



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

III. ÚS 368/2020-116

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Straku a sudcov Roberta Šorla a Martina Vernarského (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], zastúpeného Mgr. Petronelou Zavackou, LL.M., advokátkou, Námestie Ľ. Štúra 2, Bratislava, proti uzneseniu vlády Slovenskej republiky č. 353 zo 4. júna 2020 takto

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

1. Uznesením vlády Slovenskej republiky č. 353 zo 4. júna 2020 **b o l i p o r u š e n é** základné právo sťažovateľa na prístup k iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a základné právo na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.
2. Vláda Slovenskej republiky **j e p o v i n n á** nahradiť sťažovateľovi trovy konania **1 438,53 eur** a zaplatiť ich právnej zástupkyňi sťažovateľa do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto rozhodnutia.
3. Vo zvyšnej časti ústavnej sťažnosti **n e v y h o v u j e .**

### O d ô v o d n e n i e :

#### I.

#### Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 30. júna 2020 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na prístup k iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy uznesením vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) č. 353 zo 4. júna 2020 (ďalej len „napadnuté uznesenie“). Sťažovateľ navrhuje napadnuté uznesenie zrušiť a vec vrátiť vláde na ďalšie konanie.

2. Z obsahu ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplynulo, že sťažovateľ bol uznesením vlády č. 345 z 24. júla 2017 vymenovaný do funkcie predsedu Úradu pre reguláciu sieťových odvetví (ďalej len „úrad“) s účinnosťou od 25. júla 2017, a to na funkčné obdobie šiestich rokov. K vymenovaniu sťažovateľa došlo po prijatí zákona 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 o regulácii v sieťových odvetviach“ alebo „zákon“), ktorým bolo pôvodné ustanovenie § 5 ods. 1 prvej vety nahradené novým znením, podľa ktorého predsedu úradu vymenúva a odvoláva vláda.

3. Vláda napadnutým uznesením odvolala sťažovateľa z funkcie predsedu úradu dňom 4. júna 2020, čo mu bolo oznámené prípisom predsedu vlády doručeným mu 12. júna 2020. V tomto prípise neboli uvedené žiadne zákonom ustanovené dôvody na jeho odvolanie z funkcie, ale len odkaz na napadnuté uznesenie vlády. Napadnuté uznesenie bolo prijaté v nadväznosti na prerokovanie materiálu predloženého podpredsedom vlády a ministrom hospodárstva Slovenskej republiky (ďalej len „podpredseda vlády a minister hospodárstva“ alebo „predkladateľ“) označeného ako „*Návrh na odvolanie predsedu Úradu pre reguláciu sieťových odvetví*“ (ďalej len „návrh na odvolanie“), ktorý obsahoval odôvodnenie. Odvolanie sťažovateľa bolo navrhnuté z dôvodu jeho konania v rozpore s § 5 ods. 7 zákona o regulácii v sieťových odvetviach (spochybenie nezávislosti sťažovateľa) a z dôvodu naplnenia hypotézy § 5 ods. 11 zákona (zamestnanie syna sťažovateľa). Sťažovateľ na rokovanie vlády o materiáli podpredsedu vlády a ministra hospodárstva 4. júna 2020 nebol pozvaný.

4. V návrhu na odvolanie sa uvádza, že sťažovateľ ako predseda úradu v čase vymenovania nespĺňal zákonné predpoklady na výkon funkcie podľa § 5 ods. 5 zákona, keďže v jeho prípade nebola dodržaná požiadavka najmenej desaťročnej, resp. sedemročnej praxe v sieťových odvetviach, v cenotvorbe alebo v tvorbe koncepcií v energetike. Na uvedené účely mu možno započítať najviac štyri roky v pozícii ministra hospodárstva Slovenskej republiky (v rokoch 2006 až 2010).

