

STANOVISKO REPUBLIKOVEJ ÚNIE ZAMESTNÁVATEĽOV

Návrh Zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 302/2019 Z. z. o zálohovaní jednorazových obalov na nápoje a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

<https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2024/417>

Materiál v pripomienkovom konaní do 14.08.2024

Stručný popis podstaty materiálu najmä jeho relevancie z pohľadu RÚZ

Materiál bol predložený do medzirezortného pripomienkového konania Ministerstvom životného prostredia ako iniciatívny materiál.

Cieľom a obsahom materiálu je najmä:

Návrh zákona upravuje nové zloženie správnej rady správcu zálohového systému a kompetencie ministerstva voči správcovi zálohového systému.

Návrh zákona má nadobudnúť účinnosť dňa 01.01.2025

Postoj RÚZ k materiálu

Návrh zákona upravuje nové zloženie správnej rady správcu zálohového systému a kompetencie ministerstva voči správcovi zálohového systému.

Žiadame predkladateľa návrhu zákona o jeho stiahnutie z legislatívneho procesu a nepokračovaní v ňom. Návrh považujeme za faktické zoštatnenie súkromnoprávnej neziskovej organizácie a preto ho považujeme za principiálne neakceptovateľný a rozporný s Ústavou SR ako aj s právom EÚ.

Pripomienky RÚZ k predkladanému materiálu

1. Zásadná pripomienka k návrhu ako celku

Žiadame predkladateľa návrhu zákona o jeho stiahnutie z legislatívneho procesu a nepokračovaní v ňom

Odôvodnenie:

Návrh zákona zásadným a invazívnym spôsobom mení celkový koncept a model nastavenia organizácie a riadenia zálohového systému, ktorý vychádza z príkladov dobrej praxe krajín s úspešne a efektívne fungujúcimi systémami zálohovania, dosahujúcimi mieru návratnosti zálohovaných obalov 90% a viac. V zmysle navrhovaných zmien by organizačné kompetencie na seba mohol prevziať štát cez nomináciu/odvolávanie členov správnej rady Správcu zálohového systému. Štát by tak de facto mohol prevziať riadenie súkromnoprávnej neziskovej organizácie a v rozpore so základnými právami garantovanými Ústavou fakticky zoštatniť Správcu zálohového systému, a to za súčasného ponechania aktuálnej koncepcie financovania systému, za ktoré sú, a podľa navrhovanej novely Zákona o zálohovaní, aj naďalej majú byť zodpovední výrobcovia. Zálohový systém jednorazových obalov na nápoje je systémom rozšírenej zodpovednosti výrobcov. Zákonom štát určil, že finančnú a organizačnú zodpovednosť za zálohovanie nebude mať štát ale výrobcovia obalov, resp. konzorcium takýchto právnických osôb združených v súkromnoprávnom subjekte, ktorý štát vyberie spomedzi uchádzačov a poverí plnením povinností. V súlade s princípom rozšírenej zodpovednosti výrobcov a Zákonom o zálohovaní tak majú finančnú a tomu príslušiacu organizačnú zodpovednosť za nakladanie so zálohovými obalmi jedine výrobcovia, resp. združenia výrobcov. Štát do Správcu zálohového systému nevrátil žiadny vklad, nie je zakladateľom Správcu zálohového systému ani sa finančne nepodieľa na jeho činnosti. Zálohový systém je primárne financovaný výrobcami formou poplatkov výrobcov, ďalšími zdrojmi financovania sú príjmy z nevrátených zálohov a predaja materiálu. S ohľadom na nastavenie činností subjektov organizačne zabezpečujúcich plnenie činností nakladania s odpadmi/zálohovanými obalmi, nedochádza k nakladaniu s verejnými prostriedkami, ktoré by boli priamo poskytované zo štátneho rozpočtu. Zastávame názor, že

doterajšie zákonné nastavenie a teda aj fungovanie systému sa ukázalo ako efektívne, a pre spoločnosť prospešné. Preto nevznikla žiadna zákonná ani spoločenská potreba toto nastavenie meniť, resp. zvýšiť intervenciu štátu v tejto oblasti. Predkladateľ zároveň žiadnym spôsobom nevyvetlil, nepodložil relevantnými údajmi a dátami ani náležite neodôvodnil potrebu takto zásadnej zmeny koncepcie nastavenia zálohového systému a zodpovednosti výrobcov pri riadení zálohového systému ani potrebu štátu vstúpiť do súkromnoprávneho subjektu. Zo zdôvodnenia návrhu nie je jasné, na akom základe boli navrhnuté opatrenia v jednotlivých novelizačných bodoch a ako má prijatie opatrení prispieť k vyššej efektívnosti, transparentnosti a k dosiahnutiu lepších environmentálnych výsledkov. Predkladateľ rovnako nepoukazuje na žiadne dôkazy, ktoré by naznačovali, že správca doteraz spravoval zálohový systém netransparentne alebo neefektívne, čo by si vyžadovalo zlepšenie činnosti správcu alebo zvýšenie jeho transparentnosti. Tieto zásadné koncepčné zmeny sú navyše predkladané v skrátenom medzirezortnom pripomienkovom konaní, bez predchádzajúcej diskusie so Správcom a bez využitia aktuálne platných kontrolných nástrojov a nástrojov dohľadu, ktorými MŽP disponuje. Zdôvodnenie potreby skráteného pripomienkového konania považujeme za logicky nesprávne a v priamom rozpore s princípmi umožňujúcimi využiť inštitútu skráteného medzirezortného pripomienkového konania. Predkladateľ sám v predložennom návrhu konštatuje, že už v súčasnosti sú splnené ciele stanovené Smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/904 z 5. júna 2019 o znižovaní vplyvu určitých plastových výrobkov na životné prostredie - návratnosť viac ako 90 % zálohovaných obalov. Správca tak svojim efektívnym riadením už teraz plní európske ciele pre rok 2030 a žiadne hospodárske škody vyplývajúce z neplnenia európskych povinností Slovensku nehrozili ani nehrozia.

