ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2020

Vyhlásené: 29. 9. 2020 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

267

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky
PL. ÚS 19/2017-115

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 8. júla 2020 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka (sudca spravodajca), Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského vo veci návrhu skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených spoločnosťou Capitol Legal Group, advokátska kancelária s. r. o., Einsteinova 19, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a konateľ JUDr. Rastislav Hanulák, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení § 11 ods. 7, 8 a 9 vyhlášky Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 24/2013 Z. z., ktorou sa ustanovujú pravidlá pre fungovanie vnútorného trhu s elektrinou a pravidlá pre fungovanie vnútorného trhu s plynom v znení neskorších predpisov, s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a), čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1, čl. 46 ods. 2, čl. 59 ods. 2 a čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a § 3 ods. 2, § 9 ods. 1 písm. b) bodu 1, § 11 ods. 1, § 12 ods. 1 a § 40 ods. 1 zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov v spojení s § 2 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov takto

r o z h o d o l :

Návrhu skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky nevyhovuje.

Odôvodnenie:

I.
Predmet konania

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 8. novembra 2016 doručený návrh skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovení § 11 ods. 7, 8 a 9 vyhlášky Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 24/2013 Z. z., ktorou sa ustanovujú pravidlá pre fungovanie vnútorného trhu s elektrinou a pravidlá pre fungovanie vnútorného trhu s plynom v znení neskorších predpisov (ďalej aj „vyhláška 1“), a § 12 ods. 8, 9, 10 a 11 vyhlášky Úradu pre reguláciu

sieťových odvetví č. 260/2016 Z. z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v elektroenergetike a niektoré podmienky vykonávania regulovaných činností v elektroenergetike v znení neskorších predpisov (ďalej aj „vyhláška 2“, spolu aj „napadnuté časti vyhlášok“), s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a), čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1, čl. 46 ods. 2, čl. 59 ods. 2 a čl. 123 ústavy, čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) a § 3 ods. 2, § 9 ods. 1 písm. b) bodu 1, § 11 ods. 1, § 12 ods. 1 a § 40 ods. 1 zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o regulácii“) v spojení s § 2 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o cenách“).

1.1 Prílohou návrhu bolo taktiež plnomocenstvo, ktorým navrhovatelia splnomocňujú na zastupovanie pred ústavným súdom „*... JUDr. Rastislava Hanuláka, advokáta zapísaného v SAK pod č. 5504 vykonávajúceho advokáciu ako konateľ a spoločník spoločnosti Capitol Legal Group, advokátska kancelária s.r.o...*“. Keďže je v plnomocenstve označený advokát oprávnený vykonávať advokáciu ako konateľ a spoločník spoločnosti s ručením obmedzeným, vyhodnotil ústavný súd priložené plnomocenstvo podľa jeho obsahu ako splnomocnenie udelené obchodnej spoločnosti Capitol Legal Group, advokátska kancelária s. r. o., Einsteinova 19, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a konateľ JUDr. Rastislav Hanulák.

2. Navrhovatelia v návrhu uviedli skutkový opis a predmet napádanej právnej úpravy a opis cenotvorby v elektroenergetike. V tejto súvislosti uviedli nasledujúce podstatné skutočnosti: „*... zložkami ceny za združenú dodávku elektriny sú aj ďalšie platby nad rámec ceny za dodávku elektriny (ako tovaru) a prepravných služieb. Podľa citovaného § 29 ods. 6 Vyhlášky o cenovej regulácii ide o (a) tarifu za systémové služby, (b) tarifu za podporu elektriny z obnoviteľných zdrojov energie, (c) tarifu za podporu elektriny vyrobenej vysoko účinnou kombinovanou výrobou, (d) tarifu za elektrinu vyrobenú z domáceho uhlia a (e) tarifu za ostatné činnosti organizátora krátkodobého trhu s elektrinou. Keďže všetky tieto platby sú označené ako tarifa, s poukazom na vyššie citované ustanovenie § 2 písm. h) Zákona o regulácii, by malo ísť o pevné ceny viažuce sa na technickú jednotku. Z argumentácie, ktorú uvádzame v ďalších častiach tohto návrhu však vyplynie, že tomu tak v skutočnosti nie je, ale že ide o autoritatívne ustanovené poplatky, ktoré nemajú oporu v zákonnej právnej úprave. Definíciu ani bližšie vysvetlenie povahy a obsahu uvedených tarif nenájdeme v žiadnom zákonnom predpise. Opis tarif vyplýva len z § 1 písm. g) a h) Vyhlášky o cenovej regulácii...*“

3. Navrhovatelia v návrhu konštatujú, že povinnosť uhrádzať platbu za systémové služby a platbu za prevádzkovanie systému podľa vyhlášky 1, resp. tarify podľa vyhlášky 2 (ďalej len „tarify“) nemá oporu v ustanovení žiadneho zákona. V tejto súvislosti navrhovatelia konštatujú, že „*Ako sme uviedli vyššie, žiaden zákon (Zákon o energetike. Zákon o regulácii ani iný zákonný predpis) bližšie nedefinuje ani obsahovo nešpecifikuje tarifu za prevádzkovanie systému... ... Zákon ani neustanovuje, ktorý účastník trhu s elektrinou má tarifu za prevádzkovanie systému platiť a ani to, komu sa má platiť... Skutočný obsah tarify za prevádzkovanie systému tak možno určiť len z definície uvedenej v § 1 písm. g) Vyhlášky o cenovej regulácii a z ďalších ustanovení Vyhlášky o cenovej regulácii, ktoré upravujú spôsob jej výpočtu...*“.

4. Navrhovatelia poukázali na skutočnosť, že tarify podľa ich názoru nemajú povahu ceny za dodávku elektriny. V tejto súvislosti uviedli, že «*Z uvedeného vyplýva, že tarifa za prevádzkovanie systému sa (povinne) hradí každým koncovým odberateľom elektriny v rozsahu jeho koncovej spotreby elektriny na odbernom mieste. Z ustanovenia § 11 ods. 10 Vyhlášky o pravidlách trhu a ustanovenia § 12 ods. 8, 9, 10 a 11 Vyhlášky o cenovej regulácii však vyplýva, že sa uplatňuje aj voči výrobcom elektriny v rozsahu elektriny vyrobenej vo vlastnom zariadení na výrobu elektriny a spotrebovanej na ostatnú vlastnú spotrebu elektriny výrobcu elektriny alebo vlastnú spotrebu elektriny pri výrobe elektriny, ktorá bola odobratá zo sústavy... Tarifa za prevádzkovanie systému zahŕňajúca vybrané „vynútené“ náklady príslušných účastníkov trhu s elektrinou však nemá povahu ceny za dodávku tovaru alebo ceny za poskytovanie služby v sieťových odvetviach, keďže za ňu nie sú poskytované žiadne vecné plnenia v podobe tovarov alebo služieb v sieťových odvetviach. Tarifa za prevádzkovanie systému má čisto kompenzačný charakter...*».

5. Navrhovatelia zdôraznili, že «*Tarifa za prevádzkovanie systému tak nemá povahu ceny*

v sieťových odvetviach, a preto by nemala byť ani výsledkom regulačnej činnosti Úradu. Žiadnu rolu tu nehrá ani jej označenie ako „tarifa“, ktorou by mala byť pevná cena viažuca sa na technickú jednotku (§ 2 písm. h) zákona o regulácii), a to z dôvodu, že toto označenie nezodpovedá realite... Na základe uvedeného je zrejmé, že tarifa za prevádzkovanie systému nemá de facto povahu ceny v sieťových odvetviach, ale povahu autoritatívneho poplatku zavedeného podzákonnými predpismi Úradu (bez existencie konkrétneho vecného protiplnenia)...».

6. Navrhovatelia teda namietali rozpor napadnutých častí vyhlášok s ústavou a zákonmi (pozri bod 1). V tejto súvislosti v podstatnom uviedli: „*... Spôsob určovania výšky tarify za prevádzkovanie systému, ako ani mechanizmus jej úhrady vyplývajúci z napadnutých ustanovení Vyhlášky o pravidlách trhu a Vyhlášky o cenovej regulácii, nemá oporu v zákone. Na základe vyššie uvedeného je potrebné konštatovať, že Vyhláškou o pravidlách trhu a Vyhláškou o cenovej regulácii sa účastníkom trhu s elektrinou platiacim platbu (tarifu) za prevádzkovanie systému ukladajú povinnosti nad rámec zákona či dokonca v rozpore s ním... platba za prevádzkovanie systému nemá charakter ceny v sieťových odvetviach, účastníci trhu s elektrinou, ktorí sú ju povinní platiť za ňu nezískavajú žiadne (ani potenciálne) protiplnenie. Sú ju povinní platiť len na základe povinnosti vyplývajúcej z Vyhlášky o pravidlách trhu a Vyhlášky o cenovej regulácii. Z rovnakého dôvodu sú platbu (tarifu) za prevádzkovanie systému povinní iní účastníci trhu s elektrinou od jej platiteľov vyberať. Podľa svojej povahy je teda platba (tarifa) za prevádzkovanie systému autoritatívne určeným poplatkom, ktorý má len kompenzačné a fiškálne účely...*“

7. Navrhovatelia namietali, že „*Úrad nie je oprávnený v rámci cenovej regulácie, ani v rámci inej svojej zákonnej kompetencie určovať podzákonnými predpismi poplatky, ktoré nemajú povahu ceny... Realizácia oprávnenia vykonávať cenovú reguláciu vyžaduje existenciu záväzkovoprávneho vzťahu v súvislosti s dodávkou tovaru alebo poskytovaním služby v sieťových odvetviach ako základného ekonomického fundamentu... Úrad nie je oprávnený podzákonnými predpismi kreovať nové (zákonnou úpravou nezaložené) poplatkové vzťahy, ktorých účelom je kompenzovať vybrané náklady niektorých účastníkov trhu s elektrinou na úkor iných účastníkov trhu s elektrinou. Náklady, ktoré majú povahu ekonomicky oprávnených nákladov je oprávnený len zohľadniť v rámci cenovej regulácie tovarov alebo služieb zabezpečovaných tými účastníkmi trhu s elektrinou, ktorým pri výkone ich podnikateľskej činnosti v energetike vznikajú... Povinnosť platiť platbu (tarifu) za prevádzkovanie systému ako osobitný poplatok nevyplýva zo Zákona o energetike, Zákona o regulácii ani iného zákonného predpisu. Žiaden zákon dokonca ani nezmocňuje Úrad k tomu, aby takýto osobitný poplatok zaviedol. Platba (tarifa) za prevádzkovanie systému preto nie je stanovená zákonom a ani na základe zákona...*“.

