Je úlohou stavebného úradu posúdiť záväzné stanovisko dodávateľa. V prípade rozporu postúpi takéto záväzné stanovisko nadriadenému orgánu (ministerstvu hospodárstva) podľa stavebného zákona.

17.7 Postavenie dotknutého orgánu má pritom akýkoľvek dodávateľ bez ohľadu na to, či ide o dodávateľa zo zdroja v centralizovanom zásobovaní alebo nie. Stanovisko, ktoré takýto dodávateľ pre účely stavebného konania podáva, má povahu tzv. záväzného stanoviska podľa § 140b stavebného zákona.

17.8 Dodávateľ zo zdroja v CZT má však takisto postavenie účastníka stavebného konania, keďže je dotknutým subjektom. Postavenie účastníka konania mu však patrí len v stavebných konaniach, predmetom ktorých je výstavba sústavy tepelných zariadení alebo zmena a úprava v existujúcich sústavách tepelných zariadení, ktoré sa majú realizovať na vymedzenom území dodávateľa tepla. Dodávateľ zo zdroja tepla v CZT prevádzkuje na svojom vymedzenom území verejný rozvod tepla, pozostávajúci spravidla z príslušných technických zariadení.

17.9 Pri výstavbe zdrojov tepla na vymedzenom území dodávateľa sú práva, oprávnené záujmy a povinnosti dodávateľa nepochybne dotknuté, a tak je oprávnené označiť dodávateľa za účastníka stavebného konania. Dodávateľ je pritom v postavení účastníka stavebného konania podľa § 59 ods. 1 písm. c) stavebného zákona, t. j. ako ďalšia osoba, ktorej toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu (t. j. v tomto prípade z ustanovenia § 12 ods. 11 zákona o tepelnej energetike). Stavebné úrady sú preto povinné s takýmito dodávateľmi konať ako s účastníkmi stavebného konania.

17.10 Tvrdenia navrhovateľov o ústavnej neudržateľnosti postavenia dodávateľov tepla ako dotknutých orgánov preto vláda považuje za irelevantné a takéto postavenie dodávateľov tepla za plne súladné s ústavnými princípmi a korešpondujúce so zavedenou praxou. Vláda sa domnieva, že vylúčením prevádzkovateľov teplárenskej infraštruktúry z komplexného posúdenia dopadov stavby na verejné záujmy by sa stavebníci domových kotolní (práve naopak) dostali do výhodnejšej pozície v porovnaní so stavebníkmi zasahujúcimi do infraštruktúry elektroenergetickej, plynárenskej alebo vodárenskej. Právo na výstavbu vlastnej sústavy tepelných zariadení nemožno vnímať absolútne, ale v kontexte záujmov chránených stavebným zákonom a osobitnými predpismi (§ 126 ods. 1 stavebného zákona), komplexne posudzovanými v stavebnom konaní.

17.11 Uvedené pochopiteľne nevylučuje prípadný exces dodávateľa tepla pri výkone pôsobnosti dotknutého orgánu v stavebnom konaní, napríklad v podobe uplatňovania aj iných požiadaviek v rámci výkonu pôsobnosti dotknutého orgánu, než vyplývajú z verejného záujmu. Ten je však preskúmateľný jednak v rámci koncentračnej zásady zo strany „nadriadeného orgánu“, ale tiež prostredníctvom riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov v stavebnom konaní vrátane súdneho prieskumu. Hrozba zneužitia zákonného oprávnenia ani samotná skúsenosť navrhovateľov nemôže sama osebe založiť rozpor s ústavou.

17.12 Navyše, prípadné vyslovenie rozporu § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike s ústavou by z formálno-právneho hľadiska neviedlo k žiadnym právnym následkom, keďže postavenie dodávateľa (držiteľa povolenia na rozvod tepla) ako dotknutého orgánu v stavebnom konaní možno spoľahlivo vyvodiť aj z už uvedených ustanovení § 36 ods. 7 a 8 a § 22 ods. 3 zákona o tepelnej energetike. Formuláciu § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike je preto potrebné chápať len ako zdôraznenie postavenia dodávateľa tepla v rámci stavebného konania, t. j. ako vlastníka sietí a zariadení technického vybavenia územia [§ 140 ods. 1 písm. c) stavebného zákona].

17.13 Na záver vláda poukazuje na ustálenú rozhodovaciu prax ústavného súdu vo vzťahu k čl. 46 ústavy. Samotná skutočnosť, že účastník súdneho alebo správneho konania nie je spokojný s výsledkom konania, či už z domnienky porušenia procesných práv, alebo preto, lebo jeho podaniu nebolo vyhovené, nezakladá porušenie práva na prístup k nestrannému a nezávislému súdu (iného orgánu). Obsah základného práva na súdnu ochranu zaručeného

v čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy tvorí predovšetkým ústavou garantovaná možnosť každého na reálny prístup k súdu, pričom tomuto právu zodpovedá povinnosť súdu o veci konať a rozhodnúť (napr. II. ÚS 88/01), ako aj konkrétne procesné garancie v súdnom konaní. Pokiaľ ide o medze zasahovania ústavného súdu do rozhodovacej činnosti všeobecných súdov, ústavnému súdu neprislúcha hodnotiť správnosť skutkových záverov či právneho posúdenia veci všeobecnými súdmi, pretože nie je prieskumným súdom, nadriadeným súdom a ani ochrancom zákonnosti (obdobne napr. II. ÚS 1/95, II. ÚS 71/07, III. ÚS 26/08). Ústavný súd konštantne judikuje, že súčasťou obsahu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu. Odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu (správneho orgánu), ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (IV. ÚS 115/03, III. ÚS 209/04).

17.14 Z už uvedených skutočností vláde vyplýva, že napadnuté ustanovenia zákona o tepelnej energetike sú v plnom rozsahu v súlade s ústavou. Účastníci správneho konania majú zákonom garantované právo na také rozhodnutie v správnom konaní, ktoré bude riadne odôvodnené na základe podkladov zabezpečených správnymi orgánmi. Účastníci konania disponujú právom na odvolanie proti rozhodnutiu správneho orgánu v rámci správneho konania a v prípade porušenia práva v správnom konaní sa môžu obrátiť na nezávislý a nestranný súd v rámci správneho súdnictva. Týmto spôsobom účastníci konania môžu vyčerpať všetky možnosti správneho konania, ako aj súdnej ochrany, preto navrhovateľmi napadnuté ustanovenia zákona o tepelnej energetike sú v súlade s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy.

18. Na základe už uvedenej argumentácie vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti je toho názoru, že napadnutá právna úprava je v súlade s označenými ustanoveniami ústavy, a navrhuje, aby ústavný súd návrhu skupiny poslancov nevyhovel.

III.2 Stanovisko národnej rady k návrhu skupiny poslancov

19. Národná rada vo svojom stanovisku k návrhu skupiny poslancov z 23. januára 2020 uvádza, že základom trhového hospodárstva a s ním spätej hospodárskej súťaže sú voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže. Vstup na trh je súčasťou ústavou zaručeného práva podnikať a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, pretože v trhovom hospodárstve je podstatné uplatnenie práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy na trhu. Vstup na trh sa právne zabezpečuje v správnom konaní založenom na registračnom alebo povoľovacom princípe. Registračný princíp umožňuje voľný vstup na trh, povoľovacie konanie má obmedzovací charakter (II. ÚS 70/97). „Vstup na trh“ nemožno stotožniť s absolútne neobmedzeným prístupom k zvolenej podnikateľskej činnosti rýdzo na základe vlastného uváženia a rozhodnutia, bez akýchkoľvek podmienok. V opačnom prípade by nemohli existovať napr. licencované živnosti ani slobodné povolania s predpísaným vzdelaním. Sú prejavom nevyhnutnosti, existenčnej spätosti s odbornosťou. Rovnako tak existujú aj podnikateľské činnosti, ktoré si vyžadujú organizačné zabezpečenie, či už kapitálové, napríklad v prípade bánk, alebo s osobitne vybaveným a zabezpečeným priestorom, ako je to v prípade notárov, ktorí ex lege musia mať kanceláriu vybavenú trezorom. V súlade s ústavou je určenie podmienok vstupu na trh, ak ustanovené podmienky nie sú očividne iracionálne alebo svojvoľné.

19.1 Podľa národnej rady predpokladané ustanovenie podmienok a obmedzení podľa čl. 35 ods. 2 ústavy vyžaduje, aby takéto obmedzenia rešpektovali ústavné princípy a iné ústavné normy. Podľa nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 1/2012: „*Práva garantované čl. 35 ods. 1 ústavy nie sú absolútne, čo vyplýva nielen zo skutočnosti, že sa ich možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tento článok ústavy vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy, ale aj priamo z nadväzujúceho ustanovenia ústavy, t. j. z čl. 35 ods. 2 ústavy), podľa ktorého zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolaní alebo činností. Navyše, právo podnikať a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podlieha aj všeobecným obmedzeniam ustanoveným pre všetky základné práva a slobody v čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy (PL. ÚS 22/06).*“ Ústavný súd sa vo svojej judikatúre vyjadril aj k ústavným limitom, ktoré

obmedzujú možnosti zásahov do ústavou garantovaných práv a slobôd všeobecne vrátane zásahov do práv garantovaných čl. 35 ods. 1 ústavy. Obmedzujúci zásah do základných práv a slobôd musí rešpektovať princíp proporcionality, pričom obmedzenie, resp. zasahovanie do ústavou chránených práv a slobôd, a teda aj do základného práva podnikať a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, je ústavne akceptovateľné len vtedy, ak je ustanovené zákonom, zodpovedá niektorému ustanovenému legitímnemu cieľu a je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa, t. j. ospravedlňuje ho existencia naliehavej spoločenskej potreby a primerane (spravodlivo) vyvážený vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom (PL. ÚS 67/07).