Máme za to, že predložený návrh, ktorý nie je dostatočne odôvodnený, predstavuje vážne riziko pre túto kľúčovú premisu podmienok na investovanie v akejkoľvek krajine a preto žiadame, aby Ministerstvom životného prostredia SR (ďalej len ministerstvo) bol stiahnutý z legislatívneho procesu.

Chceme jasne vyjadriť vážne obavy a nesúhlas so znením pripravovaného návrhu novely, ktorou sa zásadným spôsobom naruša predvídateľnosť podnikateľského prostredia na Slovensku, konkrétne v oblasti rozšírenej zodpovednosti výrobcov, ku ktorej sme sa ako členská krajina EÚ zaviazali. Predvídateľnosť legislatívy je kľúčovým pilierom pre udržanie stabilného a atraktívneho podnikateľského prostredia. Podnikatelia a investori potrebujú mať istotu, že pravidlá, na základe ktorých podnikajú, budú stabilné a konzistentné v dlhodobom horizonte. Náhle zmeny v legislatíve, najmä bez dostatočnej konzultácie a prechodného obdobia, môžu viesť k výraznej právnej neistote a negatívne ovplyvniť podnikateľskú činnosť, investičné rozhodnutia a celkový hospodársky rast. Navrhovaný zákon by spôsobil významné zmeny v pravidlách fungovania organizácie, ktoré boli vytvorené v rámci rozšírenej zodpovednosti výrobcov, teda bez prispenia štátneho rozpočtu. Takéto zásahy bez adekvátneho odôvodnenia a prípravy môžu viesť k zníženiu dôvery podnikateľskej komunity v stabilitu legislatívneho rámca, čo môže mať za následok odliv investícií, pokles podnikateľskej aktivity a zvýšené náklady pre spotrebiteľov. Okrem toho, rýchle a neočakávané zmeny môžu podnikateľom spôsobiť značné administratívne a finančné náklady na prispôsobenie sa novým podmienkam, čo môže byť pre menšie podniky likvidačné. Takýto krok môže zvýšiť celkovú neistotu a oslabiť konkurencieschopnosť Slovenska ako miesta na podnikanie.

Novela môže v prípade prijatia priamo porušiť hneď niekoľko Ústavou zaručených práv a základných princípov. Došlo by tiež k zásadnému porušeniu regulátornej autonómie Správcu zo strany MŽP (napr. obmedzenie voľby vlastných orgánov neziskovej organizácie, obmedzenie samostatného riešenia vnútorných záležitostí neziskovej organizácie), ako aj k porušeniu ústavne zaručených princípov proporcionality, právnej istoty a právneho štátu. Hoci možno chápať potrebu štátu (MŽP) určitým spôsobom kontrolovať činnosť Správcu, pretože sa jedná o neziskovú organizáciu poskytujúcu všeobecne prospešné verejné služby, je potrebné mať na pamäti, že takáto kontrola by mala byť v súlade s princípom proporcionality, a nemala by teda neprimerane zasahovať do fungovania neziskovej organizácie ako subjektu právne oddeleného od štátu. Základné "pilieri", ako sú vnútorná správa neziskovej organizácie, možnosť zmeny zakladacích dokumentov a nakladanie s príjmami z nevyplatených záloh, ktoré platili v čase, keď sa zakladatelia rozhodli Správcu zriadiť, by mali byť v záujme právnej istoty zachované v nezmenenej podobe. Tým skôr v situácii, keď existujúce kontrolné mechanizmy popísané v Zákone o neziskových organizáciách aj v Zákone o zálohovaní poskytujú štátu dostatočnú kontrolu a zaisťujú aj vysokú úroveň transparentnosti.

Novo navrhované právo MŽP nariadiť alebo urobiť zmeny v zakladacích dokumentoch Správcu je zásadným zásahom do vnútorných záležitostí neziskovej organizácie a nabúrava autonómne postavenie Správcu ako neziskovej organizácie. V súlade s platným právnym poriadkom a ústavným poriadkom by však v súkromnoprávnej oblasti, kam bezpochyby patria aj neziskové organizácie, zásahy verejnej moci mali byť iba v rozsahu vymedzenom zákonom pred založením neziskovej organizácie. MŽP skutočne má už dnes v rámci svojich kompetencií daných Zákonom o

zálohovaní niekoľko možností, ako reagovať na prípadné problémy a nezrovnalosti v činnosti Správcu. Vzhľadom k tomu, že MŽP nie je jedným zo zakladateľov Správcu, nemalo by mať rovnakú právomoc vykonávať zmeny v zakladacích dokumentoch a mať právo riadiť a prevádzkovať Správcu. Nezisková organizácia je samostatnou právnickou osobou a nariaďovanie či vykonávanie zmien zakladacej listiny orgánom verejnej moci by bolo neoprávneným zásahom do práv zakladateľov súvisiacich s činnosťou neziskovej organizácie ako právnickej osoby.