8. Navrhovatelia poukázali na deficity delegačnej normy, pričom zdôraznili, že *«V tomto zmysle možno potom interpretovať aj splnomocňovacie ustanovenie §40 ods. 1 písm. n) Zákona o regulácii, podľa ktorého je Úrad oprávnený vydať všeobecne záväzný predpis, ktorým ustanoví „podrobnosti o individuálnych sadzbách súvisiacich so systémovými službami a úhradou osobitných nákladov.“... Napriek tomu sa navrhovatelia domnievajú, že ani táto blanketová norma nezmocňuje Úrad k tomu, aby zaviedol platbu (tarifu) za prevádzkovanie systému v podobe povinného poplatku voči koncovým odberateľom elektriny plošne a súčasne aj voči výrobcom, ktorí si elektrinu sami vyrábajú. Ustanovenie § 12 ods. 6 v spojení s § 40 ods. 1 písm. n) Zákona o regulácii prinajhoršom umožňuje Úradu určiť individuálne platby pre koncových odberateľov pripojených do prenosovej sústavy, pretože len o týchto sa výslovne zmieňuje... Zákon o regulácii (ani iný zákon) neupravuje v dostatočnom rozsahu požadované znaky právnej povinnosti (čo do subjektu, objektu a obsahu) koncových odberateľov elektriny a výrobcov elektriny platiť tarify súvisiace so systémovými službami a úhradou osobitných nákladov v podobe, v akej je zavedená prostredníctvom platby (tarify) za prevádzkovanie systému... Okrem ust. § 40 ods. 1 písm. n) Zákona o regulácii týkajúceho sa určenia podrobností individuálnych sadzieb taríf súvisiacich so systémovými službami a úhradou osobitných nákladov, žiadne iné zákonné ustanovenie nezmocňuje Úrad zaviesť platbu (tarifu) za prevádzkovanie systému ako osobitný poplatok, ktorý nemá povahu ceny za tovary a služby v sieťových odvetviach...»*.

9. K namietanému nesúladu napadnutých ustanovení vyhlášky 1 a vyhlášky 2 s ústavou navrhovatelia uviedli, že *«V danom prípade teda Úrad zavedením platby (tarify) za*

prevádzkovanie systému porušil ustanovenia článku 13 ods. 1 písm. a) Ústavy, pretože ju zaviedol bez riadnej opory v zákone. Keďže napadnutými ustanoveniami Vyhlášky o pravidlách trhu a Vyhlášky o cenovej regulácii zaviedol osobitný poplatok bez opory v zákone, porušil aj ustanovenia článku 59 ods. 2 Ústavy... Tým, že platbu (tarifu) za prevádzkovanie systému zaviedol prostredníctvom napadnutých ustanovení Vyhlášky o pravidlách trhu a Vyhlášky o cenovej regulácii bez riadneho zákonného splnomocnenia, resp. na rámec medzí splnomocnenia určeného zákonom, porušil aj ustanovenie článku 123 Ústavy... Tieto porušenia Ústavy ipso facto zakladajú aj porušenie článku 2 ods. 2 Ústavy... (porušenie princípu legality). Porušenie princípu legality znamená aj porušenie princípov právneho štátu, a teda porušenie článku 1 ods. 1 Ústavy... De facto sa tak prostredníctvom nezákonne zavedenej platby (tarify) za prevádzkovanie systému odčerpáva majetok všetkých osôb, ktoré sú povinné platbu (tarifu) za prevádzkovanie systému platiť. Voči týmto osobám súčasne dochádza k faktickému vyvlastňovaniu ich majetku, resp. obmedzeniu vlastníckeho práva bez splnenia podmienok vyplývajúcich z článku 20 ods. 4 Ústavy... V prípade platby (tarify) za prevádzkovanie systému... ide o zásah do vlastníckeho práva podstatne širšieho okruhu osôb, v tomto prípade účastníkov trhu s elektrinou, ktorí sú túto platbu povinní platiť (t.j. všetci koncoví odberatelia elektriny a výrobcovia elektriny, vo vzťahu k elektrine, ktorú sami vyrobia a spotrebujú)... Z uvedených dôvodov majú navrhovatelia za to, že napadnuté ustanovenia Vyhlášky o pravidlách trhu a Vyhlášky o cenovej regulácii nekorešpondujú s článkom 20 ods. 1 a ods. 4 Ústavy a článkom 1 Dodatkového protokolu... Pri zvolenom spôsobe určenia výšky platby (tarify) za prevádzkovanie systému nie sú... dotknuté osoby objektívne spôsobilé akokoľvek zasiahnuť do procesu tvorby jej výšky, a to napriek tomu, že v zmysle ust. § 3 ods. 1 Zákona o regulácii je účelom regulácie „transparentným a nediskriminačným spôsobom zabezpečiť dostupnosť tovarov a s nimi súvisiacich regulovaných činnosti za primerané ceny a v určenej kvalite.“ Keďže nie sú účastníkmi cenového konania, nemajú možnosť vyjadriť sa v konaní, podať opravné prostriedky ani správnu žalobu... V dôsledku zavedenia platby (tarify) za prevádzkovanie systému ako povinného poplatku bez ohľadu na existenciu vecného protiplnenia a určovania jej výšky v cenovom konaní vedenom len s organizátorom krátkodobého trhu s elektrinou sa fakticky znemožňuje skutočne dotknutým osobám domáhať ochrany pred nezákonnosťou na súde. Výsledkom je teda aj porušenie základného práva platiteľov platby (tarify) za prevádzkovanie systému a osôb, ktorých náklady sa touto platbou (tarifou) kompenzujú na spravodlivý proces vyplývajúceho z článku 46 ods. 2 Ústavy...».

10. K namietanému nesúladu napadnutých ustanovení vyhlášky 1 a vyhlášky 2 so zákonom o regulácii a zákonom o cenách navrhovatelia uviedli, že „*... navrhovatelia vidia v platbe (tarife) za prevádzkovanie systému, ktorá je zavedená na základe napadnutých ustanovení Vyhlášky o pravidlách trhu a Vyhlášky o cenovej regulácii aj porušenie ust. § 3 ods. 2, § 9 ods. 1 písm. b) bodu 1, § 11 ods. 1, § 12 ods. 1, § 40 ods. 1 Zákona o regulácii v spojení s porušením ust. § 2 ods. 1 Zákona o cenách. Napadnuté ustanovenia Vyhlášky o pravidlách trhu a Vyhlášky o cenovej regulácii sú preto v rozpore s uvedenými ustanoveniami Zákona o regulácii a Zákona o cenách.*“.

11. Navrhovatelia navrhli, aby ústavný súd po prijatí ich návrhu na ďalšie konanie nálezom takto rozhodol:

„I. Ustanovenia § 11 ods. 7, 8 a 9 vyhlášky Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 24/2013 Z. z. ktorou sa ustanovujú pravidlá pre fungovanie vnútorného trhu s elektrinou a pravidlá pre fungovanie vnútorného trhu s plynom v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s článkom 1 ods. 1, článkom 2 ods. 2, článkom 13 ods. 1 písm. a), článkom 20 ods. 1 a ods. 4, článkom 35 ods. 1, článkom 46 ods. 2, článkom 59 ods. 2 a článkom 123 Ústavy Slovenskej republike, článkom 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, § 3 ods. 2, § 9 ods. 1 písm. b) bod 1, § 11 ods. 1, § 12 ods. 1 a § 40 ods. 1 zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov v spojení s § 2 ods. 1 zákona č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov.

II. Ustanovenia § 12 ods. 8, 9, 10 a 11 vyhlášky Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 260/2016 Z. z. ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v elektroenergetike a niektoré podmienky vykonávania regulovaných činností v elektroenergetike nie sú v súlade s článkom 1 ods. 1, článkom 2 ods. 2, článkom 13 ods. 1 písm. a), článkom 20 ods. 1 a ods. 4, článkom 35 ods. 1, článkom 46 ods. 2, článkom 59 ods. 2 a článkom 123 Ústavy Slovenskej republike, článkom 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,

§ 3 ods. 2, § 9 ods. 1 písm. b) bod 1, § 11 ods. 1, § 12 ods. 1 a § 40 ods. 1 zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov v spojení s § 2 ods. 1 zákona č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov.“

II.

Priebeh konania

12. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd dospel k záveru o splnení predpokladov na meritórne prerokovanie časti návrhu navrhovateľov vo vzťahu k napadnutej vyhláške 1 ustanovených v ústave a zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 38/1993 Z. z.“), a preto uznesením č. k. PL. ÚS 19/2017-47 z 12. decembra 2017 návrh na začatie konania v tejto časti prijal na ďalšie konanie.

13. V súlade s čl. X bodom 5 písm. c) Rozvrhu práce Ústavného súdu Slovenskej republiky na obdobie od 26. apríla 2019 do 31. decembra 2019 v znení dodatku č. 1 schváleného 16. októbra 2019 bola vec náhodným výberom pomocou technických a programových prostriedkov prerozdelená a 17. októbra 2019 pridelená sudcovi spravodajcovi Rastislavovi Kaššákovi.

14. Navrhovatelia v podanom návrhu napádali aj nesúlad vyhlášky 2 s označenými ustanoveniami ústavy, dodatkového protokolu a zákonov (bod 1). Dňa 8. februára 2017 bola v Zbierke zákonov Slovenskej republiky vyhlásená vyhláška Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 18/2017 Z. z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v elektroenergetike a niektoré podmienky vykonávania regulovaných činností v elektroenergetike v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška 3“). Účinnosť vyhlášky 3 bola v § 48 stanovená dňom vyhlásenia. Z § 47 vyhlášky 3 vyplýva, že vyhláška 2 bola v celom rozsahu derogovaná („Zrušuje sa vyhláška Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 260/2016 Z. z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v elektroenergetike a niektoré podmienky vykonávania regulovaných činností v elektroenergetike“). Ústavný súd preto pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania o časti návrhu navrhovateľov vo vzťahu k napadnutej vyhláške 2 rozhodol v súlade s ustanovením § 41a ods. 4 zákona č. 38/1993 Z. z. tak, že konanie o tejto časti návrhu navrhovateľov zastavil.

15. Po prijatí návrhu na ďalšie konanie si ústavný súd podľa § 39 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. vyžiadal stanovisko k návrhu od Úradu pre reguláciu sieťových odvetví (ďalej len „úrad“) a vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“). Ústavný súd zároveň podľa § 30 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. účastníkov konania vyzval, aby sa vyjadrili, či súhlasia s upustením od ústneho pojednávaní vo veci.