5. Podľa predkladateľa k porušeniu princípu nezávislosti regulačného orgánu došlo v súvislosti s predložením návrhu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) [REDAKOVANÉ] na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o regulácii v sieťových odvetviach (VII. volebné obdobie, parlamentná tlač 1467), ktorým sa okrem iného navrhovalo zavedenie osobitných podmienok pre uplatňovanie zľavy z tarify za prevádzkovanie systému pre vybraných koncových odberateľov elektriny, a to v praxi v prospech jedného konkrétneho koncového odberateľa elektriny – spoločnosti [REDAKOVANÉ]. Po medializácii pripravovanej novely zákona poslanec [REDAKOVANÉ] poskytol rozhovor pre [REDAKOVANÉ] v ktorom uviedol, že návrh novely zákona predkladal na pokyn Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo hospodárstva“) a úradu (článok v [REDAKOVANÉ] s názvom „[REDAKOVANÉ] o novele, ktorá mala pomôcť [REDAKOVANÉ]; Ja ju mám od [REDAKOVANÉ]“ z 12. júla 2019). Poslanec [REDAKOVANÉ] okrem iného uviedol, že na príprave návrhu novely spolupracovali na podnet ministerstva hospodárstva aj odborníci z úradu. Do pôsobnosti úradu patrí aj určovanie podmienok individuálnej sadzby tarify za prevádzkovanie systému pre koncových odberateľov elektriny, ktorých spotreba elektriny je najmenej 1 GWh, a ktorí vykonávajú vymedzené ekonomické činnosti a spĺňajú požiadavku vysokej elektroenergetickej náročnosti (§ 12 ods. 7 zákona o regulácii v sieťových odvetviach). V tejto súvislosti úrad pripravoval v období prvej polovice roka 2019 návrh vyhlášky, v ktorej ustanovil podrobnosti o individuálnych sadzbách tarify za prevádzkovanie systému.

S cieľom zmeny podmienok v prospech ďalšieho koncového odberateľa elektriny predložil poslanec národnej rady [REDAKOVANÉ] návrh novely zákona, na ktorej príprave sa mali v rozpore s § 5 ods. 7 zákona o regulácii v sieťových odvetviach podieľať aj zamestnanci úradu.

6. K dôvodu odvolania podľa § 5 ods. 11 zákona predkladateľ uviedol, že syn sťažovateľa [REDAKOVANÉ], MBA, je zamestnancom a členom manažmentu spoločnosti [REDAKOVANÉ] (ďalej len „spoločnosť [REDAKOVANÉ]“), v pozícii riaditeľa úseku ekonomiky a financovania. Spoločnosť [REDAKOVANÉ] je dcérskou spoločnosťou spoločnosti [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ] (100 %-ná dcérska spoločnosť výrobcu a dodávateľa elektriny [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ]) a spoločnosti [REDAKOVANÉ] ktorá podniká pri výrobe a rozvoze tepla, to znamená, že je pod spoločnou kontrolou osôb, ktoré podnikajú v sieťových odvetviach. Základnou úlohou tejto spoločnosti je príprava projektu výstavby nového jadrového zdroja v [REDAKOVANÉ]. Ide teda o spoločnosť, ktorá má (spoločne so svojimi akcionármi) logický záujem na vhodnom regulačnom prostredí pre výstavbu a neskoršiu prevádzku jadrového zariadenia na výrobu elektriny. Účelom ustanovení § 5 ods. 7 a 11 zákona o regulácii v sieťových odvetviach je zabezpečenie plnej nezávislosti regulačného úradu od externých vplyvov pochádzajúcich z prostredia politického, ale aj podnikateľského. Cieľom je preventívne vylúčiť akékoľvek, aj potenciálne situácie, ktoré by mohli znamenať konflikt záujmov a ohroziť nezávislé fungovanie úradu. Uvedené potvrdzujú aj energetické smernice Európskej únie, ktoré umožňujú odvolať členov najvyššieho vedenia národného regulačného orgánu v prípade, ak títo prestanú spĺňať požiadavky nezávislosti od štátnych, verejnoprávnych alebo súkromných (trhových) záujmov. Vzhľadom na to, že každý zákon je potrebné vykladať podľa jeho účelu a zmyslu, a nie formalisticky, ako aj vzhľadom na potrebu eurokonformného výkladu zákona o regulácii v sieťových odvetviach, za konflikt záujmov je potrebné pokladať aj situáciu, keď je blízka osoba predsedu úradu zamestnancom a členom manažmentu subjektu kontrolovaného osobami podnikajúcimi v sieťových odvetviach, pokiaľ sa takýto subjekt sám pripravuje na samostatné podnikanie v sieťových odvetviach. Projekt výstavby nového jadrového zdroja pripravovaný [REDAKOVANÉ] už úspešne absolvoval proces posudzovania vplyvov na životné prostredie (EIA) a disponuje aj osvedčením ministerstva hospodárstva na výstavbu energetického zariadenia. Ako vyplýva z ustanovenia § 7 ods. 4 zákona č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o energetike“), dispozícia osvedčením na výstavbu energetického zariadenia je dostatočným dokladom preukazujúcim splnenie technických predpokladov na vykonávanie regulovanej činnosti, a teda oprávňuje žiadateľa na vydanie povolenia na podnikanie v energetike (§ 12 ods. 13 zákona o energetike).