2. Zásadná pripomienka k návrhu ako celku – rozpory s Ústavou SR

Podľa čl. I bodu 1 Novely má byť MŽP umožnené, aby menilo zakladajúce dokumenty Správcu z dôvodu zefektívnenia činnosti Správcu, transparentnosti alebo za účelom kontroly činnosti Správcu. Podľa čl. I bodu 2 Novely má súčasne byť výrazne znížené množstvo finančných prostriedkov z nevyplatených preddavkov, s ktorými môže Správca nakladať, a to z 50 % na 20 %. Súčasne podľa čl. I bodu 3 Novely má byť MŽP umožnené vymieňať a odvolávať členov správnej rady Správcu v súlade s kritériami v štatúte Správcu, ktorý však MŽP extenzívnym výkladom Novely bude môcť v zásade ľubovoľne meniť.

Navrhované zmeny tak efektívne znamenajú založenie de facto výlučnej kontroly MŽP nad činnosťou Správcu, pretože MŽP bude môcť na základe vágne vymedzených dôvodov („zefektívnenie činnosti“, „transparentnosť“ alebo „kontrola činnosti“) ľubovoľne meniť zakladajúce dokumenty Správcu. V dôsledku toho tak MŽP efektívne zbavuje zakladajúce asociácie (osoby súkromného práva) možnosti (v medziach zákona) disponovať majetkom v podobe vlastníctva podielu na Správcovi. Inak povedané, Novela de facto predstavuje vyvlastnenie a/alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva zakladateľov Správcu k podielu na tomto Správcovi. V zmysle čl. 20 ods. 4 ústavného zákona č. 460/1992 Z.z., Ústava Slovenskej republiky, je pritom vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva možné len v nevyhnutnom rozsahu a vo verejnom záujme, na základe zákona a za primeranú náhradu. Tieto aspekty pritom nie sú Novelou nijak adresované (ani riešené v dôvodovej správe). Podľa nálezu Ústavného súdu č. 11/2010 z 23. novembra 2011, aj keby takéto obmedzenie zo strany MŽP sledovalo nejaký legitímny cieľ (čo nie je tento prípad), je potrebné, aby prostriedky zvolené zákonodarcom boli primerané a v súlade s princípom proporcionality: „Ak je štát z titulu majetkovej účasti na založení neziskovej organizácie poskytujúcej všeobecne prospešné služby oprávnený zasahovať do majetkových dispozícií takto založenej neziskovej organizácie poskytujúcej všeobecne prospešné služby, potom rozsah a charakter zásahových oprávnení nesmie narúšať právom konštruovanú samostatnosť neziskovej organizácie poskytujúcej všeobecne prospešné služby nad mieru, ktorú fakt majetkového vkladu (spolu)zakladateľa odôvodňuje. Cieľom zavedenia inštitútu neziskových organizácií poskytujúcich všeobecne prospešné služby bola totiž i snaha, aby poskytovanie všeobecne prospešných služieb mohli uskutočňovať aj subjekty právne oddelené od štátu alebo územnej samosprávy, ktoré svoje aktivity podriadia zákonnej právnej úprave najlepšie vystihujúcej cieľ ich fungovania, no zároveň aj vychádzajúcej z myšlienky ich nezávislosti na výkonnej zložke verejnej moci.“ Primeranosť obmedzenia základného práva je ex constitutione vylúčená tam, kde dochádza k zásahu do jeho samotnej podstaty. Princíp oddelenia od štátu sa totiž úplne vytráca tam, kde dochádza k priamemu obmedzeniu samosprávneho prvku neziskovej organizácie, akým je vznik práva MŽP odvolávať a vymenovať členov správnej rady a konateľa Správcu bez toho, aby MŽP bolo zakladateľom tejto neziskovej organizácie.

Vyššie uvedené predstavuje priamy zásah štátnych orgánov do pomerov neziskovej organizácie – Správca – vo forme priameho odopretia základných výsad neziskovej organizácie, medzi ktoré patrí voľba vlastných orgánov. Vzhľadom na absenciu legitímneho cieľa sledovaného týmto zásahom, ako aj na porušenie princípov proporcionality pri obmedzení základných práv a pri vyvažovaní novej a starej právnej úpravy ide o neprípustný zásah do základného práva podľa článku 29 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky. V tomto smere je potrebné zdôrazniť, že podstatou Ústavou priznaného práva vlastníť majetok, sa už skôr zaoberal Ústavný súd, keď konštatoval nasledujúce: „Vlastnícke právo ako najdôležitejší vecnoprávny inštitút je charakteristické tým, že prostredníctvom neho sa oprávneným subjektom (vlastníkom) zabezpečuje bezprostredná právna možnosť ovládať veci. Existencia právneho ovládania vecí, ako súčasť vlastníckeho práva, inkorporuje v sebe možnosť riešenia otázky komu vec patrí, kto ju využíva a môže ňou disponovať. Podstata vlastníckeho práva spočíva v priamom právnom ovládaní veci sa prejavuje v právnom postavení oprávneného subjektu (vlastníka) tak, že jeho právne ovládanie veci je výlučné. Z toho vyplýva, že ho každý musí rešpektovať, voči akémukoľvek nedovolenému zásahu ktoréhokoľvek subjektu je chránený, a je možné ho aj právnymi prostriedkami presadiť. Vlastníckemu právu zodpovedá povinnosť individuálne neurčeného počtu subjektov nerušiť oprávneného (vlastníka) vo výkone jeho práva. V podmienkach sociálneho trhového hospodárstva a demokratického právneho štátu, ktoré sú jednoznačne proklamované v ústave a ďalej konkretizované vo viacerých zákonoch, sa zásadne poskytuje slobodná možnosť každému subjektu nadobúdať vlastnícke právo, ako i ďalšie