16. Na výzvu ústavného súdu predložilo písomné stanovisko k návrhu navrhovateľov za vládu ministerstvo spravodlivosti podaním č. 36499/2018/120 zo 14. marca 2018 doručeným ústavnému súdu 23. marca 2018, v ktorom ústavnému súdu oznámilo, že súhlasí s tým, aby ústavný súd v prejednávanej veci upustil od ústneho pojednávania.

17. Na výzvu ústavného súdu predložil písomné stanovisko k návrhu navrhovateľov úrad podaním č. 10622/2018/BA z 22. marca 2018 doručeným ústavnému súdu 27. marca 2018.

18. Navrhovatelia sa k stanovisku vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti zo 14. marca 2018 (č. podania 36499/2018/120) a k stanovisku úradu z 22. marca 2018 (č. podania 10622/2018/BA) vyjadrili listom zo 7. mája 2018 doručeným ústavnému súdu 9. mája 2018, v ktorom ústavnému súdu oznámili, že nesúhlasia s upustením od ústneho pojednávania vo veci.

19. Keďže došlo v čase od prijatia návrhu navrhovateľov na ďalšie konanie k zmene niektorých referenčných právnych noriem tak, ako je to bližšie opísané v časti V.4 tohto nálezu, ústavný súd podľa § 86 ods. 1 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“) požiadal úrad o zaslanie písomného stanoviska ku skutočnostiam, ktoré nastali po prijatí časti návrhu na ďalšie konanie.

20. Na výzvu ústavného súdu predložil teda úrad ďalšie písomné stanovisko podaním č. 43727/2019/BA z 12. decembra 2019 doručeným ústavnému súdu 13. decembra 2019.

Navrhovatelia sa k stanovisku úradu z 12. decembra 2019 (č. podania 43727/2019/BA) vyjadrili listom z 27. februára 2020 doručeným ústavnému súdu 3. marca 2020, v ktorom ústavnému súdu oznámili, že súhlasia s upustením od ústneho pojednávania vo veci.

III.

Stanoviská vlády a úradu a vyjadrenie navrhovateľov

III.1 Stanovisko vlády k návrhu navrhovateľov

21. Stanovisko za vládu predložilo ministerstvo spravodlivosti podaním č. 36499/2018/120 zo 14. marca 2018 doručeným ústavnému súdu 23. marca 2018. Ministerstvo spravodlivosti nesúhlasilo s návrhom navrhovateľov a navrhlo, aby ústavný súd nálezom rozhodol tak, že návrhu navrhovateľov nevyhovuje. V súvislosti s namietaným deficitom delegačnej normy vláda uviedla, že *«Navrhovatelia tvrdia, že Úrad vydaním vyhlášky o pravidlách trhu prekročil rozsah svojich právomocí a ustanovil nad rámec zákona povinnosť účastníkom trhu s elektrinou platiť platbu za prevádzkovanie systému, pričom táto platba za prevádzkovanie systému nemá charakter ceny v sieťových odvetviach a účastníci trhu s elektrinou, ktorí sú povinní uvedenú platbu platiť napriek tomu, že za ňu nezískavajú žiadne (ani potenciálne) protiplnenie. Podľa názoru navrhovateľov Úrad nie je oprávnený v rámci cenovej regulácie, ani v rámci inej svojej zákonnej kompetencie určovať podzákonnými predpismi poplatky, ktoré nemajú povahu ceny... Vláda s týmito právnymi závermi navrhovateľov nesúhlasí. Preto by chcela dať do pozornosti, že podľa § 4 ods. 1 zákona o regulácii: „Úrad je orgánom štátnej správy pre oblasť regulácie sieťových odvetví s celoslovenskou pôsobnosťou.“. Ďalej podľa § 9 ods. 1 písm. a) zákona o regulácii, Úrad je splnomocnený vydávať všeobecne záväzné právne predpisy a podľa písmena b) a jeho bodu 1. vykonáva cenovú reguláciu... Ak sa pozrieme na splnomocňovacie ustanovenia v § 40 ods. 1 písm. a) až c) zákona o regulácii, zistíme, že zákonodarca výslovne splnomocnil Úrad na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu...»*.

22. V súvislosti s namietaným deficitom delegačnej normy vláda poukázala na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 10/2013, pričom uviedla, že „*... Ústavný súd konštatoval, že nie je nevyhnutné detailné opísanie jednotlivých práv a povinností, ktoré má upraviť podzákonný právny predpis. Ak si porovnáme to, čo konštatoval Ústavný súd SR s jednotlivými citovanými ustanoveniami zákona o regulácii, tak môžeme konštatovať, že predmetné ustanovenia sú plne v súlade s právnym názorom Ústavného súdu SR...*“.

23. V súvislosti s namietaným nesúladom napadnutých ustanovení vyhlášky 1 a vyhlášky 2 s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu vláda uviedla, že „*... K uvedenému si vláda dovoľuje poukázať na činnosti, ktoré vykonáva OKTE, a.s. ako organizátor krátkodobého trhu s elektrinou. Náplň činnosti spoločnosti predovšetkým vyplýva z medzinárodných (najmä z právnych aktov Európskej únie) a národných právnych predpisov, ktoré sú predovšetkým upravené v § 37 a nasl. Zákona o energetike... Vláda je presvedčená, že predmetné ustanovenia v pravidlách trhu nie sú v rozpore s Ústavou SR a ani s ostatnými zákonnými predpismi. Na základe toho sa vláda nestotožňuje s právnym názorom navrhovateľov... Najmä v kontexte povinností OKTE, a.s., ktoré v zmysle zákona o energetike a iných uvedených právnych predpisov má povinnosť vykonávať. Predovšetkým vykonávať činnosť správy a zberu nameraných dát a centrálnu fakturáciu poplatkov súvisiacich s prevádzkou elektrizačnej sústavy...*“.

24. V súvislosti s namietaným nesúladom napadnutých ustanovení vyhlášky 1 a vyhlášky 2 s čl. 35 ods. 1 ústavy vláda uviedla, že „*Vláda poukazuje, že sa jedná o regulované prostredie, resp. tieto podnikateľské činnosti podliehajú štátnej regulácii. Treba taktiež dodať, že samotná energetika, resp. elektroenergetika má významnú strategickú povahu. Preto cenotvorba v energetike nie je určovaná len na základe trhového princípu, ale štát sa snaží, aby tieto tovary (statky) boli dostupné celej škále spoločnosti, pre ktorú sú životne potrebné, čo obdobne Ústavný súd SR konštatoval vo svojom náleze PL. ÚS 17/2014...*“.

III.2 Stanovisko úradu k návrhu navrhovateľov

25. Úrad vo svojom stanovisku č. 10622/2018/BA doručenom ústavnému súdu 27. marca 2018 s návrhom navrhovateľov ani s nimi uvádzanou argumentáciou nesúhlasil, pričom k rozsahu napádaných ustanovení vyhlášky 1 a vyhlášky 2 uviedol, že „*Ustanovenia § 11 odsek 7 až 9*

vyhlášky o pravidlách trhu zabezpečujú, aby sa platby za systémové služby a platby za prevádzkovanie systému riadne uplatnili na koncovú spotrebu elektriny so zohľadnením prirodzeného obchodného toku platieb medzi účastníkmi trhu. K uvedeným ustanoveniam vyhlášky o pravidlách trhu uvádzame, že predstavujú len čiastkové ustanovenia týkajúce sa tarify za prevádzkovanie systému, pričom základné ustanovenia sú v zákone o regulácii (napr. § 10 písm. a) druhého bodu a § 12 ods. 7) a špecifickejšie pravidlá sú v súčasnosti vo vyhláške č. 18/2017 Z. z. a vo vyhláške o pravidlách trhu. Z hľadiska obsahu navrhovateľmi napádaných ustanovení § 11 ods. 7, 8 a 9 vyhlášky o pravidlách trhu nevidíme legitímny účel takto koncipovaného návrhu, pričom z obsahového hľadiska návrhu vyplýva, že navrhovatelia napádajú celý mechanizmus tarify za prevádzkovanie systému ako taký a nielen ustanovenia § 11 ods. 7, 8 a 9 vyhlášky o pravidlách trhu. Ak by aj došlo k derogácii uvedených ustanovení, nič by sa právne ani fakticky nezmenilo, pretože tarifa za prevádzkovanie systému je upravená v množstve ďalších ustanovení zákona o regulácii, vyhlášky č. 18/2017 Z. z. a aj vyhlášky o pravidlách trhu. Z uvedených dôvodov sa javí návrh skupiny poslancov ako zmätočný a účelový, pretože v prípade plného úspechu vo veci sa nijakým spôsobom nezmení právny režim platieb tarify za prevádzkovanie systému, nakoľko táto tarifa vyplýva zo zákona a aj z iných ustanovení, ktoré nie sú predmetom tohto konania pred ústavným súdom.“.

26. V súvislosti s právnym názorom navrhovateľov vyjadreným v návrhu vo vzťahu k povahe tarify úrad uviedol, že *„Zároveň nie je pravdivá ani téza navrhovateľov, ktorú prezentujú v celom svojom návrhu, a to, že platitelia tarify za prevádzkovanie systému nedostávajú žiadnu protislužbu. Uvedenou protislužbou sú všetky služby obsiahnuté v tarifách podľa v § 12 ods. 7 zákona o regulácii... Ako sme uviedli, všetky uvedené služby predstavujú reálne protiplnenie, ktoré priamo súvisí s uhrádzaním tarify za prevádzkovanie systému a zároveň priamo ovplyvňuje ekonomický a technický stav elektrizačnej sústavy ako takej. Zároveň majú tieto služby celoštátny (národný) a medzinárodný význam, ktorý je potrebné zachovať a ďalej rozvíjať, a nie rušiť. Inak povedané, v prípade neexistencie uvedených služieb na trhu s elektrinou by bola ohrozená základná technická a najmä ekonomická existencia sústavy, pričom doplatili by sme na to všetci – odberatelia elektriny. Dnešná spoločnosť je založená na funkčnej a neustále dostupnej elektrickej energii kdekoľvek na odbernom mieste. Takýto technický a ekonomický stav súvisí so stavom právnym, ktorý je obsiahnutý aj vo vyhláške o pravidlách trhu a v cenovej vyhláške. Narušením uvedeného právneho stavu by došlo k postupnému znefunkčneniu elektrizačnej sústavy, z počiatku ekonomické znefunkčnenie a postupne s tým súvisiace faktické (fyzikálne) znefunkčnenie. Je prioritou každého štátu, aby si chránil svoje strategické záujmy, medzi ktoré patrí na popredných miestach elektrifikácia územia. Právny stav, aký je v súčasnosti zvolený, spĺňa tieto kritériá, pretože ako vidíme zo skúseností z posledných desaťročí po druhej svetovej vojne, na území Slovenska máme špičkovú a fungujúcu elektrizačnú sústavu, ktorá patrí k najmodernejším v Európe a vo svete. Takýto faktický stav je podmienený stavom ekonomickým a právnym, ktoré sú neoddeliteľné.“.*