19.2 Navyše, požiadavka primeranosti (proporcionality) pri obmedzovaní hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv nekladie na zákonodarcu nároky porovnateľné s obmedzovaním základných ľudských práv a politických práv. Pre zákonodarcu to prináša zväčšenie manévrovacieho priestoru pri právnej úprave inštitútov, ktorými udeľuje hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam konkrétny obsah.

19.3 Národná rada je toho názoru, že je vecou štátu, aby v záujme zabezpečenia svojich funkcií alebo z iných dôvodov poskytol určitej skupine menej výhod ako inej. Ani tu však nesmie postupovať ľubovoľne.

19.4 Pokiaľ zákon určuje prospech jednej skupiny, a zároveň tým ustanoví neúmerné povinnosti inej skupine, môže sa tak stať iba s odvolaním sa na verejné hodnoty. Ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 10/02 konštatoval, že „*zákonná úprava, ktorá zvýhodňuje určitú skupinu osôb, nemôže byť len z toho dôvodu označená za takú, ktorá porušuje princíp rovnosti. Zákonodarca však musí zvážiť, či je dôvod na takéto zvýhodnenie, čo je jeho cieľom a medzi týmto cieľom a v zákone zakotveným zvýhodnením musí byť vzťah primeranosti.*“. V tomto rozhodnutí ústavný súd tiež konštatoval, že „v oblasti hospodárskych, sociálnych, kultúrnych a menšinových práv sú zásahy zvýhodnenia vo vyššie uvedených hraniciach primeranosti nielen akceptovateľné, ale niekedy aj nevyhnutné“.

19.5 Národná rada ďalej poukazuje na to, že práva a slobody, ktoré sú obsahom druhej hlavy piateho oddielu ústavy, sú zaručené v limitoch ustanovených v čl. 51 ústavy, podľa ktorého domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až čl. 42 a čl. 44 až čl. 46 ústavy možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Zo vzájomnej spojitosti druhej hlavy piateho oddielu a čl. 51 ústavy vyplýva, že základné právo alebo slobodu priznanú v tomto oddiele ústavy možno uplatniť len v rozsahu ustanovenom zákonom. Znamená to, že zákonodarca má priestor na voľnú úvahu (uváženie), v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok bude garantovať základné práva a slobody upravené v druhej hlave piatom oddiele ústavy, t. j. za akých podmienok Slovenská republika prijme zákony ustanovujúce podmienky uplatnenia práv uvedených v čl. 51 ústavy. Slovenská republika dosiaľ prijala celý rad zákonov, ktorými sa ustanovujú podmienky uplatnenia práva podnikať a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť. Právo podnikať a uskutočňovať zárobkovú činnosť ústava zaručuje každému.

19.6 Napádané ustanovenia § 12 sa do právneho poriadku Slovenskej republiky dostali novelou zákona o tepelnej energetike č. 100/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon č. 100/2014 Z. z.“), ktorá bola schválená Národnou radou Slovenskej republiky 20. marca 2014 a zverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky 23. apríla 2014 v čiastke č. 38. Nadobudnutie účinnosti dotknutých ustanovení bolo ustanovené na 1. máj 2014. Právna úprava bola prijatá v štandardnom legislatívnom procese. Úmysel zákonodarcu bol pri konštruovaní predmetného ustanovenia naznačený v dôvodovej správe. Z osobitnej časti dôvodovej správy vyplýva, že „*V § 12 sa doplňujú odseky 10 a 11, na základe ktorých bude dodávateľ tepla účastníkom stavebného konania podľa § 140a zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov pri výstavbe sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území a pri rekonštrukcii alebo modernizácii, na ktorú sa vyžaduje stavebné povolenie. Ustanovenie sa dopĺňa z toho dôvodu, že niektoré stavby môžu ovplyvniť sústavu tepelno-technických zariadení dodávateľa tepla.*“.

19.7 Citujúc zákonné ustanovenie 140a ods. 1 písm. c) a § 126 ods. 1 stavebného zákona, národná rada je toho názoru, že postavenie dotknutého orgánu v konaniach podľa stavebného zákona vyplývajúce z citovaných ustanovení stavebného zákona im prisudzuje odlišné oprávnenia ako účastníkom konania, najmä s ohľadom na skutočnosť, že dotknutý

orgán v konaní nepresadzuje svoje subjektívne práva, právne záujmy ani sa nekoná o jeho právnych povinnostiach. Dotknuté orgány sa pri posudzovaní a zabezpečovaní požiadaviek vyplývajúcich z osobitných predpisov (§ 140a ods. 3 stavebného zákona) aktívne zúčastňujú na konaní, kde okrem iného majú právo podávať záväzné stanoviská podľa § 140b stavebného zákona. Treba zdôrazniť, že dotknuté orgány nepredkladajú záväzné stanoviská týkajúce sa ich subjektívnej právnej sféry, ale týkajúce sa verejných záujmov, ktorých ochrana vyplýva z osobitného predpisu. Verejný záujem predstavuje istý protiklad k záujmu súkromnému, ide o určitý všeobecne prospešný stav, cieľ, ktorý treba chrániť a rešpektovať.

19.8 S poukazom na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/97, ktorý už uviedol, že „*Nerovnaké právne postavenie účastníkov hospodárskej súťaže by bolo v súlade s čl. 55 ods. 2 ústavy, ak by ho zákonodarca ustanovil vo verejnom záujme. Ústava síce výslovne nezdôrazňuje požiadavku verejného záujmu v ustanovení čl. 55 ods. 2, avšak patrí k všeobecným princípom implikovaným v princípoch tvorby práva v právnom štáte. Preto má právny význam aj vo vzťahu k princípom ochrany a podpory hospodárskej súťaže.*“, národná rada uvádza, že zákon o tepelnej energetike síce expressis verbis verejný záujem z neho vyplývajúci nedefinuje, avšak vzhľadom na obsah jednotlivých ustanovení možno uviesť, že verejným záujmom podľa tohto predpisu budú, okrem iného (§ 1 zákona č. 657/2004), najmä spoľahlivosť, bezpečnosť a prevádzkyschopnosť sústav tepelných zariadení, ako aj primerané zabezpečenie dodávky tepla na danom území. Možno totiž odôvodnene predpokladať, že ak sa povoľovanou stavbou (napr. domovej kotolne) zasiahne do technológie slúžiacej na zásobovanie verejnosti tepelnou energiou, môže tým byť ovplyvnená samotná bezpečnosť prevádzky teplárenskej infraštruktúry.

19.9 Podľa národnej rady v prípade napádanej úpravy sa záväzným stanoviskom dotknutého orgánu výlučne sleduje, či sa povoľovanou stavbou zasahuje do ochranných pásiem sústavy tepelných zariadení, ktorú dodávateľ prevádzkuje, alebo či sa povoľovanou stavbou zasahuje priamo do zariadení tvoriacich sústavu tepelných zariadení (§ 36 ods. 7 a 8 zákona o tepelnej energetike). V žiadnom inom prípade a zo žiadnych iných dôvodov nie je dodávateľ oprávnený vykonávať pôsobnosť dotknutého orgánu v stavebnom konaní. Jednoznačne sa tak sleduje zachovanie všeobecne prospešného stavu, čo možno bez pochybností považovať za verejný záujem.

19.10 Čo sa týka riešenia rozporov medzi dotknutými orgánmi vyplývajúcich zo záväzných stanovísk, tu sa postupuje podľa § 136 stavebného zákona, podľa ods. 3 ktorého ak vznikol rozpor v dôsledku záväzného stanoviska vlastníka sietí a zariadení technického vybavenia územia, ktorý je dotknutým orgánom podľa § 140a ods. 1 písm. c), je na účely riešenia rozporov nadriadeným orgánom ministerstvo, do pôsobnosti ktorého patrí vlastník sietí a zariadení. Národná rada dodáva, že v oblasti tepelnej energetiky je nadriadeným orgánom ministerstvo hospodárstva, pričom v konaní pred správnym orgánom sa môže účastník konania takéhoto postupu domáhať.

19.11 Podľa národnej rady v prípade podnikania v tepelnej energetike, i keď ide o regulované podnikanie, stále ide o podnikanie v trhovom hospodárstve, ktorého základné princípy by mali byť rešpektované. Samotná skutočnosť, že podnikanie v tepelnej energetike je zákonom regulované, nie je zásahom do práva podnikať. Ako už bolo uvedené, podľa čl. 35 ods. 2 ústavy zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolaní alebo činností. Zákon o tepelnej energetike taxatívne definuje podmienky vstupu na trh a tiež podmienky výstavby nových tepelných zariadení. Ide teda o prejav snahy zákonodarcu nastaviť určité štandardy pre podnikanie v energetike. V stavebnom konaní zase zákon jednoznačne ustanovuje postavenie dotknutých orgánov podľa § 140 ods. 1 písm. c), pričom cieľom takého postavenia je ochrana verejného záujmu, teda záujmu v prospech všetkých občanov. V prípade nehájenia verejného záujmu existuje zákonný kontrolný mechanizmus, ktorým je možnosť domáhať sa preskúmania postupu na nadriadenom orgáne. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že každé rozhodnutie je potrebné podložiť objektívnymi a racionálnymi dôvodmi.

19.12 Národná rada uzatvára, že podnikanie v sieťových odvetviach sa vyznačuje silnou monopolizáciou na relevantnom trhu prevádzky infraštruktúry, čo vyplýva jednak z objektívnej nemožnosti budovania paralelných sietí, ale tiež z absencie verejného záujmu na ich budovaní. Zároveň sa zákonom sleduje aj nutnosť splnenia a dodržiavania bezpečnostných štandardov v oblasti tepelnej energetiky ako súčasti kritickej

infraštruktúry, čo taktiež predstavuje legitímny cieľ navrhovanej úpravy. Aj z tohto dôvodu je podnikanie v sieťových odvetviach podrobené pomerne prísnej regulácii.