vecné práva k veciam, ktorých okruh nie je kvantitatívne a kvalitatívne obmedzený (s výnimkou vecí patriacich podľa čl. 4 ústavy do výlučného vlastníctva Slovenskej republiky). V zásade slobodnú možnosť realizácie už nadobudnutého vlastníckeho práva, zabezpečujúceho právne panstvo nad vecami, možno iba výnimočne obmedziť s ohľadom na existenciu spoločenského záujmu, presnejšie verejného záujmu. (PL US 30/95)“

Zároveň ustanovenie § 31 ods. 3 Zákona o neziskových organizáciách umožňuje zásah do majetkových dispozícií už existujúcich právne samostatných neziskových organizácií zo strany štátu iba v špecifickej situácii. Zavedenie ďalšieho neodôvodneného zákonného zásahu do vlastníckeho práva neziskových organizácií (tu Správca) za situácie, keď MŽP nie je ani jeho zakladateľom, ani sa nepodieľalo na financovaní Správca pri jeho zriadení je úplne v rozpore s ústavným poriadkom, úniovým právom i princípom proporcionality. Zásadnú disproporciiu podčiarkuje aj skutočnosť, že platná legislatíva ukladá neziskovým organizáciám povinnosť zverejňovať všetky relevantné informácie o hospodárení so svojim majetkom (pozri § 33 ods. 4 a § 34 ods. 3 a 4 Zákona o neziskových organizáciách), a vytvára tak predpoklady pre dôslednú kontrolu zo strany verejnosti a príslušných orgánov, keď napr. už dnes Správca zverejňuje mesačne výkaz všetkých platieb spojených s jeho činnosťou .

Zákon o zálohovaní stanovuje, že Správca má právnu formu neziskovej organizácie, je založený združením výrobcov obalov alebo konzorciom združenia výrobcov obalov, ktoré MŽP vyberie vo výberovom konaní. Tie boli vypísané hneď dve. V prvom výberovom konaní podali svoje ponuky dva subjekty (konzorcium asociácií výrobcov a obchodníkov bolo jedným z nich). Druhý účastník bol diskvalifikovaný pre nesplnenie kritérií a výberové konanie bolo následne zrušené. V druhom výberovom konaní podalo na jeseň 2020 ponuku iba konzorcium AVNM, SZVPS, SAMO a ZOZR.

Štát bol už pri zakladaní neziskovej organizácie zvýhodnený, keď mal priamy vplyv na rozhodovanie o tom, ako budú usporiadané vzťahy vo vnútri Správca, a preto je zrejmé, že nebol a ani nemohol byť v nerovnom postavení, ktoré by mala Novela napraviť a v prospech ktorého by mali ustanovenia Novelu pôsobiť. Naopak Novela v tomto smere zásadným spôsobom naruša princíp právnej istoty a dôveru adresátov práva na zachovanie stability právnych vzťahov a účinkov skôr prijatých rozhodnutí o vymenovaní členov správnej rady zakladateľmi.

Koncepciu legitímnych očakávaní do právneho poriadku SR preniesol Ústavný súd SR, ktorý k otázke uviedol: „Na legitímne očakávania je nevyhnutné nazerať aj v kontexte generálneho princípu právneho štátu fixovaného v čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorého integrálnou súčasťou je aj princíp právnej istoty a ochrany dôvery všetkých subjektov práva v právny poriadok (...). Ústavný súd v tejto súvislosti už vyslovil (PL. ÚS 12/05), že v súlade s tendenciami príznačnými pre moderný európsku konštitucionalistiku podlieha z hľadiska princípu právnej istoty ochrane aj tzv. legislatívne očakávanie (...), ktoré je užšou kategóriou ako právna istota. Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou, resp. neočakávanou zmenou pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, porušiť princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom sú všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu podriadení ústave a jej princípom. (...) Ústavný súd ako orgán ochrany ústavnosti je povinný rešpektovať rámec právneho štátu, v ktorom je okrem iného garantovaná právna istota vrátane ochrany legálne nadobudnutých práv, ako aj legitímnych očakávaní a tiež trvácnosť a stabilita právnych noriem, a je zakázaná svojvôľa v činnosti orgánov verejnej moci, parlament z toho nevynímajúc. (Vid' PL. ÚS 16/06, m. m. tiež PL. ÚS 12/05.)“

Ústavný súd SR v rozhodnutí PL. ÚS 10/04 ďalej tvrdí, že „zo samotného výrazu legitímne očakávanie vyplýva, že účelom tohto princípu je ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali. (...) Zákonodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc a občan nie je len pasívnym adresátom vrchnostenských predpisov.“

Vzhľadom na to, že Novelou navrhovaná zmena je spôsobilá zásadným spôsobom zmeniť koncept a paradigmu zálohového systému a riadenia Správca, a to náhlou, resp. neočakávanou zmenou pravidiel, ktorá navyše neprechádza riadnym pripomienkovým konaním, dochádza k porušeniu princípu legitímnych očakávaní Správca, jeho zakladateľov, ako aj samotných výrobcov zálohovaných obalov.