27. V súvislosti s konštatovaním navrhovateľov, že tarify nemajú povahu ceny za dodávku elektriny, úrad uviedol, že *«... nie je pravdivé tvrdenie sťažovateľov, na ktorom postavili argumentáciu svojho návrhu, že výrobcovia elektriny platia platby za systémové služby a za prevádzkovanie systému a „nič za to nedostávajú, žiadnu protihodnotu“. Protihodnotu dostávajú, keďže majú neustále pripravenú sústavu za účelom odoberania elektriny, a to v takom rozsahu, aký majú určený, ale zároveň dostávajú ďalšie služby uvedené vyššie. Prenosová a distribučná sústava musí byť neustále udržiavaná pod rovnakým napätím a s rovnakou frekvenciou. Uvedený stav sústavy ale nie je „zadarmo“, na takýto režim je potrebné vynakladať neustále nemalé finančné prostriedky, a to nielen z hľadiska technického stavu, ale aj z hľadiska administratívneho a personálneho. Navyše ak by prevádzkovatelia elektrických sústav (či už prenosovej, regionálnych distribučných alebo aj miestnych distribučných) nedodržali určené technické parametre sústavy (napätie, frekvencia, rezervovaná kapacita), hrozia celej sústave nepredstaviteľné problémy, ktoré by mali za následok viacero právnych zodpovedností. V najhoršom prípade by mohlo ísť o totálny výpadok sústavy na určitom území (tzv. blackout), čo by sme pocítili všetci odberatelia elektriny na území Slovenska – domácnosti, malé podniky, ale aj nemocnice, či veľké priemyselné podniky, na ktorých je postavené hospodárstvo Slovenskej republiky...».*

28. V súvislosti s namietaným deficitom delegačnej normy úrad poukázal na ustanovenie § 40 ods. 4 zákona o regulácii a ustanovenie § 17 ods. 14 písm. g) zákona o energetike, pričom

uviedol, že „*Z uvedeného ustanovenia jednoznačne vyplýva, že jednotková cena za tarifu za prevádzkovanie systému je zložkou ceny za dodávku elektriny, ktorú na základe zmluvy uhrádza odberateľ elektriny. Zároveň tarifa za prevádzkovanie systému podlieha podľa § 12 ods. 1 a 7 zákona o regulácii cenovej regulácii, pričom tento zákon ustanovuje aj jednotlivé zložky tarify.*“.

29. Ku skutočnostiam, ktoré nastali po prijatí časti návrhu na ďalšie konanie (zmena niektorých referenčných právnych noriem bližšie opísaná v časti V.4 tohto nálezu), sa úrad vyjadril vo svojom stanovisku č. 43727/2019/BA z 12. decembra 2019, pričom v podstatnom uviedol: „*Prijatie novelizačného zákona č. 309/2018 Z. z... zásadne zmenilo systém podpory výroby elektriny z obnoviteľných zdrojov energie... Zákonodarca prehľadnejšie upravil ustanovenia o tarife za prevádzkovanie systému a tarife za systémové služby v § 11 ods. 1 písm. h) a l) a § 12 ods. 6 až 9 zákona č. 250/2012 Z. z., čím podľa názoru úradu odstránil aj prípadné pochybnosti navrhovateľov s uplatňovaním tarify za prevádzkovanie systému. Napadnutá tarifa za prevádzkovanie systému bola z dôvodu zvolenej legislatívnej techniky a súvisiacich úprav v § 11 a 12 zároveň definovaná priamo v zákone, a to § 2 písm. p) zákona č. 250/2012 Z. z., pričom sa rovnako uplatňuje na koncovú spotrebu elektriny.*“

III.3 Vyjadrenie navrhovateľov

30. Stanovisko vlády a stanovisko úradu ústavný súd zaslal navrhovateľom s možnosťou reagovať na ne. Rovnako tak ústavný súd zaslal navrhovateľom stanovisko úradu č. 43727/2019/BA z 12. decembra 2019.

31. Vo svojej odpovedi zo 7. mája 2018 navrhovatelia vo vzťahu k stanovisku vlády v podstatnom uviedli: *«... vláda argumentuje, že mechanizmus uplatňovania tarify za prevádzkovanie systému vyplývajúci z Vyhlášky o pravidlách trhu predstavuje len akési technické, či expertné doplnenie zákonného rámca pre uplatňovanie tejto tarify. A teda, že zákon dostatočným spôsobom vymedzuje podstatné znaky právnej povinnosti dopadajúcej na koncových odberateľov elektriny a výrobcov elektriny. Navrhovatelia však majú za to, že tieto tvrdenia vlády SR sa nezakladajú na správnom posúdení uvedenej problematiky. V samotnom návrhu na začatie konania navrhovatelia dostatočne zdôvodnili (najmä časť IV-A) prečo Zákon o regulácii ani iný zákon neobsahuje vymedzenie podstatných znakov právnej povinnosti platiť tarifu za prevádzkovanie systému (subjektovo, objektovo aj obsahovo)... Práve naopak, subjekt, objekt aj zvyšnú obsahovú „náplň“ právnej povinnosti koncových odberateľov elektriny a výrobcov elektriny upravuje výlučne len Vyhláška o pravidlách trhu v ustanoveniach, ktoré navrhovatelia napadli.»*

32. Vo svojej odpovedi navrhovatelia vo vzťahu k stanovisku úradu v podstatnom uviedli: „*Argumenty, ktoré Úrad uvádza v časti II svojho stanoviska majú prevažne politický charakter, keď Úrad vysvetľuje dôvody prečo pristúpil k normotvorbe, ktorú navrhovatelia svojim návrhom napadli. Nezaznievajú žiadne právne relevantné skutočnosti vyvracajúce tvrdenia navrhovateľov o absentujúcom zákonnom zmocnení, ktoré by Úrad oprávňovalo na komplexnú úpravu mechanizmu uplatňovania tarify za prevádzkovanie systému v podzákonnom predpise... Z uvedených dôvodov navrhovatelia aj naďalej trvajú na podanom návrhu na začatie konania vrátane návrhu na rozhodnutie vo veci.*“

33. Vo svojej ďalšej odpovedi navrhovatelia vo vzťahu k stanovisku úradu č. 43727/2019/BA z 12. decembra 2019 v podstatnom uviedli: „*Čo sa týka cenovej regulácie, vyhláška Úradu č. 260/2016 bola nahradená vyhláškou č. 18/2017. Vzhľadom na citovanú novelizáciu máme za to, že bod II. návrhu na začatie konania (strana 2) stráca svoje opodstatnenie, preto v tejto časti opierajúc sa o ust. § 77 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov berú Navrhovatelia Návrh späť.“ O časti návrhu navrhovateľov vo vzťahu k napadnutej vyhláške 2 však ústavný súd rozhodol už pri predbežnom prerokovaní návrhu tak, že konanie zastavil (pozri bod 14).*

34. Zostávajúcu časť návrhu (nedotknutú späťvzatím) navrhovatelia naďalej považujú za dôvodnú, pričom v tejto súvislosti v podstatnom uviedli: „*Napriek tomu, že legislatívne zmeny majú dopad na obsah Návrhu, Navrhovatelia trvajú na svojom podaní najmä čo sa týka bodu I. Dôvodom je, že súčasná právna úprava naďalej zasahuje do práva na spravodlivý proces... Vzhľadom na to, že tarifa obsahuje niekoľko zložiek, cena určená pre OKTE má dopad aj na iných účastníkov trhu s elektrinou. Platitelia platby (tarify) za prevádzkovanie systému sú teda povinní platiť túto platbu vo výške určenej v cenovom rozhodnutí pre organizátora krátkodobého*

trhu s elektrinou, ktorého obsah nemajú možnosť nijak ovplyvniť... To znamená, že účastníkom trhu s elektrinou sú uložené povinnosti, ktoré nemajú zákonný základ, ale sú výsledkom osobitného správneho (cenového) konania, kde je účastníkom iný subjekt.“ Navrhovatelia teda dospeli k záveru, že sa „... fakticky znemožňuje skutočne dotknutým osobám domáhať sa ochrany pred nezákonnosťou na súde. Vyššie uvedený právny stav je aj porušením základného práva platiteľov platby (tarify) za prevádzkovanie systému a osôb, ktorých náklady sa touto platbou (tarifou) kompenzujú na spravodlivý proces vyplývajúceho z článku 46 ods. 2 Ústavy.“.

IV.
Právomoc ústavného súdu a ústavnoprávne východiská

35. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

36. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi.

37. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon. Týmto zákonom je s účinnosťou od 1. marca 2019 zákon o ústavnom súde v čl. I § 1 až § 13 a § 16 až § 28 a § 32 až § 248 a § 250 a § 251. V zmysle § 246 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde sa tento zákon použije aj na konania začaté do 28. februára 2019, pričom právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali do 28. februára 2019, zostávajú zachované.

38. Podľa § 88 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov nezistí nesúlad preskúmavaného právneho predpisu nižšej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, návrhu na začatie konania alebo jeho časti nevyhovie.

V.
Referenčné právne normy a napadnuté ustanovenia

V.1 Referenčné právne normy – ústava a dodatkový protokol

39. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

40. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

41. Podľa čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.

42. Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.

43. Podľa čl. 20 ods. 4 ústavy vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.

44. 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.

45. Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

46. Podľa čl. 59 ods. 2 ústavy dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona.

47. Podľa čl. 123 ústavy ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

48. Podľa čl. 1 dodatkového protokolu každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Toto ustanovenie však nebráni právu štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.

V.2 Referenčné právne normy – zákony (v znení platnom ku dňu prijatia nálezu)

49. Podľa § 2 písm. p) zákona o regulácii (v znení platnom ku dňu prijatia nálezu) na účely tohto zákona sa rozumie tarifou za prevádzkovanie systému pevná cena v eurách na jednotku množstva elektriny viažuca sa na technickú jednotku, ktorá zohľadňuje pomernú časť nákladov na výrobu elektriny z obnoviteľných zdrojov energie, na výrobu elektriny vysoko účinnou kombinovanou výrobou, na výrobu elektriny z domáceho uhlia, na činnosti organizátora krátkodobého trhu s elektrinou vrátane korekcie nákladov vynaložených na zúčtovanie podpory výroby elektriny z obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnou kombinovanou výrobou; tarifa za prevádzkovanie systému sa uplatňuje na koncovú spotrebu elektriny.