20. Národná rada vo svojom stanovisku ústavnému súdu zároveň oznámila, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania.

III.3 Vyjadrenia k stanoviskám

21. Stanovisko vlády bolo 10. apríla 2019 zaslané navrhovateľom a národnej rade. Navrhovatelia stanovisko vlády prevzali 17. apríla 2019 a národná rada 15. apríla 2019 s tým, že majú možnosť sa k nemu vyjadriť. Stanovisko národnej rady bolo navrhovateľom zaslané 5. februára 2020 a nimi prevzaté 17. februára 2020. Vláda prevzala stanovisko národnej rady 17. apríla 2020. Písomnú odpoveď účastníci konania ani vláda nezaslali.

III.4 Neuskutočnenie ústneho pojednávania

22. Navrhovatelia v návrhu na začatie konania, ako aj vo svojich podaniach z 12. marca 2019 a 30. októbra 2020 trvali na uskutočnení ústneho pojednávania. Preto ústavný súd nariadil ústne pojednávanie v tejto veci na 18. november 2020. Keďže navrhovatelia ústavnému súdu podaním z 12. novembra 2020 oznámili, že na nariadení ústneho pojednávania netrvajú, ústavný súd nariadené ústne pojednávanie zrušil, od ústneho pojednávania upustil a vo veci rozhodol na neverejnom zasadnutí pléna.

IV.
Základné východiská pre rozhodnutie ústavného súdu

IV.1 Znenie napadnutej právnej úpravy a dotknutých ustanovení ústavy

23. Podľa § 12 ods. 9 zákona o tepelnej energetike na vydanie záväzného stanoviska obce podľa odseku 8 sa vzťahujú ustanovenia odsekov 2 až 7.

23.1 Podľa § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike pri výstavbe sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území je dodávateľ v konaní podľa osobitného predpisu dotknutým orgánom, ktorého stanovisko je záväzné. 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.

24. Podľa § 20 ods. 3 zákona o tepelnej energetike skončiť odber tepla môže odberateľ aj dohodou s dodávateľom, ak odberateľ uhradí dodávateľovi ekonomicky oprávnené náklady vyvolané odpojením odberateľa od sústavy tepelných zariadení dodávateľa. Ak dodávateľ tepla vo svojej dodávke tepla dodáva viac ako 10 % a menej ako 60 % tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie, odberateľ tepla môže skončiť odber tepla len vtedy, ak zabezpečí dodávku tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie v podiele o 20 % vyššom, ako má súčasný dodávateľ tepla. 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.

24.1 Podľa § 20 ods. 4 zákona o tepelnej energetike rozsah ekonomicky oprávnených nákladov vyvolaných odpojením sa odberateľa alebo konečného spotrebiteľa od sústavy tepelných zariadení dodávateľa a spôsob ich výpočtu ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá úrad.

25. Podľa čl. 35 ods. 1 ústavy každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikať a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

25.1 Podľa čl. 35 ods. 2 ústavy zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolaní alebo činností.

26. Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

27. Podľa čl. 51 ods. 1 ústavy domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

28. Podľa čl. 55 ods. 1 ústavy hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky.

IV.2 Kľúčové námietky skupiny poslancov

29. Skupina poslancov namieta ústavnoprávnu konformitu napadnutých ustanovení zákona o tepelnej energetike, ktoré upravujú (i) postavenie dodávateľa tepla ako dotknutého orgánu v správnom konaní týkajúcom sa výstavby sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území a charakter stanovísk, ktoré dodávateľ tepla ako dotknutý orgán v uvedenom správnom konaní vydáva, a (ii) podmienky pre skončenie odberu tepla odberateľom tepla dohodou s dodávateľom tepla. Napadnutá právna úprava priznáva dodávateľovi tepla 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.

30. Napadnutá právna úprava priznáva dodávateľom tepla v stavebnom konaní dvojaké postavenie, a to jednak (i) dotknutého orgánu, a taktiež (ii) účastníka konania. Dotknutým orgánom sa dodávatelia tepla stávajú, ak spĺňajú podmienky (§ 140a a § 140b stavebného zákona), pričom dané postavenie im vyplýva tak z § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike (pri výstavbe sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území je dodávateľ v konaní podľa osobitného predpisu dotknutým orgánom, ktorého stanovisko je záväzné), ako aj z § 140a ods. 1 písm. c) stavebného zákona (vlastník sietí a zariadení technického vybavenia územia a iná právnická osoba, ak to ustanovuje osobitný predpis). Postavenie dotknutého orgánu zaručuje, že stavebný úrad si musí vyžiadať záväzné stanovisko dotknutého orgánu v každom stavebnom konaní, resp. v zmysle zákona o tepelnej energetike vždy v konaní, v ktorom sa povoľuje výstavba sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území dodávateľa. Záväzné stanovisko dotknutého orgánu je záväzné pre stavebný úrad (rozhodnutie najvyššieho súdu sp. zn. 8 Sžo 162/2009 upresňuje, že stanovisko dotknutého orgánu je len vtedy záväzné, ak háji verejnoprávne hodnoty). Podľa napadnutého ustanovenia § 12 ods. 10 druhej vety zákona o tepelnej energetike má však dodávateľ v niektorých stavebných konaniach (ak sa povoľuje výstavba sústavy tepelných zariadení alebo jej časti na vymedzenom území dodávateľa zo zdroja tepla v centralizovanom zásobovaní teplom) i postavenie účastníka konania, pričom ako účastník konania si už uplatňuje len klasické účastnícke práva, napr. zásah do vlastníctva, vecné bremená a pod.

31. Ak chce odberateľ tepla skončiť odber tepla od dodávateľa (či už z dôvodu vybudovania vlastnej domovej kotolne, alebo z dôvodu výberu nového dodávateľa), napadnutá právna úprava požaduje splnenie nasledujúcich podmienok: (i) dodávateľ tepla ako dotknutý orgán v konaní o výstavbe sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území podľa osobitného predpisu [§ 140a ods. 1 písm. c) stavebného zákona], ktorého stanovisko je záväzné, vydá v uvedenom konaní kladné stanovisko ku skončeniu odberu tepla od neho (§ 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike), (ii) obec vydá záväzné stanovisko o súlade pripravovanej výstavby sústavy tepelných zariadení s koncepciou rozvoja obce v oblasti tepelnej energetiky, a to v prípade výstavby sústavy tepelných zariadení s celkovým inštalovaným tepelným výkonom od 100 kW vrátane do 10 MW (§ 12 ods. 9 v spojení s § 12 ods. 8 zákona o tepelnej energetike), (iii) odberateľ uhradí dodávateľovi ekonomicky oprávnené náklady vyvolané odpojením odberateľa od sústavy tepelných zariadení dodávateľa (§ 20 ods. 3 prvá veta zákona o tepelnej energetike), pričom rozsah ekonomicky oprávnených nákladov vyvolaných odpojením sa odberateľa alebo konečného spotrebiteľa od sústavy tepelných zariadení dodávateľa a spôsob ich výpočtu ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (§ 20 ods. 4 zákona o tepelnej energetike), a (iv) odberateľ tepla zabezpečí dodávku tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie v určitom podiele [v prípade ak súčasný dodávateľ tepla vo svojej dodávke tepla dodáva viac ako 10 % a menej ako 60 % tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie v podiele o 20 % vyššom, ako má súčasný dodávateľ tepla, a v prípade, ak dodávateľ tepla vo svojej dodávke tepla dodáva viac ako 60 % tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie, len vtedy, ak zabezpečí celú dodávku tepla, vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie s výnimkou tepla, ktoré vzniká pri zapálení obnoviteľného zdroja energie fosílnym palivom (§ 20 ods. 3 druhá a tretia veta zákona o tepelnej energetike)].

32. Skupina poslancov namieta nesúlad napadnutej právnej úpravy so základným právom podnikať podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, s ústavným imperatívom ustanovenia podmienok

a obmedzení výkonu určitých povolaní alebo činností zákonom podľa čl. 35 ods. 2 ústavy, so základným právom na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, s ústavným imperatívom domáhania sa uvedených základných práv len v medziach zákonov, ktoré ustanovenia ústavy uznávajúce tieto základné práva vykonávajú podľa čl. 51 ods. 1 ústavy, a s ústavnými princípmi sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky podľa čl. 55 ods. 1 ústavy.

33. Podľa skupiny poslancov protiústavný stav je primárne spôsobený ustanovením § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike, podľa ktorého pri výstavbe sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území je dodávateľ v konaní podľa stavebného zákona dotknutým orgánom, ktorého stanovisko je záväzné, a dodávateľ tepla má súčasne postavenie účastníka konania podľa stavebného zákona, ak sa povoľuje výstavba sústavy tepelných zariadení alebo jej časti na vymedzenom území dodávateľa zo zdroja tepla v centralizovanom zásobovaní teplom. Podľa skupiny poslancov negatívne stanovisko súčasného dodávateľa tepla, ktorý v predmetnom konaní môže uprednostniť svoj vlastný ekonomický záujem na výsledku konania, je priamou prekážkou pre vstup iného dodávateľa do zmluvného vzťahu s odberateľom, ktorý je základom realizácie práva na podnikanie. Napadnutá právna úprava je podľa skupiny poslancov zároveň v rozpore so základnými procesnými garanciami práva na súdnu a inú právnu ochranu, keďže zasahuje do práva na riadne a plnohodnotné správne konanie, čím dochádza k limitácii až odopretiu základných procesných práv odberateľov tepla, čím dochádza aj k zásahu do procesnoprávnej ochrany vlastníckeho práva. Z obsahu odôvodnenia návrhu na začatie konania vyplýva, že napadnutá právna úprava podľa skupiny poslancov predstavuje ústavne neprípustný zásah do základného práva podnikať podľa čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 35 ods. 2 ústavy potenciálnych nových dodávateľov tepla a v dôsledku tohto zásahu aj neprípustný zásah do ústavných princípov sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky podľa čl. 55 ods. 1 ústavy a ústavne neprípustný zásah do základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy odberateľov tepla. Z dôvodu namietania nesúladu napadnutej právnej úpravy so základným právom podnikať podľa čl. 35 ods. 1 ústavy a základným právom na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 skupina poslancov namieta nesúlad napadnutej právnej úpravy aj s ústavným imperatívom domáhania sa uvedených základných práv len v medziach zákonov, ktoré ustanovenia ústavy uznávajúce tieto základné práva vykonávajú podľa čl. 51 ods. 1 ústavy.