V ústavnom poriadku Slovenskej republiky platí všeobecný zákaz spätného pôsobenia právnych predpisov alebo ich ustanovení, ktorý možno odvodiť z čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého je Slovenská republika právnym štátom. K imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí aj požiadavka právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, súčasťou čoho je i zákaz spätného (retroaktívneho) pôsobenia právnych predpisov, resp. ich ustanovení (Vid' PL. ÚS 36/95).

Hoci nepravá retroaktivita nie je absolútne zakázaná, je podstatnou otázkou ochrany nadobudnutých práv, ktoré by preto neskoršia právna úprava už nemala rušiť, prípadne zhoršovať, ale (a „pro futuro“) len zlepšovať (Vid' PL. ÚS 38/1999. Nález z 23. júna 1999. ZNUÚS 1999, s. 125.)

Zákaz retroaktivity musí obstať v teste verejného záujmu. Návrh Novelu však v teste verejného záujmu nemôže obstať, nakoľko účel možno dosiahnuť aj iným, miernejšími opatreniami, resp. je ho možné dosiahnuť využitím už aktuálne Zákomom o zálohovaní zakotvených kontrolných oprávnení MŽP.

Navrhované zmeny Zákona o zálohovaní majú povahu nepravej retroaktivity, ktorá umožňuje MŽP vstúpiť do právnych vzťahov a zoskupenia Správca ako neziskovej organizácie formou prevzatia kontroly v správnej rade Správca.

Z povahy navrhnutých zmien Zákona o zálohovaní je zrejmé, že práva nadobudnuté Správcom nebudú zmenami zlepšené, ale naopak zhoršené, nakoľko mu môžu byť odňaté alebo zásadne zmenené rozhodovacie a riadiace právomoci v správnej rade alebo môžu byť bez jeho účasti vykonané zmeny zakladajúcich dokumentoch.

S ohľadom na vyššie uvedené je nepochybné, že navrhované zmeny, najmä návrh zmien v článku I. bod 1. a článku I. bod 3. návrhu, porušujú čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky z dôvodu ich nepravého retroaktívneho pôsobenia, ktoré nemôže v teste verejného záujmu obstať.

3. Zásadná pripomienka k návrhu ako celku – rozpory s právom EÚ

V dôsledku Novelu má dôjsť de facto k nadobudnutiu výlučnej kontroly MŽP nad činnosťou Správca, pretože MŽP bude môcť v zásade ľubovoľne upravovať zakladacie dokumenty. V dôsledku takto široko zakotvených právomocí MŽP tak môže dôjsť aj k obmedzeniu voľného pohybu kapitálu zaručeného článkom 63 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“), a to z dôvodu širokých oprávnení štátu na úkor súkromných vlastníkov (zakladateľov) Správca, pričom tieto oprávnenia nebudú zodpovedať vlastníckemu podielu štátu v Správci (lebo štát žiadny podiel v Správci nevlastní). V minulosti pritom aj Súdny dvor Európskej únie judikoval, a to vo vzťahu k tzv. zlatým akciám zakotvujúcim široké oprávnenia orgánov štátu v inak privatizovaných obchodných spoločnostiach, že také oprávnenia štátu, ktoré nezodpovedajú rozsahu jeho vlastníckeho podielu, sú v rozpore práve s voľným pohybom kapitálu. Je možné odkázať napríklad na rozsudok Súdneho dvora vo veciach C-463/04 a C-464/04, Federconsumatori a i., ECLI:EU:C:2007:752, kde Súdny dvor v bode 43 uzavrel, že s právom Únie je nekompatibilná taká právna úprava, ktorá zakotvuje neúmerne rozsiahle rozhodovacie právomoci štátu v orgánoch inak privatizovaných spoločností: „S ohľadom na všetky predchádzajúce úvahy je potrebné na položené otázky odpovedať tak, že článok 56 ES [dnes článok 63 ZFEÚ] musí byť vykladaný v tom zmysle, že bráni takému vnútroštátnemu ustanoveniu, akým je článok 2449 Občianskeho zákonníka, podľa ktorého môžu stanovy akciovej spoločnosti poskytovať štátu alebo verejnej organizácii majúcemu podiel na jej imaní možnosť priamo vymenovať jedného alebo viacerých členov jej predstavenstva, ktoré môže samo [...] umožňovať tomuto štátu alebo tejto organizácii získať neprimerané kontrolné právomoci v pomere k ich podielu na kapitále uvedenej spoločnosti.“ Podobne pozri aj rozsudok Súdneho dvora vo veci C-171/08, Európska komisia/Portugalsko, ECLI:EU:C:2010:412, bod 60.

V dôsledku prijatia Novelu by pritom došlo k obdobnej situácii, pretože formálne by vlastníckymi podielu (zakladateľmi) zostali zakladateľské asociácie (osoby súkromného práva), ktoré by však boli Novelou de facto efektívne zbavené možnosti podieľať sa na riadení a činnostiach Správca, a to v dôsledku rozsiahlych oprávnení MŽP. Existuje tak riziko, že by sa so Slovenskou republikou mohlo začať konanie pre porušenie práva Únie postupom podľa článku 258 ZFEÚ v spojení s článkom 17 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii iniciované Európskou komisiou. Tieto aspekty nie sú v odôvodnení návrhu Novelu nijako riešené, hoci posúdenie kompatibility s právom Únie by inak malo byť základnou súčasťou legislatívneho procesu