50. Podľa § 2 písm. q) zákona o regulácii (v znení platnom ku dňu prijatia nálezu) na účely tohto zákona sa rozumie tarifou za výrobu elektriny z obnoviteľných zdrojov energie pevná cena v eurách na jednotku množstva elektriny viažuca sa na technickú jednotku, ktorá zohľadňuje pomernú časť nákladov na výrobu elektriny z obnoviteľných zdrojov energie a tvorí zložku tarify za prevádzkovanie systému.

51. Podľa § 2 písm. r) zákona o regulácii (v znení platnom ku dňu prijatia nálezu) na účely tohto zákona sa rozumie tarifou za systémové služby pevná cena v eurách na jednotku množstva elektriny viažuca sa na technickú jednotku, ktorá zohľadňuje povolené náklady prevádzkovateľa prenosovej sústavy na nákup podporných služieb a iné povolené náklady prevádzkovateľa prenosovej sústavy na zabezpečenie systémových služieb; tarifa za systémové služby sa uplatňuje na koncovú spotrebu elektriny.

52. Podľa § 3 ods. 2 zákona o regulácii (v znení platnom ku dňu prijatia nálezu) predmetom regulácie podľa tohto zákona sú

    a) ceny v sieťových odvetviach a podmienky ich uplatňovania,

    b) podmienky vykonávania regulovaných činností.

53. Podľa § 9 ods. 1 zákona o regulácii (v znení platnom ku dňu prijatia nálezu) úrad

    a) vydáva všeobecne záväzné právne predpisy,

    b) vykonáva

        1. cenovú reguláciu podľa § 11, 12 a 14 vrátane osobitných predpisov,
        2. vecnú reguláciu podľa § 13, 15 a 23 vrátane osobitných predpisov,
        3. mimoriadnu reguláciu podľa § 16,
        4. reguláciu kvality podľa § 22,
        5. kontrolu dodržiavania tohto zákona, všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie podľa § 40, osobitných predpisov, všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na vykonanie osobitných predpisov a právoplatných rozhodnutí úradu osobami, ktoré vykonávajú regulované činnosti, podľa § 31 až 35,
        6. dohľad nad prevádzkovateľom prenosovej sústavy a prevádzkovateľom prepravnej siete podľa § 26 ods. 11,
        7. dohľad nad aukciami pre predaj elektriny podľa § 30,
        8. dohľad nad zárukami pôvodu elektriny z obnoviteľných zdrojov energie a zárukami pôvodu elektriny vyrobenej vysoko účinnou kombinovanou výrobou podľa osobitného predpisu,

    c) rozhoduje

1. vo veciach podľa § 11 až 17,
2. o certifikácii prevádzkovateľa prenosovej sústavy a prevádzkovateľa prepravnej siete podľa § 25 až 28,
3. o uložení pokuty za správne delikty spáchané porušením povinností ustanovených v tomto zákone a v osobitných predpisoch,
4. o použití príjmov z pridelenia kapacity spojovacích vedení, ak ich nemožno efektívne použiť na garantovanie skutočnej dostupnosti pridelenej kapacity, udržiavanie alebo zvyšovanie kapacít spojovacích vedení prostredníctvom investícií do sústav, najmä do nových spojovacích vedení,

d) posudzuje nezávislosť prevádzkovateľa prenosovej sústavy a prevádzkovateľa prepravnej siete podľa tohto zákona a podľa osobitného predpisu,

e) ukladá opatrenia na odstránenie a nápravu nedostatkov zistených pri vykonávaní kontroly,

f) spolupracuje s regulačnými orgánmi členských štátov prostredníctvom výmeny informácií na účel

1. podpory regionálnej spolupráce a bilaterálnej spolupráce na trhu s elektrinou a trhu s plynom podľa osobitných predpisov a o tejto spolupráci informuje Európsku komisiu a ostatné členské štáty,
2. podpory spolupráce prevádzkovateľov prenosových sústav a prevádzkovateľov prepravných sietí na regionálnej úrovni vrátane cezhraničných otázok,
3. vytvárania podmienok na to, aby prevádzkovatelia prenosových sústav a prevádzkovatelia prepravných sietí mali na regionálnej úrovni jeden alebo viaceré integrované systémy, ktoré pokrývajú dva alebo viaceré integrované systémy na účely prideľovania kapacity a kontroly bezpečnosti sústavy a siete,
4. prijatia opatrení, ktoré prevádzkovateľom prenosových sústav a prevádzkovateľom prepravných sietí umožnia,

   4.1. vzájomnú výmenu plynu,

   4.2. prideľovanie cezhraničnej kapacity,

   4.3. spolupracovať pri rozvoji pravidiel riadenia preťaženia sústavy a siete,

5. sledovania veľkoobchodného trhu s elektrinou a veľkoobchodného trhu s plynom podľa osobitného predpisu,

g) uzatvára dohody s regulačnými orgánmi členských štátov s cieľom podporiť regionálnu spoluprácu,

h) spolupracuje s agentúrou, Európskou komisiou, ministerstvami a ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy,

i) vydáva ročnú správu o činnosti úradu,

j) organizuje výberové konanie podľa osobitného predpisu na dodávateľa technológie, ktorá zabezpečí zvýšenie energetickej efektívnosti sústavy alebo zníženie spotreby elektriny a dodávateľa, ktorý zabezpečuje prípravu výstavby a výstavbu nových elektroenergetických zariadení, na ktoré sa poskytujú ekonomické stimuly,

k) rieši spory podľa § 37 a 38,

l) vykonáva zisťovanie vyrovnania finančných záväzkov regulovaných subjektov voči štátu na účely cenovej regulácie, vecnej regulácie a splnenia podmienok podpory podľa osobitného predpisu,

m) zabezpečuje uplatňovanie princípov energetickej efektívnosti v oblasti regulácie,

n) sleduje a vyhodnocuje spotrebu koncových odberateľov elektriny, koncových odberateľov plynu a koncových odberateľov tepla,

o) vykonáva alternatívne riešenie spotrebiteľských sporov koncového odberateľa elektriny, koncového odberateľa plynu, odberateľa, ktorý dodané teplo využíva na vlastnú spotrebu, odberateľa vody alebo producenta odpadových vôd, ktorý je spotrebiteľom podľa osobitného

predpisu, a rozhoduje o uložení sankcie za správne delikty spáchané porušením povinností ustanovených v osobitnom predpise.

54. Podľa § 10 písm. a) zákona o regulácii (v znení platnom ku dňu prijatia nálezu) úrad ďalej
    a) určuje
        1. kritériá pre výber dodávateľa poslednej inštancie,
        2. individuálne sadzby tarify za systémové služby a tarify za prevádzkovanie systému,
        3. tarifu za výrobu elektriny z obnoviteľných zdrojov energie.
55. Podľa § 11 ods. 1 zákona o regulácii (v znení platnom ku dňu prijatia nálezu) cenovej regulácii v elektroenergetike podlieha
    a) výroba elektriny z obnoviteľných zdrojov energie a výroba elektriny vyrobenej vysoko účinnou kombinovanou výrobou,
    b) výroba elektriny z domáceho uhlia na základe rozhodnutia ministerstva o uložení povinnosti vo všeobecnom hospodárskom záujme,
    c) pripojenie do sústavy,
    d) prístup do prenosovej sústavy a prenos elektriny,
    e) prístup do distribučnej sústavy a distribúcia elektriny,
    f) dodávka elektriny zraniteľným odberateľom,
    g) poskytovanie podporných služieb,
    h) poskytovanie systémových služieb,
    i) výkon činnosti organizátora krátkodobého trhu s elektrinou,
    j) výkon činnosti dodávateľa poslednej inštancie vrátane dodávky elektriny dodávateľom poslednej inštancie,
    k) výkon činnosti výkupcu elektriny,
    l) tarifa za prevádzkovanie systému.
56. Podľa § 12 ods. 1 zákona o regulácii (v znení platnom ku dňu prijatia nálezu) spôsobom vykonávania cenovej regulácie je
    a) priame určenie pevnej ceny,
    b) priame určenie maximálnej ceny,
    c) určenie spôsobu výpočtu pevnej ceny,
    d) určenie spôsobu výpočtu maximálnej ceny,
    e) určenie rozsahu ekonomicky oprávnených nákladov, ktoré možno do ceny započítať, a výšky primeraného zisku,
    f) určenie ceny využitím trhových opatrení, ako sú najmä aukcie,
    g) priame určenie tarify a určenie spôsobu výpočtu tarify alebo rozdelenie nákladov podľa osobitných predpisov.
57. Podľa § 12 ods. 9 zákona o regulácii (v znení platnom ku dňu prijatia nálezu) tarifa za prevádzkovanie systému sa uplatňuje na spotrebovanú elektrinu podľa § 40 ods. 1 písm. n), ak osobitný predpis neustanovuje inak, a organizátorovi krátkodobého trhu s elektrinou ju uhrádza priamo alebo prostredníctvom subjektu zúčtovania koncový odberateľ elektriny alebo výrobca elektriny, ktorý spotrebuje ním vyrobenú elektrinu.
58. Podľa § 40 ods. 1 zákona o regulácii (v znení platnom ku dňu prijatia nálezu) úrad vydá všeobecne záväzný právny predpis, ktorý ustanoví
    a) rozsah cenovej regulácie,
    b) spôsob vykonávania cenovej regulácie,
    c) postup a podmienky uplatňovania cien,
    d) podmienky vykonávania regulovaných činností,

e) rozsah, štruktúru a výšku ekonomicky oprávnených nákladov a spôsob ich úhrady,

f) termín a spôsob zúčtovania plánovaných a skutočných ekonomicky oprávnených nákladov započítaných do ceny poskytnutých regulovaných tovarov a s nimi súvisiacich regulovaných činností,

g) rozsah investícií súvisiacich s regulovanou činnosťou,

h) spôsob určenia výšky primeraného zisku; úrad môže v záujme predchádzania stavu núdze a odstránenia stavu núdze a vo všeobecnom hospodárskom záujme ustanoviť aj najvyššiu mieru primeraného zisku,

i) podklady návrhu ceny a spôsob predkladania návrhu ceny,

j) spôsob sledovania ekonomicky oprávnených nákladov za regulovanú činnosť podľa § 11 ods. 4 písm. a) až f),

k) spôsob určenia ceny a obsah oznámenia obce o cene, ktorá je vlastníkom verejného vodovodu alebo verejnej kanalizácie III. kategórie,

l) rozsah, spôsob a termíny predkladania skutočných údajov o tovaroch a s nimi súvisiacich regulovaných činnostiach,

m) spôsob a termín zúčtovania nákladov, ktoré sa nepovažujú za ekonomicky oprávnené náklady,

n) podrobnosti o uplatňovaní tarify za prevádzkovanie systému a o individuálnych sadzbách tarify za systémové služby a tarify za prevádzkovanie systému,

o) zoznam oprávnených priemyselných odvetví podľa § 12 ods. 7 písm. b), výšku elektroenergetickej náročnosti podniku podľa § 12 ods. 7 písm. c) a rozsah a štruktúru správy podľa § 12 ods. 8.