34. Nesúlad napadnutých ustanovení zákona o tepelnej energetike so základným právom podnikať podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, s ústavným imperatívom ustanovenia podmienok a obmedzení výkonu určitých povolaní alebo činností zákonom podľa čl. 35 ods. 2 ústavy, ústavným imperatívom domáhania sa tohto základného práva len v medziach zákonov, ktoré ustanovenie čl. 35 ods. 1 ústavy vykonávajú podľa čl. 51 ods. 1 ústavy, a s ústavnými princípmi sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky podľa čl. 55 ods. 1 ústavy skupina poslancov namieta z dôvodov, že zákon o tepelnej energetike upravuje podmienky podnikania v tepelnej energetike, pričom predmetom podnikania podľa tohto zákona je výroba tepla, výroba a rozvod tepla alebo rozvod tepla (§ 1 ods. 2 zákona o tepelnej energetike) a jedným z podnikateľských subjektov sú dodávatelia, ktorí sú definovaní buď ako fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá je držiteľom povolenia na výrobu tepla, výrobu tepla a rozvod tepla alebo rozvod tepla alebo sa na ňu vzťahuje oznamovacia povinnosť podľa § 11 a ktorá dodáva teplo odberateľom [§ 2 písm. d) zákona o tepelnej energetike]. Podľa skupiny poslancov k zásahu do základného práva podnikať dochádza v dôsledku nerovnovážnej a nerovnakej pozície jednotlivých dodávateľov tepla na trhu, keďže „aktívni“ dodávatelia, tzn. subjekty, ktoré majú existujúce zmluvné vzťahy s odberateľmi, majú zároveň z tohto titulu konkurenčný náskok voči ostatným subjektom, ktoré sú síce držiteľmi povolenia na výrobu tepla, výrobu tepla a rozvod tepla alebo rozvod tepla, avšak ich prístup k odberateľom (tzn. prístup na trh) môže byť zo strany „aktívnych“ dodávateľov v dôsledku mechanizmu, zavedeného napadnutou právnou úpravou, zablokovaný. Napadnutá právna úprava podľa skupiny poslancov namiesto toho, aby vytvárala konkurenčné prostredie v oblasti tepelnej energetiky, ktorá je vzhľadom na svoju povahu predmetom verejného záujmu, vytvára monopolné postavenie istej skupiny podnikateľov.

35. Skupina poslancov tvrdí, že napadnutá právna úprava obsahuje viacero elementov a prvkov, ktoré na jednej strane poskytujú konkurenčnú výhodu jednej skupine podnikajúcich subjektov a na strane druhej znevýhodňujú pozíciu druhej skupiny podnikajúcich subjektov, a to až do tej miery, že prvá skupina má v rukách osud tej skupiny druhej. Takáto nerovnovážnosť je podľa skupiny poslancov v rozpore s účelom základného práva podnikať.

Podľa skupiny poslancov keďže prístup potenciálnych nových dodávateľov tepla k odberateľom je podmienený aj súhlasným stanoviskom súčasného dodávateľa tepla, tzn. zmena dodávateľa tepla je podmienená súhlasným stanoviskom súčasného dodávateľa tepla, dochádza k výraznej deformácii trhového prostredia, a tým eliminácii účelu základného práva podnikať. Takéto pokrivenie trhových mechanizmov negatívne ovplyvňuje trhové hospodárstvo ako celok, čím podľa skupiny poslancov dochádza k zásahu do funkčných princípov trhovej ekonomiky chránených čl. 55 ods. 1 ústavy.

36. Za hlavný problém protiústavnosti napadnutej právnej úpravy skupina poslancov označuje skutočnosť, že zákonný mechanizmus skončenia odberu tepla na základe dohody odberateľa tepla so súčasným dodávateľom tepla, zavedený napadnutou právnou úpravou, inkorporuje do procesu skončenia odberu tepla aj dotknutých súčasných dodávateľov a poskytuje im neprimerané privilégiá, ktorými môžu zneužívať svoju pozíciu na trhu v oblasti tepelnej energetiky na úkor ostatných podnikajúcich subjektov. Časť podnikajúcich subjektov je tak v pozícii kvázi-štátneho (správneho) orgánu, keďže spolurozhoduje o právach iných subjektov, ktoré sú navyše jeho konkurenti na danom trhu. Podľa skupiny poslancov napadnutá právna úprava nie je v tomto zmysle ani nevyhnutná a ani primeraná.

37. Nesúlad napadnutej právnej úpravy so základným právom na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy podľa skupiny poslancov spočíva v odňatí možnosti procesných práv odberateľov tepla v rámci správneho (stavebného) konania, keďže konanie, resp. jeho výsledok, nezávisí od rozhodnutia nestranného a nezávislého štátneho (správneho) orgánu, ale je determinovaný rozhodnutím súkromného subjektu, ktorý má navyše vlastný ekonomický záujem na výsledku samotného konania, a tak bráni vytvoreniu konkurenčného vzťahu, resp. konkurenčného prostredia na trhu. Napadnutá právna úprava je preto podľa skupiny poslancov v rozpore so základnými procesnými garanciami podľa čl. 46 ods. 1 ústavy.

V.

Východiská a právne závery rozhodnutia ústavného súdu

38. Podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu sú ústavou zaručené základné práva a slobody obmedziteľné za podmienok ustanovených v čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy. Podľa uvedených ustanovení ústavy základné práva a slobody možno obmedziť len zákonom, pričom zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky, pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel a obmedzenia základných práv a slobôd možno použiť len na ustanovený cieľ. Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu obmedziť základné práva a slobody možno len v záujme dosiahnutia legitímneho cieľa spočívajúceho v ochrane dôležitého verejného záujmu, pričom opatrenie obmedzujúce základné práva a slobody musí byť vo vzťahu k sledovanému cieľu proporcionálne (PL. ÚS 1/2017, PL. ÚS 16/2018). Na každé obmedzenie základných práv a slobôd sa teda vzťahuje zásada (test) proporcionality.

38.1 Test proporcionality uskutočňovaný v rámci ústavného prieskumu napadnutej právnej úpravy je založený na troch po sebe nasledujúcich krokoch. Prvým krokom je jednak test existencie ústavou nevylúčeného a dostatočne dôležitého cieľa a tiež test racionálnej väzby medzi napadnutou právnou úpravou a ňou sledovaným cieľom (účelom), teda hľadisko vhodnosti. Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, resp. potrebnosti, či použitia najmenej drastických, resp. šetrnejších prostriedkov k dosiahnutiu cieľa sledovaného napadnutou právnou úpravou. Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova, ktorého obsah tvorí porovnanie miery zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolané uplatnením napadnutej právnej úpravy (napr. PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 3/09, m. m. PL. ÚS 19/09, m. m. PL. ÚS 23/06).

39. Uvedený test proporcionality je testom určeným pre prvú generáciu ľudských práv (občianske a politické práva). Pre testovanie druhej generácie ľudských práv (hospodárske, sociálne a kultúrne práva), kam spadá aj základné právo podnikať podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, existuje modifikovaný test proporcionality (PL. ÚS 12/2014, PL. ÚS 14/2014, PL. ÚS 16/2018). Je vylúčené, aby metodológia prieskumu hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv bola totožná s metodológiou prieskumu využívanou vo vzťahu k občianskym a politickým právam. Test proporcionality je, vychádzajúc z povahy hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, príliš „prísny“, pretože výrazne obmedzuje zákonodarcu pri prijímaní právnej úpravy majúcej za cieľ regulovať túto oblasť spoločenských vzťahov (PL. ÚS 14/2014, PL. ÚS 16/2018,

obdobne aj Ústavný súd Českej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 1/08).

40. Ústavný súd vo svojich rozhodnutiach už konštatoval, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva sú právami druhej generácie, ktorých podoba a obsah v podstatnej miere závisí od ekonomických a hospodárskych možností štátu (PL. ÚS 19/08, PL. ÚS 8/2014, PL. ÚS 16/2018). Hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv sa možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto práva vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy), teda len v rozsahu vyvoditeľnom z citovanej ústavnej výhrady, prostredníctvom ktorej ústava poskytuje zákonodarcovi nepochybne väčší priestor (v porovnaní s inými skupinami základných práv a slobôd) na voľnú úvahu (uváženie) na účely určenia, v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok ich bude garantovať. Otvára sa tak široký priestor pre zákonodarcu pri voľbe najrôznejších riešení. Ústavný súd však už vyslovil právny názor, že priestor na voľnú úvahu poskytnutú ústavou zákonodarcovi pri prijímaní týchto zákonov nemožno chápať absolútne; jej limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a v požiadavke ochrany ďalších hodnôt, na ktorých je ústava založená a ktoré chráni. Tieto základné práva už svojou povahou síce nabádajú na právnu úpravu zo strany štátu (ktorá naplní jeho obsah), ten však nesmie zasiahnuť samotnú podstatu týchto práv ani sa dotknúť iných práv zakotvených v ústave a medzinárodných zmluvách o ľudských právach a základných slobodách, ktorými je Slovenská republiky viazaná (PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 8/2014).