4. Zásadná pripomienka k návrhu ako celku s ohľadom na porušenie legislatívnych pravidiel vlády a jednotnej metodiky na posudzovanie vplyvov

Žiadame predkladateľa o riadne vypracovanie doložiek vplyvov, vrátane analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie

Odôvodnenie:

Nakoľko predkladateľ v predkladacej správe ako ani v doložke vybraných vplyvov v bode 10. Poznámky neuvádza skutočnosť, že mu bola udelená výnimka v zmysle bodu 2.6 Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov (ďalej len „jednotná metodika“) je nepochybné, že predkladateľ postupoval v rozpore s jednotnou metodikou a nebola mu udelená výnimka z uplatňovania postupu podľa bodov 5., 8. a 9. jednotnej metodiky. Na základe uvedeného žiadame predkladateľa aby postupoval v súlade s jednotnou metodikou (najmä článkami 5. a 8.) a legislatívnymi pravidlami vlády Slovenskej republiky, a teda vykonal konzultácie s dotknutými podnikateľskými subjektmi, riadne vyčíslil dopady na podnikateľské prostredie, vypracoval analýzu vplyvov na podnikateľské prostredie a riadne predložil návrh zákona do predbežného pripomienkového konania pred jeho predložením do skráteného pripomienkového konania. V tejto súvislosti si zároveň dovoľujeme uviesť, že predkladateľ sa v predkladacej správe mylne domnieva, že predkladaný návrh zákona nemá žiadne vplyvy na podnikateľské prostredie nakoľko máme za to, že práve všetky navrhované zmeny majú vplyv a dosah na podnikateľské prostredie. Zároveň je nevyhnutné uviesť, že za zavádzajúce a ničím nepodložené považujeme zdôvodnenie predkladateľa na skrátené MPK, v zmysle ktorého uvádza, že skrátené MPK je nevyhnutné z dôvodu možného vzniku značných hospodárskych škôd v dôsledku uplatnenia sankčných článkov Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/904 z 5. júna 2019 o znižovaní vplyvu určitých plastových výrobkov na životné prostredie aj napriek tomu, že sám predkladateľ deklaruje, že v súčasnosti plníme limity pre rok 2030 (vyzbieranie viac ako 90% zálohovaných obalov).

Ministerstvo predložením predmetnej novely zákona porušilo dobrú prax a predložil návrh bez predbežného pripomienkového konania a bez odborných konzultácií s relevantnými zástupcami dotknutých podnikateľských subjektov. Ministerstvo sa rozhodlo predložiť legislatívny návrh so skráteným časom na vznesenie pripomienok, čo môže vytvárať dojem, že predkladateľ chce minimalizovať akúkoľvek odbornú diskusiu k predloženému návrhu. Nie sme presvedčení, že by realizáciou riadneho medzirezortného pripomienkového konania hrozili ekonomické škody štátu. Práve naopak, časovo neprimeraným zásahom do fungujúceho systému záloh za jednorazové nápojové obaly hrozia ekonomické škody.

5. Zásadná pripomienka k návrhu ako celku – rozpory s normami súťažného práva v oblasti kontroly spájania podnikateľov a v oblasti štátnej pomoci

Novela de facto zakladá výlučnú kontrolu MŽP (resp. štátu) nad činnosťou Správca, a to v dôsledku možnosti de facto neobmedzenej možnosti meniť zakladajúce dokumenty Správca (ako aj v dôsledku obmedzenia rozsahu prostriedkov, s ktorými môže Správca zaobchádzať). V dôsledku zmeny kontroly (lebo pred Novelou kontrolu vykonávajú spoločne zakladatelia Správca) by tak mala vzniknúť povinnosť túto zmenu notifikovať ako spojenie podnikateľov, a to v závislosti od splnenia obrátových kritérií buď Protimonopolnému úradu Slovenskej republiky alebo Európskej komisii, pretože v zmysle § 7 ods. 1 písm. b) zákona č. 187/2021 Z.z., o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov, sa spojením podnikateľov rozumie aj získanie kontroly nad podnikateľom. Správca pritom možno za podnikateľa, a to s ohľadom na jeho širokú definíciu v § 3 ods. 1 cit. zákona považovať. Podobne by išlo aj o koncentráciu podnikov v zmysle Nariadenia Rady (ES) č. 139/2004, o kontrole koncentrácie podnikov, v znení neskorších predpisov.

Kvalitatívnu zmenu kontroly tak treba posúdiť aj optikou súťažno-právnych predpisov, najmä z pohľadu toho, či štát nebude môcť kontrolu nad Správcom zneužívať na ťarchu iných podnikateľov, napr. v dôsledku účinkov takého spojenia (kedy štát môže vlastniť podiely v rôznych entitách, ktoré môžu mať vplyv napr. na trh s nápojmi alebo s obalovým hospodárstvom). Novela pritom tieto aspekty nijako neadresuje a nie je zjrejmé, ako je zabezpečený súlad so súťažno-právnymi predpismi, resp. ako sú adresované súťažno-právne riziká spojené so získaním de facto výlučnej kontroly MŽP nad činnosťou Správca