## II.

### Argumentácia sťažovateľa

7. Sťažovateľ v dôvodoch ústavnej sťažnosti poukázal na závery uvedené v náleze ústavného súdu č. k. IV. ÚS 478/2011 z 21. júna 2012, v zmysle ktorého požiadavky vyplývajúce z čl. 46 ods. 1 ústavy sa vzťahujú aj na výkon ústavných a zákonných právomocí vlády vrátane prípadov odvolávania z verejnej funkcie. Z rozhodnutia orgánu verejnej moci (vlády) musí jasne vyplývať, že vychádza z objektívnych postupov a ich uplatnenie bolo v súlade s príslušnými procesnými predpismi. Sťažovateľ v tejto súvislosti uviedol, že dôvody na odvolanie predsedu úradu pred uplynutím jeho šesťročného funkčného obdobia sú v zákone o regulácii v sieťových

odvetviach uvedené taxatívne (§ 5 ods. 10 a 11). Ak by aj reálne boli naplnené materiálne podmienky na odvolanie sťažovateľa, uvedené by nepostačovalo na dodržanie princípu legality. Nestačí totiž konať v rozsahu ustanovenom zákonom, ale je nevyhnutné aj konať spôsobom ustanoveným zákonom. Otázka spôsobu sa v tomto prípade vzťahuje na formálne podmienky (resp. procesné pravidlá) odvolania z funkcie. V právnom štáte, ktorého nevyhnutným znakom je to, aby konanie orgánov verejnej moci bolo predvídateľné, transparentné, a teda aj preskúmateľné, sa vždy musí dbať aj na spôsob, akým je právomoc realizovaná. V prípade sťažovateľa je preto dôležité posúdiť jednak formálnu stránku jeho odvolania (spôsob, akým bol odvolaný) a zároveň aj materiálnu stránku (dôvody jeho odvolania).

8. Sťažovateľ, poukazujúc na čl. 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 (ďalej aj „smernica 2009/72/ES“), ktorý vyžaduje, aby členské štáty zaručili nezávislosť národného regulačného orgánu a zabezpečili, aby tento svoje právomoci vykonával nestranným a transparentným spôsobom, považuje postup, akým došlo k jeho odvolaniu, za „*prejav svojvôle nerešpektujúci požiadavky na nezávislosť Úradu*“. Zákon o regulácii v sieťových odvetviach stanovuje v § 5 ods. 3 šesťročné funkčné obdobie predsedu úradu, teda úmyslom zákonodarcu bolo zabezpečiť, aby funkcia predsedu úradu nebola „*viazaná*“ na jedno volebné obdobie národnej rady, a teda aby zmena vlády nemala automaticky za následok zmenu vo funkcii predsedu úradu.

9. Vo vzťahu k namietaným formálnym nedostatkom napadnutého uznesenia sťažovateľ v odôvodnení ústavnej sťažnosti uviedol, že vláda konala v príkrom rozpore s obsahom citovaného nálezu č. k. IV. ÚS 478/2011 z 21. júna 2012, ktorým ústavný súd konštatoval zásah do práva na inú právnu ochranu iného sťažovateľa, ktorého prípad je takmer totožný. V tejto súvislosti sťažovateľ argumentoval, že nebol vopred informovaný o dôvodoch svojho odvolania, nemal ani možnosť sa k týmto dôvodom vyjadriť a na rokovanie vlády, na ktorom bol odvolaný (ani na skoršie rokovania), prizvaný nebol. Všetky informácie týkajúce sa jeho odvolania sa tak sťažovateľ dozvedal výlučne prostredníctvom médií, s výnimkou následného oznámenia o odvolaní. Z obsahu napadnutého uznesenia nemožno zistiť, z akého dôvodu bol sťažovateľ z funkcie odvolaný. Napadnuté uznesenie neobsahuje žiadne odôvodnenie, je v ňom uvedené len kto, koho a ku ktorému dňu sa odvoláva a kto odvolanie vykoná. Podľa sťažovateľa z hľadiska postupu predchádzajúceho vydaniu napadnutého uznesenia došlo k porušeniu jeho práva na inú právnu ochranu tým, že nebol vládou informovaný o dôvodoch svojho odvolania z funkcie a nedostal možnosť sa k týmto dôvodom vyjadriť najneskôr na rokovaní vlády, na ktoré nebol čo i len prizvaný. Z hľadiska obsahu napadnutého uznesenia došlo k porušeniu jeho práva na inú právnu ochranu tým, že v ňom nie sú uvedené dôvody jeho odvolania.