41. Právna úprava obmedzujúca hospodárske, sociálne a kultúrne práva nemusí byť striktne/prísne proporcionálna k cieľu, ktorý sleduje, t. j. nemusí ísť o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné, ako je to pri právnej úprave obmedzujúcej občianske a politické práva. V teste proporcionality pri hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach obstojí aj taká zákonná úprava, u ktorej možno zistiť sledovanie nejakého legitímneho cieľa a ktorá tak činí spôsobom, ktorý si možno predstaviť ako rozumný prostriedok na jeho dosiahnutie, hoci nemusí ísť o prostriedok najlepší, najvhodnejší, najúčinnejší či najmúdrejší. Požiadavka primeranosti (proporcionality) pri obmedzovaní hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv nekladie na zákonodarcu nároky porovnateľné s obmedzovaním občianskych a politických práv. Pre zákonodarcu to prináša zväčšenie manévrovacieho priestoru pri právnej úprave inštitútov, ktorými udeľuje hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam konkrétny obsah (PL. ÚS 1/2012, PL. ÚS 14/2014, PL. ÚS 16/2018).

42. Ústavný súd štandardne vykladá ústavu s prihliadnutím na medzinárodné právo. Vychádza pritom jednak z čl. 1 ods. 2 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky, a v okolnostiach tejto veci aj z čl. 154c ods. 1 ústavy, podľa ktorého medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv.

43. Základné práva a slobody podľa ústavy je podľa ústavného súdu potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00, PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 24/2014, PL. ÚS 1/2017). Ústavný súd tak vždy, pokiaľ to ústava svojím znením nevylučovala, prihliadal pri vymedzení obsahu základných práv a slobôd uznaných ústavou aj na znenie týchto medzinárodných zmlúv a príslušnú judikatúru, ktorá sa na tieto medzinárodné zmluvy vzťahuje (II. ÚS 55/98, PL. ÚS 10/2010, PL. ÚS 24/2014, PL. ÚS 1/2017).

44. Vzhľadom na uvedené ústavný súd pri posudzovaní súladu napadnutej právnej úpravy s označenými článkami ústavy pristúpil k preskúmaniu, či (i) postavenie dodávateľa tepla ako dotknutého orgánu v správnom konaní týkajúcom sa výstavby sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území a zároveň jeho postavenie ako účastníka tohto konania a charakter stanovísk, ktoré dodávateľ tepla ako dotknutý orgán v uvedenom správnom konaní vydáva, a (ii) podmienky na skončenie odberu tepla odberateľom tepla dohodou s dodávateľom tepla podľa napadnutej právnej úpravy zasahujú do príslušných v návrhu skupiny poslancov označených základných práv, resp. ich obmedzujú, a ak áno, či napadnutou právnou úpravou zavedené obmedzenie označených základných práv spĺňa kritériá ústavne a medzinárodne konformného obmedzenia základných práv a slobôd, konkrétne, či obmedzenie označených základných práv zavedené napadnutou právnou úpravou je

ustanovené zákonom, rešpektuje podstatu označených základných práv, sleduje legitímny cieľ a rešpektuje zásadu proporcionality uplatňovanú pri obmedzení výkonu hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv.

V.1 K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy so základným právom podnikať podľa čl. 35 ods. 1 ústavy v spojení s ústavným imperatívom ustanovenia podmienok a obmedzení výkonu určitých povolaní alebo činností zákonom podľa čl. 35 ods. 2 ústavy a ústavným imperatívom domáhania sa základného práva podnikať len v medziach zákonov, ktoré ustanovenia čl. 35 vykonávajú podľa čl. 51 ods. 1 ústavy

45. Skupina poslancov namieta nesúlad napadnutej právnej úpravy so základným právom podnikať podľa čl. 35 ods. 1 ústavy v spojení s ústavným imperatívom ustanovenia podmienok a obmedzení výkonu určitých povolaní alebo činností zákonom podľa čl. 35 ods. 2 ústavy a ústavným imperatívom domáhania sa uvedeného základného práva len v medziach zákonov, ktoré ustanovenie čl. 35 ods. 1 ústavy vykonávajú podľa čl. 51 ods. 1 ústavy.

46. Ústavný súd už v náleze sp. zn. PL. ÚS 14/2014 konštatoval, že ustanovenie čl. 35 ods. 1 ústavy nemožno interpretovať a aplikovať bez spojitosti s čl. 35 ods. 2, resp. čl. 51 ods. 1 ústavy, lebo takým vytrhnutím z ústavného kontextu sa zásadne mení účel, obsah aj rozsah ústavnej ochrany práva podnikať ako základného práva. Námietku o porušení základného práva podnikať podľa čl. 35 ods. 1 ústavy je preto potrebné preskúmať v rozsahu celej k tomuto právu sa viažucej ústavnej úpravy, t. j. v spojitosti s čl. 35 ods. 2 ústavy a s čl. 51 ods. 1 ústavy, ktorým sa ustanovuje, že domáhať sa práv uvedených v čl. 35 ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

47. Každý právny inštitút slúži presnému a jednoznačnému účelu, ktorý vymedzuje jeho medze, predurčuje spôsob a rozsah jeho použitia. Účelom ústavnej ochrany práva podnikať je umožniť každému, aby sa stal strojcom svojho životného šťastia v rozsahu voľby spôsobu, akým bude zabezpečovať prostriedky na svoju ekonomickú existenciu. Pomocou práva podnikať každý dostáva voľnú ruku pre rozhodovanie, či zdroj obživy bude získavať „voľne“, svojimi znalosťami, zručnosťami, invenčnosťou, vlastnou ekonomickou aktivitou nezávislou od možností, príležitostí a pokynov od zamestnávateľa alebo či zdroj obživy bude získavať závislou činnosťou s pomocou (účasťou) zamestnávateľa ako zamestnanec viazaný jeho rozhodnutiami a pokynmi. Podľa toho, či fyzická osoba túto možnosť využije, sa ten, kto uplatní voľbu v prospech podnikania, stane subjektom ďalších oprávnení implikovaných v slobode podnikania, a ten, kto sa rozhodne voľbu podnikania nevyužiť, sa stane zamestnancom a stratí ďalšie oprávnenia implikované v práve podnikať (PL. ÚS 14/2014).

48. Účelom práva podnikať nie je zaručiť každému, kto podnikať chce, že bude podnikať, dokiaľ bude mať vôľu podnikať. Účelom práva podnikať je poskytnúť každej oprávnenej osobe náležitú príležitosť pokúsiť sa podnikať. Pre uskutočňovanie podnikania má zásadný význam individuálna spôsobilosť podnikať aspoň tak úspešne, aby sa osoba uplatňujúca právo podnikať udržala na trhu, aby v konkurenčnom prostredí osvedčila svoju danosť podnikať. Ústavné záruky práva podnikať, ktoré zaťažujú štát, nesiahajú tak ďaleko, aby štát znášal výdavky podnikania či aby znášal výdavky neúspechov v podnikaní (PL. ÚS 14/2014).

49. Právo podnikať je zahrnuté do piateho oddielu druhej hlavy ústavy. Tým sa predurčujú základné vlastnosti tohto práva aj podmienky jeho uplatňovania, lebo základné práva a slobody prvej generácie sa zaručujú v ústavnom režime, aký nie je totožný s ústavnou ochranou základných práv a slobôd náležiacich do druhej generácie základných práv a slobôd. Základné práva z piateho oddielu druhej hlavy ústavy sú právami z druhej generácie ľudských práv. Ide o základné práva usporiadané na tri podskupiny hospodárske, sociálne a kultúrne, zavedené oficiálne medzinárodnými dohovormi o ľudských právach, ktoré ich priznali. Začlenenie jednotlivých základných práv druhej generácie do týchto podskupín je skôr intuitívne ako jasne objektivizované. Ku kultúrnym právam možno zaradiť právo na vzdelanie, slobodu vedeckého bádania a umenia, právo na výsledky tvorivej duševnej činnosti a právo prístupu ku kultúrnemu bohatstvu, ktorým v ústave druhá generácia základných práv a slobôd preniká do tretej generácie ľudských práv, k právu na prístup ku kultúrnemu dedičstvu. Za „čisté“ hospodárske právo možno pravdepodobne označiť iba slobodu podnikania. K základným právam na rozhraní medzi hospodárskymi a sociálnymi právami možno priradiť právo na slobodnú voľbu povolania, právo na štrajk a azda aj právo občanov na prácu. Prevažnú väčšinu základných práv druhej generácie

možno pokladať za sociálne práva (PL. ÚS 14/2014).

50. V ochrane práva podnikať významnú úlohu plní zákon. Sloboda podnikania chráni podnikateľskú iniciatívu – slobodu získavať dobrá (PL. ÚS 14/2014), pričom právo na pokojné užívanie majetku chráni existenciu podniku ako materiálneho základu podnikania (PL. ÚS 23/06). Sloboda podnikania zaručuje dôležitú stránku utvárania vlastného života rozvoja osobnosti, a to sebarealizáciou cez podnikateľskú činnosť. Aj keď je sloboda podnikania slobodou, možno sa jej domáhať len prostredníctvom zákona, prikazuje to čl. 51 ods. 1 ústavy a tiež čl. 35 ods. 2 ústavy. Ústavodarca tak zdôraznil význam demokratickej vôle zákonodarcu pri formovaní obsahu práva na podnikanie (PL. ÚS 13/2012, PL. ÚS 14/2014).

51. Hospodárske, sociálne a kultúrne práva zaručené ústavou sa priznávajú v režime ustanovenom čl. 51 ods. 1 ústavy, a preto podliehajú krytiu ústavným pozitívnym záväzkom. Ústavný súd uznal tieto základné práva za také práva, s ktorými sa môže spojiť pozitívna diskriminácia. V oblasti hospodárskych, sociálnych, kultúrnych a menšinových práv sú zásahy zvýhodnenia vo vyššie uvedených hraniciach primeranosti nielen akceptovateľné, ale niekedy aj nevyhnutné, aby sa odstránili prirodzené nerovnosti medzi rôznymi skupinami ľudí. Potvrdzuje to aj samotná ústava, ktorá pri niektorých základných právach priamo predpokladá zvýhodnenie niektorých skupín fyzických osôb (žien, mladistvých, zdravotne postihnutých) a tomuto zvýhodneniu týmto dáva ústavný základ (PL. ÚS 10/02, PL. ÚS 14/2014).