Dôsledkom prijatia Novely by bolo okrem iného aj zníženie množstva prostriedkov z nevybraných záloh, o ktorých bude môcť Správca rozhodovať, ako aj de facto zmena kontroly nad Správcom. Tým teda tiež rastie riziko, že činnosť Správca, príp. opatrenia ním robené (napr. nastavovanie výšky poplatkov) bude môcť byť považované za nedovolenú verejnú podporu, napr. v situácii, keď by členovia správnej rady Správca nastavovali podmienky výkupu recyklovaného materiálu, popr. výšku hradených poplatkov spôsobom, ktorý by napr. zvýhodňoval užívateľov niektorých typov materiálov alebo typov obalov nad inými a pod. V prípade prijímania takýchto opatrení by tak štát mohol poskytovať nedovolenú verejnú podporu (nezlučiteľnú s vnútorným trhom) v zmysle článku 107 ZFEÚ v spojení s článkom 108 ods. 2 ZFEÚ, a preto by sa s ním mohlo iniciovať konanie zo strany Európskej komisie. Riziko poskytovania verejnej podpory je pritom za súčasného právneho štátu do určitej miery mitigované tým, že kontrolu nad Správcom

vykonávajú práve súkromné spoločnosti (zakladatelia), hoci s dohľadom zo strany MŽP prostredníctvom zástupcov v dozornej rade. Ani tento aspekt nie je v návrhu Novelý ani súvisiacej dôvodovej správe akokoľvek adresovaný.

6. Zásadná pripomienka k čl. I., novelizačný bod 1

Bod 1. návrhu zákona žiadame vypustiť bez náhrady.

Odôvodnenie:

Navrhovaná zmena je zásadným zásahom do vnútorných záležitostí neziskovej organizácie a nabúrava autonómne postavenie Správcu ako súkromnej neziskovej organizácie. Cieľom zavedenia inštitútu neziskových organizácií bolo zabezpečiť, aby všeobecne prospešné služby mohli byť poskytované aj subjektmi právne oddelenými od štátu alebo miestnej samosprávy, ktoré by podriadili svoju činnosť právnej úprave, ktorá najlepšie opisuje ciele ich fungovania, ale zároveň vychádza z myšlienky ich nezávislosti na moci výkonnej. Domnievame sa, že keďže neziskové organizácie sú právnickými osobami riadenými súkromným právom, zásahy štátu by mali byť robené len výnimočne a v takom rozsahu, ktorý umožňuje príslušná legislatíva (napr. právomoc určiť právnickú osobu, ktorá zriadi Správcu; vykonať verejné ústne rokovanie o správe o činnosti Správcu v rozsahu, ktorý nie je obchodným tajomstvom, atď.). Dovoľujeme si uviesť, že MŽP už v súčasnosti disponuje v Zákone o zálohovaní stanovených prípadoch možnosťou ovplyvniť zmeny v zakladajúcich dokumentoch Správcu zálohového systému. Navrhované oprávnenie zároveň neposkytuje jasné pravidlá za akých podmienok môže MŽP zmeny zakladajúcich dokumentov vykonať či nariadiť. Navrhované zmeny tak poskytujú MŽP široký výklad jeho oprávnenia a nejasné mantinely zásahu do činnosti súkromnoprávnej neziskovej organizácie. Ministerstvom navrhnuté zmeny týkajúce sa technických, organizačných či administratívnych podmienok by tak mohli bez dopredu známých a riadnych zákonom stanovených procesov ohroziť plynulé a efektívne fungovanie zálohového systému. MŽP by svojvoľným zásahom do zakladajúcich dokumentov Správcu mohlo ovplyvniť aj konkrétne podmienky financovania a ekonomickej udržateľnosti zálohového systému, čo by mohlo negatívne vplyvať na slovenských aj zahraničných výrobcov, ktorí sú za financovanie systému v súlade s princípom rozšírenej zodpovednosti výrobcov zodpovední.

7. Zásadná pripomienka k čl. I., novelizačný bod 2

Bod 2. návrhu zákona žiadame vypustiť bez náhrady

Odôvodnenie:

Zastávame názor, že navrhovaná zmena nevyplýva zo žiadnych relevantných dôvodov nakoľko predkladateľom deklarované ciele možno dosiahnuť už za súčasnej právnej úpravy, ktorá, okrem iného, (i) umožňuje MŽP dohľad a kontrolu nad činnosťou Správcu zálohového systému (napríklad účasťou v dozornej rade), (ii) ukladá Správcovi zverejňovať raz mesačne výkaz všetkých platieb spojených s výkonom svojej činnosti (§ 7 ods. 1 písm. x) Zákona o zálohovaní) a informácie o hospodárení s majetkom ako neziskovej organizácie, vrátane zverejnenia výročnej správy obsahujúcej ročnú účtovnú závierku vo verejnej časti registra (§ 33 ods. 4 a § 34 ods. 3 a 4 zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby), (iii) limituje právo Správcu nakladať s príjmami z nevyplatených záloh do 50% bez súhlasu MŽP, (iv) obmedzuje právo Správcu zálohového systému použiť majetok (tj. aj príjmy z činnosti) len v súlade s podmienkami určenými v štatúte a na úhradu nákladov Správcu neziskovej organizácie (§ 31 ods. 1 zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby). Navrhovaná ničím nepodložená zvýšená kontrola nakladania s príjmami Správcu zálohového systému zo strany MŽP, ktoré nie je zakladateľom ani sa nepodieľalo na financovaní Správcu zálohového systému, nemožno považovať za primerané a proporčné opatrenie k naplneniu deklarovaného cieľa, a to aj s ohľadom na vyššie uvedené skutočnosti, že MŽP prostriedkami na naplnenie deklarovaných cieľov disponuje už teraz.