59. Podľa § 2 ods. 1 zákona o cenách (v znení platnom ku dňu prijatia nálezu) cena je peňažná suma dohodnutá pri nákupe a predaji tovaru. Za cenu podľa tohto zákona sa považuje aj tarifa.

V.3 Napadnuté ustanovenia vyhlášky 1

60. Podľa § 11 ods. 7 vyhlášky 1 (v znení platnom ku dňu prijatia nálezu) účastník trhu s elektrinou, ktorý si pre svoje odberné alebo odovzdávacie miesto zvolil režim prenesenej zodpovednosti za odchýlku, uhradí platbu za systémové služby a platbu za prevádzkovanie systému účastníkovi trhu s elektrinou, ktorý za jeho odberné alebo odovzdávacie miesto prevzal zodpovednosť za odchýlku, a to v rozsahu koncovej spotreby elektriny na danom odbernom alebo odovzdávacom mieste.

61. Podľa § 11 ods. 8 vyhlášky 1 (v znení platnom ku dňu prijatia nálezu) účastník trhu s elektrinou, ktorý prevzal zodpovednosť za odchýlku za odberné alebo odovzdávacie miesto iného účastníka trhu a nie je subjektom zúčtovania, uhradí platbu za systémové služby a platbu za prevádzkovanie systému účastníkovi trhu s elektrinou, ktorý za neho prebral zodpovednosť za odchýlku, a to v rozsahu koncovej spotreby na danom odbernom alebo odovzdávacom mieste.

62. Podľa § 11 ods. 9 vyhlášky 1 (v znení platnom ku dňu prijatia nálezu) subjekt zúčtovania uhradí platbu za systémové služby a platbu za prevádzkovanie systému organizátorovi krátkodobého trhu s elektrinou v rozsahu koncovej spotreby všetkých odberných a odovzdávacích miest, ktoré sú v jeho bilančnej skupine. Organizátor krátkodobého trhu s elektrinou poskytuje subjektom zúčtovania podklady potrebné na fakturáciu platby za systémové služby a platby za prevádzkovanie systému z koncovej spotreby elektriny jednotlivo za účastníkov trhu, ktorí sú v bilančnej skupine subjektu zúčtovania.

V.4 K platnosti a účinnosti referenčných noriem

63. Ústavný súd k platnosti a účinnosti referenčných noriem, konkrétne k platnosti a účinnosti zákona o regulácii dopĺňa, že v čase od prijatia návrhu navrhovateľov na ďalšie konanie 12. decembra 2017 do dňa prijatia tohto nálezu, t. j. do 8. júla 2020, bol zákon o regulácii vo vzťahu k jeho ustanoveniam majúcim podstatný vplyv pre posudzovanie návrhu novelizovaný dvakrát, a to zákonom č. 309/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 309/2009

Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „zákon č. 309/2018 Z. z.“) a zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 297/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 297/2019 Z. z.“).

64. Zákonom č. 309/2018 Z. z. bol zákon o regulácii v podstatnom novelizovaný tak, že došlo k doplneniu ustanovenia § 2 zákona o regulácii o nové ustanovenia písmen p) až r) obsahujúce pojmové vymedzenie (zákonnú definíciu) pojmov tarifa za prevádzkovanie systému, tarifa za výrobu elektriny a tarifa za systémové služby. Zároveň došlo k zmene a doplneniu znenia § 10 písm. a) zákona o regulácii tak, že pôvodná právomoc úradu podľa § 10 písm. a) bodu 2 (právomoc určovať individuálne sadzby taríf súvisiacich so systémovými službami a úhradou osobitných nákladov podľa § 12 ods. 6) bola zmenená a nahradená právomocou určovať individuálne sadzby tarify za systémové služby a tarify za prevádzkovanie systému. Ustanovenie § 10 písm. a) zákona o regulácii bolo taktiež zákonom č. 309/2018 Z.z. doplnené [o nové ustanovenie § 10 písm. a) bod 3 zákona o regulácii] o novú právomoc úradu určovať tarifu za výrobu elektriny z obnoviteľných zdrojov energie.

65. Zákonom č. 309/2018 Z. z. bolo taktiež zmenené znenie § 12 ods. 1 zákona o regulácii stanovujúce spôsoby vykonávania cenovej regulácie, a to tak, že bolo doplnené o nové ustanovenie § 12 ods. 1 písm. g) zákona o regulácii, podľa ktorého je spôsobom vykonávania cenovej regulácie aj priame určenie tarify a určenie spôsobu výpočtu tarify alebo rozdelenie nákladov podľa osobitných predpisov. Zároveň došlo k doplneniu ustanovenia § 12 zákona o regulácii (i) o nový odsek 9, podľa ktorého sa tarifa za prevádzkovanie systému uplatňuje na spotrebovanú elektrinu podľa § 40 ods. 1 písm. n), ak osobitný predpis neustanovuje inak, a organizátorovi krátkodobého trhu s elektrinou ju uhrádza priamo alebo prostredníctvom subjektu zúčtovania koncový odberateľ elektriny alebo výrobca elektriny, ktorý spotrebuje ním vyrobenú elektrinu a o (ii) nový odsek 10, podľa ktorého cenová regulácia prístupu do prenosovej sústavy alebo distribučnej sústavy sa pri výrobcovi elektriny, ktorý je aj odberateľom elektriny, uplatňuje len na jeden prístup do prenosovej sústavy alebo jeden prístup do distribučnej sústavy.

66. V neposlednom rade zákon č. 309/2018 Z. z. zmenil ustanovenie delegačnej normy obsiahnutej v § 40 ods. 1 písm. n) zákona o regulácii tak, že jeho pôvodné znenie „*Úrad vydá všeobecne záväzný právny predpis, ktorý ustanoví podrobnosti o individuálnych sadzbách súvisiacich so systémovými službami a úhradou osobitných nákladov.*“ nahradil novým znením „*Úrad vydá všeobecne záväzný právny predpis, ktorý ustanoví podrobnosti o uplatňovaní tarify za prevádzkovanie systému a o individuálnych sadzbách tarify za systémové služby a tarify za prevádzkovanie systému.*“.

67. Zákonom č. 297/2019 Z. z. bolo zmenené ustanovenie § 2 písm. q) zákona o regulácii tak, že bolo doplnené o slová „*tarifa za prevádzkovanie systému sa uplatňuje na koncovú spotrebu elektriny*“.

VI.
Závery ústavného súdu

VI.1 Všeobecne k charakteristike predmetu napadnutých ustanovení a podstate tvrdeného nesúladu napadnutých ustanovení s ústavou

68. Vo všeobecnej rovine možno uviesť, že predmetom napadnutých ustanovení je časť cenovej regulácie v elektroenergetike bližšie špecifikovaná v tomto bode nižšie. Konkrétne ide o stanovenie subjektu (ktorému sa má nižšie špecifikovaná platba uhradiť) a rozsahu (v rozsahu koncovej spotreby na príslušnom odbernom a odovzdávacom mieste) platby za systémové služby a platby za prevádzkovanie systému jednotlivými účastníkmi trhu s elektrinou [účastníkom trhu s elektrinou, ktorý si pre svoje odberné alebo odovzdávacie miesto zvolil režim prenesenej zodpovednosti za odchýlku (§ 11 ods. 7 vyhlášky 1); účastníkom trhu s elektrinou, ktorý prevzal zodpovednosť za odchýlku za odberné alebo odovzdávacie miesto iného účastníka trhu a nie je subjektom zúčtovania (§ 11 ods. 8 vyhlášky 1) a subjektom zúčtovania (§ 11 ods. 9 vyhlášky 1)]. Ústavný súd v súvislosti s už označeným rozsahom poukazuje na skutočnosť, že navrhovatelia v návrhu nenamietali nesúlad iných ustanovení vyhlášky 1 s ústavou alebo so zákonmi, a zároveň, že (nad rámec návrhom

napadnutých ustanovení vyhlášky 2, pričom ústavný súd rozhodol tak, že konanie o tejto časti návrhu navrhovateľov zastavil) navrhovatelia v návrhu nenamietali nesúlad iných právnych predpisov upravujúcich cenovú reguláciu v elektroenergetike. Oblasť cenovej regulácie v elektroenergetike pritom zahŕňa celý komplex právnych noriem rôznej právnej sily (počnúc zákonom o energetike, zákonom o regulácii až po jednotlivé vyhlášky úradu), pričom návrhom napadnuté ustanovenia vyhlášky 1 sú len parciálnou zložkou tohto komplexu.

69. Ústavný súd v odôvodnení nálezu v konaní týkajúcom sa posudzovania súladu inej vyhlášky úradu (pozri PL. ÚS 17/2014) pri posudzovaní cenovej regulácie v elektroenergetike konštatoval, že prejavom rozvinutej a industrializovanej krajiny je, že štátna moc intervenuje do odvetvia energetiky, špeciálne do obchodovania s elektrinou a plynom. Tieto intervencie majú svoje odôvodnenie v špecifických črtách regulovaného odvetvia – odvetvia energetiky. Ústavný súd dospel k záveru, že pri posudzovaní napadnutých ustanovení (ustanovení podzákonnej normy vydanej úradom, pozn.) musí prihliadať nielen na právne akty Európskej únie, ich tranzpozíciu (smernice), ale aj na dikciu ústavy, predovšetkým ústavné limity orgánov verejnej moci pri ukladaní povinností normatívnymi aktmi subjektom pôsobiacim na trhu, a to aj v oblasti regulovaných odvetví.

70. V rámci skutočností už uvedených v bode VI.1 potom ústavný súd v návrhu navrhovateľov identifikoval tri materiálne tvrdenia, ktoré predstavujú podstatu navrhovateľmi tvrdeného nesúladu napadnutých ustanovení vyhlášky 1 s ústavou a označenými zákonmi: (i) tvrdenie, že povinnosť uhrádzať platbu za systémové služby a platbu za prevádzkovanie systému nemá oporu v ustanovení žiadneho zákona, (ii) tvrdenie, že tarifa za prevádzkovanie systému nemá povahu ceny v sieťových odvetviach, a preto by nemala byť ani výsledkom regulačnej činnosti úradu, a nakoniec (iii) tvrdenie, že pri zvolenom spôsobe určenia výšky platby (tarify) za prevádzkovanie systému nie sú dotknuté osoby objektívne spôsobilé akokoľvek zasiahnuť do procesu tvorby jej výšky.