52. Ústavný súd najskôr rozhodol, že základné právo podnikať sa podľa ústavy zaručuje len fyzickým osobám (PL. ÚS 13/97). Neskôr základné právo podnikať priznal aj právnickým osobám (PL. ÚS 37/99). Ústavný súd už viackrát konštatoval, že právo podnikať sa priznáva každej osobe a je ústavnou zárukou slobody výkonu hospodárskej činnosti podľa uváženia (II. ÚS 70/97, I. ÚS 55/00, I. ÚS 56/00). Teda nielen fyzické osoby, ale aj právnické osoby, patria k subjektom základného práva podnikať.

53. Skupina poslancov v návrhu poukazuje na obmedzujúci zásah napadnutej právnej úpravy do základného práva podnikať podľa čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 35 ods. 2 a čl. 51 ods. 1 ústavy, keďže jej uplatnením dochádza k nastoleniu nerovnovážnej a nerovnakej pozície jednotlivých dodávateľov tepla na trhu, keďže dodávatelia, ktorí majú existujúce zmluvné vzťahy s odberateľmi (súčasní dodávatelia), majú zároveň z tohto titulu konkurenčný náskok voči ostatným subjektom, ktoré sú síce držiteľmi povolenia na výrobu tepla, výrobu tepla a rozvod tepla alebo rozvod tepla, avšak ich prístup k odberateľom (tzn. prístup na trh) môže byť v dôsledku mechanizmu, zavedeného napadnutou právnou úpravou, zablokovaný. Podľa skupiny poslancov napadnutá právna úprava na jednej strane poskytuje konkurenčnú výhodu jednej skupine podnikajúcich subjektov (súčasným dodávateľom tepla) a na strane druhej znevýhodňuje pozíciu druhej skupiny podnikajúcich subjektov (potenciálnych nových dodávateľov tepla). Zákonný mechanizmus skončenia odberu tepla na základe dohody odberateľa tepla so súčasným dodávateľom tepla, zavedený napadnutou právnou úpravou, poskytuje súčasným dodávateľom tepla neprimerané privilégiá, ktorými môžu zneužívať svoju pozíciu na trhu v oblasti tepelnej energetiky na úkor ostatných podnikajúcich subjektov. Napadnutá právna úprava tým zapríčiňuje pokrivenie trhových mechanizmov a negatívne ovplyvňuje trhové hospodárstvo ako celok, čím podľa skupiny poslancov dochádza aj k zásahu do funkčných princípov trhovej ekonomiky chránených čl. 55 ods. 1 ústavy.

54. Predpokladom uplatnenia základného práva podnikať je voľnosť vstupu do podnikateľskej činnosti. Podľa ústavného súdu základom trhového hospodárstva a s ním spätej hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže. Vstup na trh je súčasťou ústavou zaručeného základného práva podnikať a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, pretože v trhovom hospodárstve je podstatné uplatnenie práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy na trhu (PL. ÚS 14/2014). Vstup na trh sa právne zabezpečuje v správnom konaní založenom na registračnom alebo povoľovacom princípe. Registračný princíp umožňuje voľný vstup na trh, povoľovacie konanie má obmedzovací charakter (II. ÚS 70/97). Vstup na trh nemožno stotožniť s absolútne neobmedzeným prístupom k zvolenej podnikateľskej činnosti rýdzo na základe vlastného uváženia a rozhodnutia, bez akýchkoľvek podmienok. V opačnom prípade by nemohli existovať licencované živnosti ani slobodné povolania s predpísaným vzdelaním, ktoré neexistujú ako prejav svojvôle zákonodarcu. Sú prejavom nevyhnutnosti, existenčnej

spätosti s odbornosťou. Rovnako tak existujú podnikateľské činnosti, aké si vyžadujú organizačné zabezpečenie, či už kapitálové, napríklad v prípade bánk, alebo s osobitne vybaveným a zabezpečeným priestorom, ako je to v prípade notárov, ktorí *ex lege* musia mať kanceláriu vybavenú trezorom. V súlade s ústavou je určenie podmienok vstupu na trh, ak ustanovené podmienky nie sú očividne iracionálne alebo svojvoľné (PL. ÚS 14/2014).

55. Rovnakú kvalitu majú aj požiadavky na záruky poskytované štátom po vstupe na trh, počas uskutočňovania podnikateľských aktivít. Ani pôsobenie pri výkone podnikateľských aktivít sa ústavou nechráni v absolútnej podobe. Podmienky výkonu povolaní a činností, ktorými sa uskutočňuje právo podnikať a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, možno podľa čl. 35 ods. 2 ústavy ustanoviť zákonom (PL. ÚS 14/2014).

56. Vychádzajúc z vyhodnotenia testu proporcionality, napadnutá právna úprava tým, že zvýhodňuje súčasných dodávateľov tepla (dodávateľov, ktorí majú existujúce zmluvné vzťahy s odberateľmi) oproti ostatným fyzickým alebo právnickým osobám, ktoré sú držiteľmi povolenia na výrobu tepla, výrobu tepla a rozvod tepla alebo rozvod tepla (potenciálnym novým dodávateľom tepla), keďže súčasným dodávateľom tepla priznáva postavenie dotknutého orgánu v správnom konaní týkajúcom sa výstavby sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území, ktorého stanovisko k ukončeniu odberu tepla odberateľom tepla je pre stavebný úrad záväzné, poskytuje súčasným dodávateľom tepla konkurenčnú výhodu oproti potenciálnym novým dodávateľom tepla, spôsobilú zabrániť týmto novým dodávateľom vstupu na trh v odvetví tepelného hospodárstva, čím zasahuje do ich základného práva podnikať podľa čl. 35 ods. 1 ústavy. Napadnutá právna úprava nezavádza rovnaké pravidlá správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže v oblasti tepelnej energetiky.

57. Keďže uplatňovaním napadnutej právnej úpravy dochádza k zásahu do základného práva podnikať, ústavný súd pristúpil k preskúmaniu, či napadnutá právna úprava spĺňa už uvedené podmienky ústavne a medzinárodnoprávne konformného obmedzenia výkonu tohto základného práva.

58. V posudzovanej veci je nesporné, že predmetné obmedzenie výkonu základného práva podnikať, zavedené napadnutou právnou úpravou, spĺňa podmienku zákonnej úpravy medzí základných práv a slobôd podľa čl. 13 ods. 2 ústavy, keďže obmedzenie základného práva podnikať, ktoré zavádza, je ustanovené vo forme zákona a spĺňa aj ďalšie podmienky legality (prístupnosť a dostatočná jasnosť, presnosť a predvídateľnosť právnej úpravy či možnosť jednotlivcov náležite oboznámiť sa s obsahom príslušnej právnej úpravy, PL. ÚS 19/09, PL. ÚS 16/2018).

59. Z údajov, ktorými disponuje ústavný súd, nevyplýva a navyše ani účastníci konania pred ústavným súdom nepredniesli žiadne relevantné dôvody, ktoré by nasvedčovali tomu, že zákonné obmedzenia základného práva podnikať, zavedené napadnutou právnou úpravou, nerešpektujú podstatu tohto základného práva. Napadnutou právnou úpravou nedochádza k úplnému odopretiu základného práva podnikať potenciálnych nových dodávateľov tepla (fyzických alebo právnických osôb, ktoré sú držiteľmi povolenia na výrobu tepla, výrobu tepla a rozvod tepla alebo rozvod tepla), ale „len“ k obmedzeniu výkonu tohto ich základného práva v prípade negatívneho stanoviska súčasného dodávateľa tepla ako dotknutého orgánu v stavebnom konaní. Napadnutá právna úprava zužuje možnosť realizácie základného práva podnikať bez toho, aby zasahovala do zmyslu a rozsahu, resp. obsahu tohto základného práva.

59.1 Pokiaľ ide o záväznosť stanoviska v zmysle § 140b ods. 2 stavebného zákona, jeho nemennosť nie je absolútna a ochrana v správnom konaní a následne i v správnom súdnom konaní vo vzťahu k nemu je v zásade garantovaná ustanovením § 140b ods. 5 stavebného zákona v konaní pred prvostupňovým správnym orgánom a ustanovením § 140b ods. 6 stavebného zákona, v zmysle ktorého pri podaní odvolania proti rozhodnutiu stavebného úradu proti obsahu záväzného stanoviska odvolací stavebný orgán konanie preruší a vyžiada si stanovisko k obsahu odvolania od dotknutého orgánu príslušného na vydanie záväzného stanoviska. Odvolanie spolu so stanoviskom dotknutého orgánu k obsahu odvolania predloží stavebný úrad orgánu, ktorý je nadriadeným orgánom dotknutého orgánu, a vyžiada si od neho potvrdenie alebo zmenu záväzného stanoviska. Počas prerušenia konania neplynú lehoty na rozhodnutie o odvolaní.

