



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 5/2018-52

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 23. januára 2019 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Miroslava Duriša, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Jany Laššákovej, Milana Ľalíka, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza (sudca spravodajca) a Rudolfa Tkáčika v konaní o návrhu prezidenta Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 5 ods. 1 prvej vety a § 14 ods. 3 tretej vety zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii a čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie takto

### **r o z h o d o l :**

1. Súdnemu dvoru Európskej únie p r e d k l a d á tieto prejudiciálne otázky:

I. Možno vykladať článok 35 ods. 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/72/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica 2003/54/ES, hlavne vo svetle bodu 33 jej odôvodnenia, tak, že bráni takému postupu členského štátu, ktorým by v rámci novelizácie vnútroštátneho transpozičného opatrenia uvedenej smernice zrušil právomoc priamo občanmi voleného prezidenta republiky vymenúvať a odvolávať predsedu regulačného úradu a zveril ju vláde, čím by nastolil právny stav, ktorý existoval pred transpozíciou uvedenej smernice?

II. Možno vykladať článok 35 ods. 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/72/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica 2003/54/ES, hlavne vo svetle bodu 34 jej odôvodnenia, tak, že bráni takej vnútroštátnej úprave, ktorá s úmyslom zabezpečiť ochranu verejného záujmu umožní ministerstvám byť účastníkom cenového konania pred regulačným orgánom?

2. Konanie o návrhu prezidenta Slovenskej republiky za účelom predloženia prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru Európskej únie p r e r u š u j e .

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

#### **Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky**

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) bol 16. októbra 2017 doručený návrh prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 5 ods. 1 prvej vety a § 14 ods. 3 tretej vety zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o regulácii v sieťových odvetviach“) s čl. 1 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii a čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Návrh prezidenta vychádza z právneho názoru, podľa ktorého napadnuté ustanovenia zákona o regulácii v sieťových odvetviach predstavujú nesprávnu transpozíciu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/72/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica 2003/54/ES (ďalej len „smernica 2009/72“) a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/73/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh so zemným plynom, ktorou sa zrušuje smernica 2003/55/ES (ďalej len „smernica 2009/73“), v dôsledku ktorej sa dostali do rozporu s čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii v spojení s čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, v dôsledku čoho sú zároveň aj v rozpore s čl. 1 ods. 1 a 2 ústavy.

## II.

### Napadnuté ustanovenia vnútroštátneho práva

Zákon o regulácii v sieťových odvetviach predstavuje vnútroštátnu transpozíciu smernice 2009/72 a smernice 2009/73.

Zákon o regulácii v sieťových odvetviach bol novelizovaný zákonom č. 164/2017 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. 164/2017 Z. z.“).

Napadnuté ustanovenie § 5 ods. 1 prvej vety zákona o regulácii v sieťových odvetviach malo pred novelizáciou vykonanou zákonom č. 164/2017 Z. z. nasledujúce znenie:

„Na čele úradu je predseda, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“).“

Po novelizácii vykonanej zákonom č. 164/2017 Z. z. napadnuté ustanovenie § 5 ods. 1 prvá veta zákona o regulácii v sieťových odvetviach znie takto:

„Na čele úradu je predseda, ktorého vymenúva a odvoláva vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“).“

V dôvodovej správe k zákonu č. 164/2017 Z. z. sa v súvislosti so zmenou znenia § 5 ods. 1 prvej vety zákona o regulácii v sieťových odvetviach uvádza:

„Mení sa spôsob kreovania predsedu úradu. Podľa účinnej právnej úpravy predsedu vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh vlády Slovenskej republiky. Navrhuje sa, aby predsedu menovala do funkcie vláda Slovenskej republiky. Tento krok reflektuje reálnu zodpovednosť vlády Slovenskej republiky v oblasti regulácie sieťových odvetví, pričom v kontexte ďalších zmien nezávislosť úradu zostáva nedotknutá. Plnú zodpovednosť za energetickú politiku v Slovenskej republike nesie vláda Slovenskej republiky, právomoci prezidenta sú v tejto oblasti veľmi obmedzené. Preto je náležité

a logické, aby bola právomoc menovať a odvolávať predsedu úradu priznaná vláde Slovenskej republiky.“

Napadnuté ustanovenie § 14 ods. 3 zákona o regulácii v sieťových odvetviach malo pred novelizáciou vykonanou zákonom č. 164/2017 Z. z. nasledujúce znenie:

„Účastníkom cenového konania je regulovaný subjekt, ktorý predložil návrh ceny. Ak sa začalo cenové konanie na podnet úradu, je účastníkom konania regulovaný subjekt, ktorého má úrad v úmysle cenovo regulovať.“

Po novelizácii vykonanej zákonom č. 164/2017 Z. z. napadnuté ustanovenie § 14 ods. 3 zákona o regulácii v sieťových odvetviach znie takto:

„Účastníkom cenového konania je regulovaný subjekt, ktorý predložil návrh ceny. Ak sa začalo cenové konanie na podnet úradu, je účastníkom konania regulovaný subjekt, ktorého má úrad v úmysle cenovo regulovať. Účastníkom cenového konania je aj ministerstvo, ak ide o cenové konanie podľa § 11 ods. 1 písm. d), § 11 ods. 1 písm. e) pre prevádzkovateľa regionálnej distribučnej sústavy, § 11 ods. 2 písm. c) a § 11 ods. 2 písm. d) pre prevádzkovateľa distribučnej siete, do ktorej je pripojených viac ako 100 000 odberných miest, alebo Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, ak ide o cenové konanie podľa § 11 ods. 4 písm. a) až c).“

V dôvodovej správe k zákonu č. 164/2017 Z. z. sa v súvislosti so zmenou § 14 ods. 3 zákona o regulácii v sieťových odvetviach uvádza:

„Ministerstvu hospodárstva Slovenskej republiky a Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky sa vo vybraných cenových konaniach priznáva procesné postavenie účastníka konania, čím sa im v týchto cenových konaniach poskytnú procesné možnosti na účel dôslednej ochrany verejného záujmu.“

### III.

#### Potreba odpovedí na prejudiciálne otázky

Dôvodom tvrdeného nesúladu napadnutej vnútroštátnej právnej úpravy so Zmluvou o Európskej únii a so Zmluvou o fungovaní Európskej únie má byť nerešpektovanie povinnosti riadnej transpozície smerníc 2009/72 a 2009/73, a to v súvislosti s požiadavkou zabezpečenia nezávislosti regulačného úradu, ktorá vyplýva z čl. 35 ods. 4 smernice 2009/72 (resp. z čl. 39 ods. 4 smernice 2009/73) a tiež z čl. 35 ods. 5 smernice 2009/72 (resp. z čl. 39 ods. 5 smernice 2009/73).

Nevyhnutným predpokladom na rozhodnutie ústavného súdu o návrhu prezidenta je teda posúdenie, či zákon o regulácii v sieťových odvetviach v znení po novelizácii vykonanej zákonom č. 164/2017 Z. z. predstavuje riadnu transpozíciu smerníc 2009/72 a 2009/73. Ku kvalifikovanému posúdeniu tejto otázky ústavný súd potrebuje odpovede na položené prejudiciálne otázky smerujúce k výkladu pojmu „nezávislosť“ regulačného úradu.

V záujme zjednodušenia textu prejudiciálnych otázok sa tieto týkajú len výkladu smernice 2009/72. Vzhľadom na totožnú právnu úpravu problematiky nezávislosti v smerniciach 2009/72 a 2009/73 by mali byť odpovede Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) použiteľné aj vo vzťahu k smernici 2009/73.

K pojmu „nezávislosť“ sa Súdny dvor vo svojej judikatúre už vyjadril tak, že vo vzťahu k verejnému orgánu tento pojem obvykle označuje štatút, ktorý dotknutému verejnému orgánu zabezpečuje možnosť konať úplne slobodne, bez akýchkoľvek pokynov a nátlaku (rozsudok Súdneho dvora z 9. 3. 2010 vo veci C-518/07, Komisia/Nemecko, ECLI:EU:C:2010:125, bod 18).

Prezident vo svojom návrhu identifikoval dva zásahy do nezávislosti regulačného úradu spôsobené zákonom č. 164/2017 Z. z. Prvým je zmena oprávnenia vymenúvať a odvolávať predsedu regulačného úradu, ktoré prešlo z priamo občanmi voleného

prezidenta na vládu. Druhým zásahom má byť rozšírenie okruhu účastníkov cenového konania pred regulačným úradom o ministerstvá, ktoré majú v rámci konania obhajovať verejný záujem.