71. Prvé z uvedených tvrdení je vlastne konštatovaním deficitu delegačnej normy, ktoré navrhovatelia zhutnili do záveru, že „*(pri platbách)... ide o autoritatívne ustanovené poplatky, ktoré nemajú oporu v zákonnej právnej úprave. Definíciu ani bližšie vysvetlenie povahy a obsahu uvedených tarif nenájdeme v žiadnom zákonnom predpise.*“. Druhé z uvedených tvrdení (teda tvrdenie, že tarifa za prevádzkovanie systému nemá povahu ceny) pramení v definičnom vymedzení a interpretácii pojmu „cena“. Ústavný súd sa k obom týmto materiálnym tvrdeniam navrhovateľov vyjadruje v časti VI.3.

72. K tretiemu tvrdeniu (k výhrade nemožnosti dotknutých subjektov participovať na tvorbe jednotlivých zložiek ceny) ústavný súd uvádza, že návrhom napadnuté ustanovenia vyhlášky 1 proces tvorby výšky jednotlivých platieb, resp. ich zložiek neupravujú a prípadná strata platnosti napadnutých ustanovení vyhlášky 1 by na spôsob určenia výšky jednotlivých platieb, resp. ich zložiek nemala vplyv. Vzhľadom na predmet návrhom napadnutých ustanovení vyhlášky 1 a s prihliadnutím na skutočnosti už uvedené v tomto bode ústavný súd uvádza, že námietka nesúladu napadnutých ustanovení nie je dôvodná, pretože neexistuje priamy súvis medzi napadnutými ustanoveniami (ich obsahom) a v návrhu označenými základnými právami. Súc viazaný návrhom navrhovateľov (namietajúcim nesúlad len ustanovení § 11 ods. 7, 8 a 9 vyhlášky 1) teda ústavný súd uvedenú výhradu posúdil a dospel k záveru, že návrh nie je v tejto časti dôvodný.

VI.2 Všeobecne k ústavným podmienkam ukladania povinností podzákonnými právnymi predpismi

73. Podľa čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. Podľa čl. 123 ústavy ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

74. Ústava v čl. 13 ods. 1 písm. a) špecifikuje možnosti podmienok ukladania povinností, konkrétne zákonom alebo na základe zákona a v jeho medziach. V materiálnom právnom štáte je evidentný účel ochrany poskytovanej ustanovením tohto článku, za ktorý možno považovať ochranu jednotlivcov pri určovaní povinností obmedzujúcich základné práva a slobody pred verejnou mocou, resp. pred extenzívnym uplatňovaním právomoci orgánov verejnej moci. K článku 13 ods. 1 ústavy vo všeobecnosti ústavný súd už uviedol, že „*toto*

ustanovenie neobsahuje konkrétnu garanciu základného práva a slobody, ale obsahuje len pravidlo, že povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. Uvedené ustanovenie je akýmsi základným či všeobecným ustanovením limitujúcim zásahy štátu vo vzťahu k nositeľom základných práv a slobôd.“ (III. ÚS 13/2013). Ukladanie povinností s využitím podzákonného právneho predpisu musí byť uskutočnené za splnenia formálnej podmienky, ktorou je splnomocnenie uvedené výslovne v zákone, a zároveň pri rešpektovaní náležitej kvality uvedeného splnomocnenia. Dosiahnuť takúto náležitú kvalitu splnomocnenia je možné za predpokladu, že v rámci splnomocnenia sa jednoznačne vymedzia hranice pre reguláciu v podzákonnej úprave. Zákonné medze ukladania povinností vyplývajúce z čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy nemajú len hmotnoprávny, ale aj „procesnoprávny“ rozmer. To znamená, že orgán verejnej moci ukladajúci povinnosti ich musí uložiť spôsobom a postupom, ktorý predpokladá zákon, čím okrem iného umožní budúcim adresátom povinností, aby sa k nim vyjadrili (porov. I. ÚS 95/03).

74.1 Podstatným znakom špeciálnej delegácie, ktorej ústavný rámec stanovuje ustanovenie čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, je, že zákonodarca problematiku dostatočne upravenú vo svojich základných rysoch na úrovni zákonnej prenecháva na konkretizáciu rezortnému orgánu výkonnej moci. Vyhláška potom ako vykonávací právny predpis svojím charakterom môže upraviť technické či expertné otázky, ktoré môžu podliehať častým zmenám. Keďže ide v zásade o otázky vysoko odborného charakteru a vzhľadom na často enormný rozsah upravovanej problematiky, nie je efektívne a vhodné tieto otázky upravovať v samotnom zákone.

75. Ústavný súd interpretoval vo svojej judikatúre aj citovaný čl. 123 ústavy, keď uviedol, že „vláda ani ministerstvá a iné orgány štátnej správy nemôžu vydať všeobecne záväzný právny predpis upravujúci spoločenské vzťahy, ktoré národná rada neupravila zákonom. Všeobecne záväzným právnym predpisom orgánu výkonnej moci nemožno upraviť spoločenský vzťah vo väčšom rozsahu, než ustanovuje zákon, ani spôsobom odporujúcim zákonu.“ (pozri PL. ÚS 7/96, PL. ÚS 12/01).

VI.3 K namietanému nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a), čl. 59 ods. 2 a čl. 123 ústavy a so zákonom o regulácii v spojení so zákonom o cenách

76. Navrhovatelia namietajú nesúlad napadnutých ustanovení vyhlášky 1 s ustanovením čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a), čl. 59 ods. 2 a čl. 123 ústavy v jednej časti návrhu (časť IV. písm. A návrhu) súborne, bez toho, aby podrobnejšie analyzovali, prípadne pomenovali konkrétne dôvody pre konštatovanie nesúladu vo vzťahu k jednotlivým, ním označeným ustanoveniam ústavy. Navrhovatelia nesúlad napadnutých ustanovení vyhlášky 1 so všetkými už označenými ustanoveniami ústavy identifikujú ako dôsledok „prekročenia právomoci Úradu vyplývajúcej zo zákona“. Následne nimi tvrdené „prekročenie právomoci Úradu“ skutkovo bližšie opisujú.

77. Podľa § 87 zákona o ústavnom súde (predtým § 41a ods. 4 zákona č. 38/1993 Z. z.) ústavný súd konanie zastaví, ak preskúmavaný právny predpis stratí platnosť pred vyhlásením nálezu vo veci.

77.1 Podľa ustálenej judikatúry ústavný súd zásadne považuje stratu platnosti preskúmavaných právnych predpisov za dôvod na zastavenie konania. Na tento dôvod zastavenia konania v zásade nemá vplyv skutočnosť, že v čase doručenia návrhu na začatie konania napadnuté právne predpisy (prípadne ich časti) boli súčasťou platného právneho poriadku (m.m. PL. ÚS 23/02, PL. ÚS 16/03). Ústavný súd taktiež v minulosti už judikoval, že nielen strata platnosti preskúmavaných právnych predpisov, ale aj obsahová kvalitatívna zmena napadnutých zákonných ustanovení v priebehu konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy môže viesť k takým následkom, že zanikne dôvod, resp. objektívny záujem zaoberať sa posudzovaním protiústavnosti napadnutých ustanovení, ktoré mali byť podľa návrhu predmetom ústavnej kontroly (pozri napr. PL. ÚS 12/09). Ústavný súd už teda v minulosti konštatoval, že novelizácia napadnutých ustanovení meniaca ich obsahový význam sa hodnotí ako zánik platnosti pôvodného znenia napadnutých ustanovení (PL. ÚS 43/03).

78. V prípade návrhom napadnutých ustanovení vyhlášky 1 však nedošlo ani k strate ich platnosti, ani k ich novelizácii pred vyhlásením nálezu vo veci. Došlo však k prijatiu zákona

č. 309/2018 Z. z. účinného od 1. januára 2019 a zákona č. 297/2019 Z. z. účinného od 1. novembra 2019. Uvedené zákony zásadným spôsobom zmenili právny stav a sú rozhodné pre posúdenie prejednávanej veci. Pokiaľ totiž navrhovatelia namietali deficity delegačnej normy (tak ako je uvedené v bode 71 tohto nálezu), dospejúc k záveru, že tarify majú povahu vyhláškou autoritatívne ustanovených poplatkov, ktoré nemajú oporu v zákonnej právnej úprave, keďže ich definíciu ani bližšie vysvetlenie povahy a obsahu nemožno nájsť v žiadnom zákonom predpise, tak potom ustanovenia zákona č. 309/2018 Z. z. a zákona č. 297/2019 Z. z. (bližšie opísané v bode V.4) tento navrhovateľmi tvrdený deficit odstránili.

78.1 Už spomenuté nedostatky zákonnej právnej úpravy v čase podania návrhu by bolo možné posudzovať optikou absencie, resp. nevytvorenia zákonných predpokladov pre ukladanie povinností v zmysle čl. 13 ods.1 ústavy, čo by mohlo byť považované aj za porušenie (vnútroštátneho) pozitívneho záväzku zo strany štátu, ktorý má aj za cieľ vytvoriť predpoklady pre praktickú dostupnosť noriem vyjadrených v ústave (k obsahu ochrany práv a slobôd ustanovených v ústave vo forme pozitívneho záväzku bližšie II. ÚS 8/96). Nevydanie zákonného právneho predpisu predpokladaného ústavnou reguláciou ukladania povinností, resp. kvalitatívne nedostatočné vyjadrenie úpravy v takomto zákone vo všeobecnosti znamená aj nedodržanie ústavou určeného postupu ukladania povinností (medzí podnikania) vyplývajúceho z čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy. Na vydanie namietanej vyhlášky 1 (rovnako aj vyhlášky 2) by potom bolo možné nahliadať aj optikou tvorby práva úradom bez ústavou požadovaného delegačného základu. Navrhovatelia tvrdia, že úrad totiž vydal podzákonnú úpravu stanovujúcu povinnosti pre jednotlivcov bez toho, aby v čase jeho prijatia určil zákon jednoznačné podmienky pre takúto reguláciu, resp. obsahoval jednoznačné zákonné splnomocnenie na prijatie takejto podzákonnej regulácie.