59.2 Ústavný súd v súvislosti so zachovaním procesných práv dotknutých subjektov poukazuje aj

na ustanovenia § 12 ods. 8 a 9 v spojení s ustanoveniami § 12 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike, v zmysle ktorých obec nevydá (tzn. nemôže, resp. nesmie vydať) osvedčenie o súlade pripravovanej výstavby sústavy tepelných zariadení alebo jej časti s koncepciou rozvoja obce v oblasti tepelnej energetiky (ďalej len „osvedčenie“) v prípade, ak sa výstavbou sústavy tepelných zariadení zníži odber tepla z existujúceho účinného centralizovaného zásobovania teplom a preukázateľne sa na základe energetického auditu podľa osobitného predpisu [(zákona č. 476/2008 Z. z. o efektívnosti pri používaní energie (zákon o energetickej efektívnosti) a o zmene a doplnení zákona č. 555/2005 Z. z. o energetickej hospodárnosti budov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 17/2007 Z. z. v znení neskorších predpisov)] a) zhorší vplyv na životné prostredie najmä zvýšením emisií znečisťujúcich látok do ovzdušia alebo zvýšením emisií skleníkových plynov, b) zhorší hospodárnosť účinného centralizovaného zásobovania teplom najmä zvýšením strát pri výrobe a rozvode tepla alebo c) zvýšia náklady za teplo koncovým odberateľom alebo konečným spotrebiteľom, ktorým sa dodáva teplo z účinného centralizovaného zásobovania teplom, pričom pri žiadosti o vydanie osvedčenia na vymedzenom území dodávateľa zo zdroja tepla v centralizovanom zásobovaní teplom je účastníkom konania o vydanie osvedčenia osoba, ktorá podala žiadosť o vydanie osvedčenia, a dodávateľ na vymedzenom území. Z týchto ustanovení je zrejmé, že, a to aj s ohľadom na závery uvedené v bode 59, zákon zaručuje dotknutým subjektom plnohodnotné účastníctvo v správnom konaní, čím je im v zmysle čl. 46 ods. 2 ústavy zároveň zaručená aj súdna ochrana v konaní pred správnym súdom podľa príslušných ustanovení Správneho súdneho poriadku.

60. Pokiaľ ide o cieľ sledovaný napadnutou právnou úpravou, dôvodová správa k napadnutej právnej úprave uvádza, že zákon o tepelnej energetike sa doplnil o napadnutú právnu úpravu z dôvodu, že niektoré stavby môžu ovplyvniť sústavu tepelno-technických zariadení dodávateľa tepla. Národná rada v stanovisku uvádza, že vzhľadom na obsah jednotlivých ustanovení zákona o tepelnej energetike „*... verejným záujmom podľa tohto predpisu bude, okrem iného (§ 1 zákona č. 657/2004) najmä spoľahlivosť, bezpečnosť a prevádzkyschopnosť sústav tepelných zariadení ako aj primerané zabezpečenie dodávky tepla na danom území*“. Napadnutá právna úprava podľa národnej rady má za cieľ zabezpečiť bezpečnosť prevádzky teplárenskej infraštruktúry.

61. Bezpečnosť prevádzky tepelnej infraštruktúry a primerané zabezpečenie dodávky tepla na danom území možno nepochybne považovať za ústavou chránený legitímny cieľ sledovaný napadnutou právnou úpravou. Napadnutú právnu úpravu, ktorá síce obmedzuje základné právo podnikať tým, že obmedzuje prístup potenciálnych nových dodávateľov tepla na trh v odvetví tepelnej energetiky, ale ktorú možno považovať za opatrenie, ktoré sleduje legitímny cieľ, verejnoprospešný záujem, je tak potrebné preskúmať z pohľadu testu proporcionality uplatňovaného pri obmedzení výkonu hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, ktorý požaduje, aby právny úprava obmedzujúca výkon uvedených základných práv predstavovala rozumný prostriedok na dosiahnutie legitímneho cieľa, ktorý sleduje, pričom nemusí predstavovať prostriedok najlepší, najvhodnejší, najúčinnejší či najmúdrejší a ani prostriedok nevyhnutný na dosiahnutie sledovaného cieľa. V tomto kontexte je potrebné preskúmať, či obmedzenie vstupu na trh, ktoré napadnutá právna úprava zavádza, nie je iracionálne alebo svojvoľné.

62. Napadnutú právnu úpravu nemožno považovať za iracionálne alebo svojvoľné obmedzenie vstupu potenciálnych nových dodávateľov tepla na trh v odvetví tepelnej energetiky v záujme zabezpečenia bezpečnosti prevádzky tepelnej infraštruktúry a primeraného zabezpečenia dodávky tepla na danom území. Súčasný dodávateľ v pozícii dotknutého orgánu v správnom konaní týkajúcom sa výstavby sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území, ktorého stanovisko k ukončeniu odberu tepla odberateľom tepla je pre stavebný úrad záväzné, je pri výkone pôsobnosti dotknutého orgánu povinný sledovať výhradne len verejný záujem, a to v rozsahu svojej pôsobnosti ustanovenej osobitným predpisom (§ 140b ods. 2 stavebného zákona). Súčasný dodávateľ tepla ako dotknutý orgán v konaniach podľa stavebného zákona má odlišné oprávnenia ako účastník konania najmä s ohľadom na skutočnosť, že v konaní nepresadzuje svoje subjektívne práva a právne záujmy (rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 5 Sžp 21/2013 z 30. októbra 2014). Podľa uvedeného rozsudku súčasný dodávateľ tepla ako dotknutý orgán nepredkladá záväzné stanoviská týkajúce sa jeho subjektívnej právnej sféry, ale týkajúce sa verejných záujmov, ktorých ochrana vyplýva z osobitného predpisu. Súčasný dodávateľ tepla je oprávnený podávať záväzné stanoviská len v presne vymedzených

prípadoch, a to v prípade, ak (i) povoľovanou stavbou sa zasahuje do ochranných pásiem sústavy tepelných zariadení, ktorú dodávateľ prevádzkuje (zákon v tomto prípade podmieňuje stavebné práce a iné zásahy v ochranných pásmach predchádzajúcim súhlasom držiteľa povolenia na rozvod tepla, § 36 ods. 7 a 8 zákona o tepelnej energetike), (ii) povoľovanou stavbou sa zasahuje priamo do zariadení tvoriacich sústavu tepelných zariadení (zákon vyžaduje súhlas dodávateľa s takýmito zásahmi, § 22 ods. 3 zákona o tepelnej energetike). V žiadnom inom prípade a ku žiadnym iným skutočnostiam nie je súčasný dodávateľ tepla ako dotknutý orgán oprávnený podať záväzné stanovisko. Zákonodarca mu teda postavenie dotknutého orgánu v stavebnom konaní priznal výlučne v záujme zabezpečenia bezpečnosti a prevádzkovej schopnosti tepelnej infraštruktúry, prostredníctvom ktorej sa má primerane zabezpečiť dodávka tepla na danom území. Skutočnosť, či záväzné stanovisko súčasného dodávateľa tepla ako dotknutého orgánu v správnom konaní týkajúcom sa výstavby sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území sa týka len posúdenia dosiahnutia uvedených cieľov, je napokon predmetom prieskumu zo strany nadriadeného orgánu (§ 136 a § 140b ods. 5 stavebného zákona), v posudzovanom prípade ministerstva hospodárstva [§ 6 písm. c) zákona č. 575/2001 Z. z.], ktoré vykonáva pôsobnosť „nadriadeného orgánu“ voči dodávateľom tepla.

63. K uvedenému názoru správneho súdu možno konštatovať, že v zmysle platnej právnej úpravy zo žiadneho ustanovenia stavebného zákona ani zákona o tepelnej energetike nemožno jednoznačne odvodiť záver, že dodávatelia ako dotknuté orgány by sa mali k stavebnému zámeru vyjadrovať len v rozsahu zásahu novej stavby do ochranného pásma tepelných rozvodov, resp. zásahu do samotnej sústavy tepelných zariadení dodávateľa.

63.1 Takýto právny názor sa viazal na právny stav pred prijatím zákona č. 100/2014 Z. z., ktorým bolo dodávateľom priznané postavenie dotknutých orgánov v stavebnom konaní.

63.2 Inštitút ochranného pásma tepelne energetického zariadenia ako druh vecného bremena obsahujúci povinnosť vyžiadať si súhlas dodávateľa tepla v prípadoch stanovených v § 36 ods. 7 a 8 bol obsiahnutý v zákone o tepelnej energetike už v znení vyhlásenom ku dňu nadobudnutia účinnosti zákona, teda v stave, keď dodávatelia tepla nemali v stavebnom konaní ani postavenie dotknutého orgánu, ani účastníka konania.

63.3 V tejto súvislosti naopak treba poukázať na bod 26 dôvodovej správy k zákonu č. 100/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o tepelnej energetike a ktorým došlo k zakotveniu postavenia pozície dotknutého orgánu pre dodávateľov tepla na vymedzenom území, z ktorého vyplýva zámer zákonodarcu a ktorý uvádza, že v § 12 sa dopĺňajú odseky 10 a 11, na základe ktorých bude dodávateľ tepla dotknutým orgánom a účastníkom stavebného konania podľa § 140a stavebného zákona pri výstavbe sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území a pri rekonštrukcii alebo modernizácii, na ktorú sa vyžaduje stavebné povolenie. Ustanovenie sa dopĺňa z toho dôvodu, že niektoré stavby môžu ovplyvniť sústavu tepelno-technických zariadení dodávateľa tepla.

63.4 Zákonodarca teda zjavne nezamýšľal zmenou vykonanou zákonom č. 100/2014 Z. z. vyjadriť to, že dodávateľ tepla ako dotknutý orgán by sa mal v rámci záväzného stanoviska k výstavbe nového zdroja tepla vyjadrovať len k zásahu do ochranného pásma tepelného energetického zariadenia. V takom prípade by zákonodarca nepotreboval meniť právnu úpravu, postačilo ponechať pôvodné znenie § 36 ods. 7 a 8 zákona o tepelnej energetike s povinnosťou vyžiadať si súhlas dodávateľa pri zásahu do ochranného pásma tepelnej sústavy.