Vláda Slovenskej republiky vo svojom stanovisku, ktoré v rámci konania predložila ústavnému súdu, tvrdí, že presun oprávnenia vymenúvať a odvolávať predsedu regulačného úradu z prezidenta na vládu nemôže spochybniť nezávislosť regulačného úradu, keďže zákon o regulácii v sieťových odvetviach obsahuje celý komplex ďalších záruk nezávislosti regulačného úradu, ktoré neboli novelizáciou vykonanou zákonom č. 164/2017 Z. z. dotknuté.

Napriek tomu po novelizácii zákona o regulácii v sieťových odvetviach vykonanej zákonom č. 164/2017 Z. z. existujú pochybnosti o správnosti transpozície smernice 2009/72. Tieto pochybnosti súvisia s cieľom sledovaným smernicou, ktorým je (vychádzajúc z bodu 33 jej odôvodnenia) prispieť k posilneniu nezávislosti regulačného úradu, a to hlavne od vlády členského štátu. Z tohto pohľadu sa zdá, že zmeny vyvolané zákonom č. 164/2017 Z. z. nemožno vnímať ako posilnenie nezávislosti regulačného úradu od vlády. Je pritom nepochybné, že k posilneniu nezávislosti regulačného úradu došlo schválením pôvodného znenia zákona o regulácii v sieťových odvetviach v porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou, ktorú predstavoval zákon č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov, keďže schválením pôvodného znenia zákona o regulácii v sieťových odvetviach došlo k prenosu právomoci vymenúvať a odvolávať predsedu regulačného úradu z vlády na prezidenta. Prostredníctvom napadnutej novelizácie zákona o regulácii v sieťových odvetviach vykonanej zákonom č. 164/2017 Z. z. sa však právny stav vo vzťahu k vymenúvaniu a odvolávaniu predsedu regulačného úradu vrátil do obdobia pred transpozíciou smernice 2009/72, keďže sa táto právomoc opätovne zverila vláde.

Rovnaké závery vyplývajú aj vo vzťahu k umožneniu toho, aby vybrané ministerstvá bolo účastníkmi cenového konania vedeného pred regulačným úradom. Právna úprava z obdobia pred transpozíciou smernice 2009/72, ktorú predstavuje už spomenutý zákon

č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov, túto možnosť v § 14 predvídala. V rámci transpozície smernice 2009/72 vykonanej prostredníctvom zákona o regulácii v sieťových odvetviach však táto možnosť bola odstránená, avšak po novelizácii zákona o regulácii v sieťových odvetviach vykonanej zákonom č. 164/2017 Z. z. platná právna úprava opätovne umožňuje ministerstvám byť účastníkom cenového konania pred regulačným úradom. Z tohto pohľadu sa javí, že novelizácia zákona o regulácii v sieťových odvetviach vykonaná zákonom č. 164/2017 Z. z. neprispieva k posilneniu nezávislosti regulačného úradu v porovnaní s právnym stavom, ktorý existoval v čase, keď sa vykonala transpozícia smernice 2009/72 (schválením pôvodného znenia zákona o regulácii v sieťových odvetviach), tak ako to vzhľadom na svoj cieľ požaduje smernica 2009/72.

Podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie má Súdny dvor právomoc vydať predbežný nález o otázkach, ktoré sa týkajú:

- a) výkladu zmlúv;
- b) platnosti a výkladu aktov inštitúcií, orgánov alebo úradov alebo agentúr Únie.

Ak sa takáto otázka položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom, proti ktorého rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva, je tento súdny orgán povinný obrátiť sa na Súdny dvor.

Vzhľadom na už uvádzané dôvody ústavný súd rozhodol o predložení prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru podľa článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (bod 1 výroku tohto uznesenia).

#### **IV.**

#### **Prerušenie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky**

Podľa § 31a ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ak tento zákon

neustanovuje inak a povaha veci to nevylučuje, použijú sa na konanie pred ústavným súdom primerane ustanovenia Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“).

V súlade s § 162 ods. 1 písm. c) prvej vety CSP súd konanie preruší, ak podal návrh na začatie prejudiciálneho konania pred Súdny dvorom podľa medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná.

Keďže ústavný súd rozhodol o predložení návrhu na začatie prejudiciálneho konania pred Súdny dvorom v súlade s čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, rozhodol zároveň podľa § 162 ods. 1 písm. c) prvej vety CSP v spojení s § 31a zákona o ústavnom súde o prerušení konania (bod 2 výroku tohto uznesenia).

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

V Košiciach 23. januára 2019