78.2 Následne pozitívny zákonodarca výsledkom svojej legislatívnej aktivity upravil namietaný stav, keď schválil takú zákonnú úpravu, ktorej následkom zanikol navrhovateľmi tvrdený ústavný problém dotýkajúci sa kvality dovtedy existujúcej zákonnej úpravy vo vzťahu k rozsahu a kvalite regulácie v podobe podzákonného právneho predpisu. K znakom materiálneho právneho štátu patrí povinnosť štátu tvoriť také právo, ktoré sa vyznačuje požadovanou kvalitou, čoho prejavom je predovšetkým súlad zákonov s ústavou.

79. K rovnakému záveru možno (aj s prihliadnutím na definíciu pojmu „cena“ podľa § 2 ods. 1 zákona o cenách) dospieť aj v súvislosti s druhou materiálnou výhradou navrhovateľov spočívajúcou v ich interpretácii pojmu cena. Nad rámec uvedeného ústavný súd vo vzťahu k druhej materiálnej námietke navrhovateľov (ktorej podstata spočíva v interpretácii pojmu „cena“) uvádza, že už v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 17/2014 ústavný súd uzavrel, že ustanovenia o cenách a vymedzení dohodnutých podmienok pri dohadovaní ceny podľa zákona o cenách je potrebné vnímať ako lex generalis, čo sa týka definovania ceny a vymedzenia dohodnutých podmienok dohadovaní ceny, a teda, že zákon o energetike a zákon o regulácii v tomto smere len odlišne upravujú tvorbu cien a dohadovanie ceny, čo však nemá za následok nesúlad s ustanoveniami zákona o cenách.

80. Prijatím označených noviel zákona o regulácii pred vyhlásením nálezu vo veci, teda najmä (i) doplnením ustanovenia § 2 zákona o regulácii o zákonnú definíciu a legálne vymedzenie pojmov tarifa za prevádzkovanie systému, tarifa za výrobu elektriny a tarifa za systémové služby, (ii) doplnením ustanovenia § 12 ods. 1 zákona o regulácii upravujúceho spôsoby vykonávania cenovej regulácie, ale osobitne (iii) zmenou znenia delegačnej normy obsiahnutej v ustanovení § 40 ods. 1 písm. n) zákona o regulácii teda vznikol nový právny stav. Pokiaľ by takýto právny stav bol už v čase predbežného prerokovania návrhu, nevyhnutne by to viedlo k posudzovaniu návrhu ako zjavne neopodstatneného. Tento záver ostatne podporuje aj vyjadrenie navrhovateľov z 27. februára 2020 doručené ústavnému súdu 3. marca 2020, v ktorom navrhovatelia o. i. uviedli, že „*Napriek tomu, že legislatívne zmeny majú dopad na obsah Návrhu, Navrhovatelia trvajú na svojom podaní najmä čo sa týka bodu I. Dôvodom je, že súčasná právna úprava na ďalej zasahuje do práva na spravodlivý proces.*“. Navrhovatelia sa v ďalších častiach predmetného vyjadrenia venovali už len poslednému z materiálnych argumentov, teda tvrdeniu, že pri zvolenom spôsobe určenia výšky platby (tarify) za prevádzkovanie systému nie sú dotknuté osoby objektívne spôsobilé akokoľvek zasiahnuť do procesu tvorby jej výšky. K tejto výhrade sa už ústavný súd vyjadril v bode 72 tohto nálezu, keď dospel k záveru, že návrhom napadnuté ustanovenia vyhlášky 1 spôsob určenia výšky jednotlivých platieb neupravujú.

81. Nad rámec už uvedeného ústavný súd uvádza, že zmyslom a účelom inštitútu abstraktnej kontroly ústavnosti podľa čl. 125 ústavy je zabezpečenie ústavnosti právneho poriadku, teda (v prípade, ak došlo k narušeniu ústavnosti právneho poriadku) navodenie stavu vylúčenia kolízie všeobecne záväzného právneho predpisu so silou zákona alebo nižšou s ústavou. Účinky rozhodovacej činnosti ústavného súdu vykonávajúceho svoju pôsobnosť pri ochrane ústavnosti v konaní o súlade právnych predpisov nastávajú pro futuro, čo v konečnom dôsledku vyplýva aj z ustanovenia čl. 125 ods. 3 ústavy. Inými slovami, nie je účelom inštitútu abstraktnej kontroly ústavnosti, a teda ústavnému súdu v konaní podľa čl. 125 ústavy nenáleží odstraňovať následky pochybení organov verejnej moci inak ako konštatovaním existencie nesúladu právnych predpisov s ústavou, avšak len vtedy, keď ústavný súd takýto nesúlad v čase prijatia rozhodnutia identifikoval, k čomu však v prejednávanej veci nedošlo. V prejednávanej veci pozitívny zákonodarca zrejme sám v minulosti identifikoval riziko interpretácie, ktorá by mohla viesť ku konštatovaniu parciálneho nedostatku legislatívnej úpravy (resp. nedostatočnú špecifikáciu inštitútov v nej), a uplatnením svojej zákonodarnej pôsobnosti svojou následnou činnosťou tento stav odstránil. Národná rada Slovenskej republiky má priznanú možnosť uskutočňovať zákonodarnú činnosť tak, aby mohla reagovať na spoločenské zmeny, ktorých dôsledky je potrebné premietnuť do oblastí už predtým upravených zákonmi Národnej rady Slovenskej republiky (porov. PL. ÚS 38/95). Vo vzťahu k tomu je vhodné doplniť, že v prejednávanej veci platí, že základom uplatňovania verejnej moci v demokratickom a právnom štáte je zachovanie dobrej viery a dôvery v správnosť právnych aktov vydaných orgánmi verejnej moci, rovnako aj ochrana práv konštituovaných na základe prejavu orgánov verejnej moci. Ústavný súd dodáva, že v danej veci ide o špecifické rozhodnutie, keď vzhľadom na zásadnú zmenu právneho stavu po prijatí návrhu na ďalšie konanie už dôvody pre navrhovateľmi tvrdený nesúlad vyhlášky 1 odpadli. V rámci novelizácie zákona o regulácii sa tak napadnutá právna úprava (vyhláška 1 v znení pred novelizáciou zákona o regulácii trpiaca tvrdeným deficitom delegačnej normy) stala obsolétnou. Obsolétnosť spočíva v tom, že novely zákona o regulácii doplnili právnu úpravu, čím vytvorili kategoricky iný právny stav. Preto ústavný súd v zmysle § 88 zákona o ústavnom súde návrhu skupiny poslancov nevyhovel.

82. Navrhovatelia v návrhu konštatujú taktiež nesúlad napadnutých ustanovení vyhlášky 1 s § 3 ods. 2, § 9 ods. 1 písm. b) bodom 1, § 11 ods. 1, § 12 ods. 1 a § 40 ods. 1 zákona o regulácii v spojení s § 2 ods. 1 zákona o cenách. Po prijatí návrhu na ďalšie konanie došlo k prijatiu zákona č. 309/2018 Z. z. a zákona č. 297/2019 Z. z., pričom táto zmena sa týkala podstatnej časti navrhovateľom označených ustanovení zákona o regulácii. Z dôvodu obsolétnosti napadnutej právnej úpravy, ktorej opisu a dôsledkom sa ústavný súd venuje v tejto časti nálezu vyššie, preto ústavný súd dospel k záveru, že tvrdenia navrhovateľov týkajúce sa nesúladu ustanovení vyhlášky 1 s označenými ustanoveniami zákona o regulácii v spojení so zákonom o cenách sú nedôvodné, a preto návrhu navrhovateľov v tejto časti nevyhovel.

VI.4 K namietanému nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a s čl. 35 ods. 1 ústavy

83. V súvislosti s navrhovateľmi tvrdeným nesúladom ustanovení vyhlášky 1 s ustanovením čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a s čl. 35 ods. 1 ústavy, ktoré navrhovatelia identifikujú v príčinnej súvislosti s nimi tvrdeným prekročením právomoci úradu, ústavný súd dospel k záveru, že vzhľadom na skutočnosti uvedené v časti VI.3 tohto nálezu (teda, že novelizácia zákona o regulácii spôsobila obsolétnosť navrhovateľmi napadnutej právnej úpravy) je návrh navrhovateľov v tejto časti nedôvodný. Z tohto dôvodu sa už ústavný súd ďalej bližšie nezaoberal tvrdeniami navrhovateľov namietajúcich nesúlad ustanovení vyhlášky 1 s už označenými základnými právami.

VI.5 K namietanému nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 46 ods. 2 ústavy

84. Pokiaľ navrhovatelia v návrhu (časť IV bod C) namietajú nesúlad napadnutých ustanovení vyhlášky 1 s čl. 46 ods. 2 ústavy a tvrdia, že „*V dôsledku zavedenia platby (tarify) za prevádzkovanie systému ako povinného poplatku bez ohľadu na existenciu vecného protiplnenia a určovania jej výšky v cenovom konaní vedenom len s organizátorom krátkodobého trhu s elektrinou sa fakticky znemožňuje skutočne dotknutým osobám domáhať ochrany pred nezákonnosťou na súde.*“, toto ich tvrdenie (teda tvrdenie, že dotknuté subjekty nemajú postavenie účastníka konania, nedisponujú aktívnou vecnou legitimáciou na

uplatnenie svojich práv využitím riadnych opravných prostriedkov v správnom konaní) nie je opodstatnené, pretože v danej veci na základe napadnutých ustanovení vyhlášky 1 nebol úradom vydaný individuálny správny akt ani hybridný správny akt. Navrhovatelia v návrhu ostatne uvádzajú, že „*Platbu (tarifu) za prevádzkovanie systému určuje Úrad prostredníctvom cenového rozhodnutia, ktoré vydáva OKTE, a.s. ako organizátorovi krátkodobého trhu s elektrinou poverenému výkonom tzv. centrálnej fakturácie podľa § 37 ods. 4 písm. c) bodu 2 Zákona o energetike.*“.

84.1 Okrem toho vzhľadom na predmet návrhom napadnutých ustanovení vyhlášky 1 a s prihliadnutím na závery uvedené v časti VI.1 námietka nesúladu napadnutých ustanovení nie je vo vzťahu k čl. 46 ods. 2 dôvodná, pretože neexistuje priamy súvis medzi napadnutými ustanoveniami (ich obsahom) a základným právom zaručeným čl. 46 ods. 2 ústavy. Keďže ide o ustanovenia všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý nepodlieha prieskumu v správnom súdnictve a nie je možné predmetnú námietku spojiť so základným právom zaručeným čl. 46 ods. 2 ústavy, nebolo možné návrhu v tejto časti vyhovieť.

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

V Košiciach 8. júla 2020

Ivan Fiačan v. r.
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.