Disproporciu navrhovaného opatrenia zvyrazňuje aj skutočnosť, že tak Zákon o zálohovaní ako aj Zákon o neziskových organizáciách ukladá Správcovi zverejňovať všetky relevantné informácie o hospodárení s majetkom neziskových organizácií a tým vytvára predpoklady pre dôslednú kontrolu zo strany verejnosti a príslušných orgánov.

8. Zásadná pripomienka k čl. I bod 3

Bod 3. návrhu zákona žiadame vypustiť bez náhrady

Odôvodnenie:

Republiková únia zamestnávateľov je členom:

Predkladateľ navrhovanú zmenu zdôvodňuje najmä posilnením kontroly, dohľadu a koordinácie medzi MŽP a Správcom zálohového systému. Predkladateľ však neposkytol žiadne vysvetlenie, ako zastúpenie Ministerstva životného prostredia SR v správnej rade umožní lepšie dosiahnuť stanovené ciele v porovnaní s jeho zastúpením v dozornej rade alebo ďalšími evidenčnými a ohlasovacími povinnosťami Správcu zálohového systému (viď napríklad § 6 ods. 10 a 11, § 7 ods. 1 písm. l), m), n), o), q), v) w) alebo § 9 Zákona o zálohovaní). Predkladateľ sa tak nijako nevysporiadal so skutočnosťou, že všetky spomenuté ciele môže MŽP už v súčasnosti dosiahnuť prostredníctvom svojich zástupcov v dozornej rade Správcu, t.j. v kontrolnom orgáne, ktorý má v súlade s § 25 Zákona o neziskových organizáciách, okrem iného, oprávnenie nazeráť do účtovných a interných dokladov Správcu zálohového systému a upozorňovať správnu radu na zistené nedostatky a navrhovať ich odstránenie. Existujúce mechanizmy považujeme za dostatočné pre vytvorenie predpokladov na dôkladnú kontrolu zo strany verejnosti a príslušných orgánov. Napriek tomu, že MŽP môže kontrolu, dohľad a spoluprácu realizovať aj v súčasnosti, MŽP svoje oprávnenia doposiaľ aktívne nevyužívalo a prostredníctvom svojich zástupcov v dozornej rade Správcu zálohového systému nenavrholo žiadne opatrenia na zlepšenie činnosti či transparentnosti Správcu zálohového systému alebo posilnenie koordinácie medzi Správcom zálohového systému a MŽP. Zastávame názor, že menovanie a odvolanie členov správnej rady ako najvyššieho orgánu neziskovej organizácie, ktorý rozhoduje o najzásadnejších otázkach fungovania a činnosti neziskovej organizácie, by malo zostať plne v kompetencii neziskovej organizácie bez akéhokoľvek zásahu štátu. Mechanizmy dohľadu nad činnosťou správcu garantuje štát už zo zákona, a to v rozsahu zodpovedajúcom účelu a podstate fungovania samotnej neziskovej organizácie. Okrem vyššie uvedeného máme za to, že navrhovaná zmena v zastúpení MŽP v správnej rade Správcu zálohového systému je priamym zásahom štátnych orgánov do pomerov neziskovej organizácie, ktorou Správca zálohového systému je, vrátane voľby vlastných orgánov. Vzhľadom na absenciu legitímneho cieľa sledovaného týmto zásahom a princípov proporcionality pri obmedzovaní základných práv a pri vyvažovaní novej a starej právnej úpravy ide o neprípustný zásah do základného práva podľa čl. 29 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky. Takýto zásah zároveň spôsobuje zásadný odklon od legislatívy platnej v čase založenia Správcu zálohového systému, ktorá predpokladala nezávislý subjekt založený na riadení výrobcami, ktorí zodpovedajú za jeho efektívnosť a financovanie, a preto zodpovedajú aj za jeho riadenie. Navrhovaným opatrením sa predkladateľ usiluje o prevzatie riadenia súkromnoprávneho subjektu, hoci sa nezúčastnil na jeho založení a ani sa nepodieľa na jeho financovaní čo má za následok jeho rozpor s ústavným princípom legitímneho očakávania zakotveného v čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Navrhované opatrenie je problematické aj s ohľadom na európsku legislatívu v oblasti odpadového hospodárstva, a to konkrétne návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o obaloch a odpade z obalov, o zmene nariadenia (EÚ) 2019/1020 a smernice (EÚ) 2019/904 a o zrušení smernice 94/62/ES) zo dňa 15. 3. 2024. V súlade s návrhom má byť správca zálohového systému nezávislou neziskovou organizáciou („system operator is a non-profit and independent legal entity“). Navrhovaným opatrením by došlo k rozporu s európskou legislatívou, nakoľko nad riadením Správcu zálohového systému by mohol prebrať kontrolu štát, a teda by nebola naplnená podmienka nezávislosti ako ju predpokladá spomínaný návrh. S ohľadom na uvedené je zjavné, že navrhované opatrenie nie je dôvodné nakoľko účel a cieľ úpravy je dosiahnutý už súčasnou právnou úpravou. Navrhované opatrenie je tiež v rozpore s platnou právnou úpravou a základnými ústavnoprávnymi princípmi právneho štátu, ako aj disproportčné, kedy cieľ opatrenia možno dosiahnuť výkonom existujúcich zákonných oprávnení alebo prijatím menej zásadných opatrení, ako je napríklad posilnenie ohlasovacej povinnosti Správcu zálohového systému či dôsledným výkonom existujúcich oprávnení zo strany MŽP.

<https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2024/417>