63.5 Podľa tohto názoru teda súhlas v zmysle § 36 ods. 7 a 8 zákona o tepelnej energetike, resp. súhlas podľa § 22 ods. 3 zákona o tepelnej energetike, a záväzné stanovisko dotknutého orgánu v zmysle § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike sú z obsahového hľadiska odlišné inštitúty. Pre odstránenie akýchkoľvek pochybností bude preto vecou praxe správnych a súdnych orgánov, príp. vecou novej právnej úpravy, aby sa obsah záväzného stanoviska dotknutého orgánu v zákone o tepelnej energetike precizoval.

64. Z uvedeného vyplýva, že zásah do základného práva podnikať, ktorý uskutočnil zákonodarca prijatím napadnutej právnej úpravy, je zásahom uskutočneným pri rešpektovaní všetkých už uvedených podmienok ústavne a medzinárodnoprávne konformného obmedzenia výkonu tohto základného práva.

65. Ústavný súd preto návrhu skupiny poslancov na vyslovenie nesúladu ustanovení § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike s čl. 35 ods. 1

v spojení s čl. 35 ods. 2 a čl. 51 ods. 1 ústavy nevyhovel.

V.2 K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s ústavnými princípmi sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky podľa čl. 55 ods. 1 ústavy

66. Článok 55 ústavy formuluje princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky, medzi ktoré patrí aj podpora a ochrana konkurenčného hospodárskeho prostredia a vytváranie právnych prostriedkov proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže, ktoré označí za nedovolené. Princípy hospodárskej politiky patria k základným princípom fungovania štátu a ich prostredníctvom sa v Slovenskej republike zaručuje aj ústavná ochrana právnických osôb (PL. ÚS 13/97, PL. ÚS 20/2014).

67. Základom trhového hospodárstva a s ním spätej hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže. Vstup na trh je súčasťou ústavou zaručeného práva podnikať a uskutočňovať ním zárobkovú činnosť, pretože v trhovom hospodárstve je podľa čl. 35 ods. 1 ústavy podstatné uplatnenie práva na trhu (II. ÚS 70/97, I. ÚS 55/00, PL. ÚS 20/2014).

68. Skupina poslancov namietaný nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 55 ods. 1 ústavy opiera o namietaný nesúlad napadnutej právnej úpravy so základným právom podnikať podľa čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 35 ods. 1 a čl. 51 ods. 1 ústavy. Podľa skupiny poslancov aplikáciou napadnutej právnej úpravy dochádza k výraznej deformácii trhového prostredia, a tým eliminácii účelu základného práva podnikať.

69. Z citovanej judikatúry ústavného súdu vyplýva zjavná spätosť referenčného postavenia čl. 35 ods. 1 ústavy a čl. 55 ústavy v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ktorého predmetom je posudzovanie napadnutej právnej úpravy. Platí to aj napriek tomu, že z čl. 55 ústavy*in abstracto* nemožno odvodzovať subjektívne práva (PL. ÚS 13/97). Základné právo podnikať a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť sa totiž priznáva osobám ako právny prostriedok rozvoja trhovej ekonomiky (II. ÚS 70/97, PL. ÚS 20/2014).

70. Vzhľadom na konštatovanú spätosť základného práva podnikať zaručeného čl. 35 ods. 1 ústavy s princípmi zakotvenými v čl. 55 ústavy pri prieskume posudzovanej právnej úpravy ústavný súd, berúc do úvahy nevyhovujúci výrok vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy so základným právom podnikať podľa čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 35 ods. 2 a čl. 51 ods. 1 ústavy, nevyhovel ani návrhu skupiny poslancov na vyslovenie nesúladu ustanovení § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike s čl. 55 ods. 1 ústavy.

V.3 K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy so základným právom na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy v spojení s ústavným imperatívom domáhania sa uvedeného základného práva len v medziach zákonov, ktoré ustanovenie čl. 46 ods. 1 vykonávajú podľa čl. 51 ods. 1 ústavy

71. Účelom základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy je zaručiť každému prístup k súdnej ochrane, k súdu alebo inému orgánu právnej ochrany. Právo zaručené čl. 46 ods. 1 ústavy umožňuje každému, aby sa stal po splnení predpokladov ustanovených zákonom účastníkom súdneho konania. Ak osoba splní predpoklady ustanovené zákonom, súd jej efektívne umožní (mal by umožniť) stať sa účastníkom konania so všetkými procesnými oprávneniami, ale aj povinnosťami, ktoré z tohto postavenia plynú.

72. Takto vymedzený obsah základného práva na súdnu ochranu sa uplatňuje aj v rámci inej právnej ochrany, v posudzovanom prípade v správnom konaní. Právo na inú právnu ochranu má umožňovať každému, aby sa stal po splnení predpokladov ustanovených zákonom účastníkom správneho konania. Ak osoba splní predpoklady ustanovené zákonom, príslušný správny orgán jej má efektívne umožniť stať sa účastníkom správneho konania so všetkými procesnými oprávneniami, ale aj povinnosťami, ktoré z tohto postavenia plynú.

73. Základné právo na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy však nemá absolútnu povahu. Zákon môže ustanoviť postup, ktorým sa toto základné právo obmedzí, zúži alebo iným spôsobom modifikuje. Na takýto postup však musí existovať legitímny, všeobecne akceptovateľný a spoločensky prospešný cieľ, ktorého dosiahnutie odôvodňuje zásah do uvedeného základného práva. I pri takomto obmedzení však musí zostať zachovaná podstata práva na prístup k súdu alebo orgánu inej právnej ochrany.

74. O obmedzení práva na prístup k súdu alebo orgánu inej právnej ochrany môže ísť vtedy, ak zákonodarca upraví predpoklady efektívneho prístupu k súdnej alebo inej právnej ochrane určitej skupiny subjektov inak (užšie alebo vylučujúcim spôsobom) bez toho, aby mal k takému postupu objektívne a primerané dôvody. Zákonodarca totiž pri obmedzovaní efektívneho prístupu k súdu alebo orgánu inej právnej ochrany u porovnateľnej skupiny subjektov práva musí sledovať legitímny cieľ a musí na jeho dosiahnutie použiť také právne prostriedky, ktoré sú k sledovanému cieľu v primeranom vzťahu proporcionality.

75. Keďže čl. 46 ods. 4 ústavy ustanovuje, že podmienky a podrobnosti o súdnej a inej právnej ochrane ustanoví zákon, je pri výklade čl. 46 ods. 1 ústavy a rozsahu práv, ktoré garantuje všetkým osobám, nevyhnutné vychádzať z príslušnej zákonnej úpravy, v posudzovanom prípade zo stavebného zákona.

76. Nesúlad napadnutej právnej úpravy so základným právom na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy je podľa skupiny poslancov daný tým, že napadnutá právna úprava podmieňuje splnenie podmienok na povolenie výstavby vlastnej sústavy tepelných zariadení, napr. domovej kotolne, pozitívnym stanoviskom doterajšieho dodávateľa tepla, čím nevytvára ústavne súladné procesné podmienky ochrany vlastníctva, pretože bez dostatku dôvodov poskytuje možnosť doterajšiemu dodávateľovi „vetovať“ získanie príslušného povolenia. Nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 46 ods. 1 ústavy podľa skupiny poslancov spočíva „... v odňatí možnosti procesných práv odberateľov v rámci správneho (stavebného) konania, keďže konanie resp. jeho výsledok nezávisí od nestranného a nezávislého štátneho (správneho) orgánu, ale je determinované rozhodnutím súkromného subjektu, ktorý má navyše vlastný ekonomický záujem na výsledku samotného konania, a tak bráni vytvoreniu konkurenčného vzťahu, resp. konkurenčného prostredia na trhu“.

77. Podľa ústavného súdu napadnutá právna úprava nezbavuje odberateľov tepla možnosti byť účastníkom správneho konania týkajúceho sa výstavby sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území, resp. týkajúceho sa povolenia na výstavbu vlastnej sústavy tepelných zariadení, a ani ich nezbavuje žiadnych ich procesných práv v tomto konaní. To, že súčasnému dodávateľovi tepla priznáva napadnutá právna úprava v správnom konaní týkajúcom sa výstavby sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území postavenie dotknutého orgánu, ktorého stanovisko je záväzné, nespochybňuje udržateľnosť uvedeného tvrdenia, keďže stanovisko súčasného dodávateľa tepla sa má týkať výlučne posúdenia bezpečnosti a prevádzkovej schopnosti tepelnej infraštruktúry, prostredníctvom ktorej sa má primerane zabezpečiť dodávka tepla na danom území. V prípade prekročenia takto vymedzenej pôsobnosti súčasného dodávateľa tepla ako dotknutého orgánu v uvedenom správnom konaní odberatelia tepla majú možnosť podať námietky proti obsahu daného stanoviska súčasného dodávateľa tepla (§ 136 a § 140b ods. 5 a 6 stavebného zákona), o ktorých rozhoduje nadriadený orgán (ministerstvo hospodárstva). Podľa ústavného súdu napadnutá právna úprava neobmedzuje základné právo odberateľov tepla na prístup k orgánu inej právnej ochrany ani ich prípadný prístup k súdu.

78. Vzhľadom na to, že napadnutá právna úprava nepredstavuje obmedzenie základného práva na súdnu a inú právnu ochranu, ústavný súd nevyhovel ani návrhu skupiny poslancov na vyslovenie nesúladu ustanovení § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike s čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy.

79. Ústavný súd nakoniec k záverom uvedeným v časti V.1 bode 65, V.2 bode 70 a V.3 bode 78 dodáva, že vychádzal s návrhu skupiny poslancov tak, ako bol koncipovaný v petite návrhu, ako aj v jeho odôvodnení, keď žiadali vysloviť nesúlad ustanovení § 12 ods. 10 „*v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4*“ zákona o tepelnej energetike, pretože vo vzťahu k ustanoveniam § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike návrh osobitné dôvody neobsahoval.

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

V Košiciach 18. novembra 2020

Ivan Fiačan
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Úrad vlády Slovenskej republiky, Námestie slobody 1, 813 70 Bratislava,
tel.: 02 888 91 131, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.