10. Vo vzťahu k materiálnym nedostatkom napadnutého uznesenia sťažovateľ konštatuje nesprávnosť a neudržateľnosť dôvodov jeho odvolania, ku ktorým by sa mal ústavný súd vyjadriť (hoci len v rámci *obiter dictum*) v záujme efektívnosti jemu poskytnutej ochrany, čím by sa zároveň predišlo eventuálnemu množeniu sporov. Napadnuté uznesenie vôbec neobsahuje dôvody na odvolanie sťažovateľa, čo je závažným nedostatkom, ktorý nemôže byť „*zhojený*“ tým, že námietky vlády sú obsiahnuté v návrhu na odvolanie. Keďže tieto dôvody nie sú obsiahnuté v samotnom napadnutom uznesení, sťažovateľ proti nim nemôže brojiť priamo.

11. Dôvodmi odvolania sťažovateľa vyplývajúcimi výlučne z návrhu na odvolanie sú: (i) nesplňanie predpokladov na vymenovanie sťažovateľa, (ii) nedostatok nezávislosti sťažovateľa a (iii) zamestnanie syna sťažovateľa.

12. Podľa názoru sťažovateľa uznesenie o jeho vymenovaní do funkcie predsedu úradu implicitne predpokladá, že splňal podmienky pre vymenovanie. Naopak, napadnuté uznesenie, ktorým bol sťažovateľ odvolaný (hoci explicitne neobsahovalo dôvody odvolania), v konečnom dôsledku popiera uznesenie o vymenovaní, pretože sa opieralo o úplne opačný predpoklad. Vláda nebola oprávnená po vymenovaní sťažovateľa arbitrárne nanovo prehodnocovať splnenie podmienok na jeho vymenovanie (späťne ku dňu jeho vymenovania) bez toho, aby disponovala akýmkoľvek novými informáciami. Takýto postup totiž popiera účinky uznesenia o vymenovaní ako individuálneho právneho aktu a tiež zmysel a účel ustanovení zákona o regulácii v sieťových odvetviach, ktoré taxatívne vymedzujú dôvody na odvolanie. Nesplnenie podmienok pre vymenovanie, prehodnotené späťne napriek právnej perfektnosti uznesenia o vymenovaní nie je odvolacím dôvodom v zmysle zákona o regulácii v sieťových odvetviach. Z tohto dôvodu preto sťažovateľ odvolaný byť nemohol. Pre úplnosť však sťažovateľ zdôrazňuje, že tvrdenie o tom, že podmienky pre vymenovanie nespĺňal, je nepravdivé a ničím nepodložené.

13. V návrhu na odvolanie sa nezávislosť sťažovateľa spochybňuje uvádzaním okolností predloženia návrhu poslancu [REDAKOVANÉ] na prijatie novely zákona o regulácii v sieťových odvetviach, ktorý mal podľa medializovaných informácií uviesť, že na príprave návrhu spolupracovali aj odborníci z úradu. Je zrejmé, že tento dôvod je postavený výlučne na jednostrannom prezentovaní medializovaných informácií, bez akéhokoľvek preskúmania či vyhodnotenia. Sťažovateľ nie je poslancom a nemá dosah na zákonnú úpravu, pričom činnosti úradu pri príprave vykonávacieho predpisu súvisiaceho s individuálnou sadzbou tarify za prevádzkovanie systému pre koncových odberateľov elektriny boli výlučne činnosťami, na ktoré bol úrad poverený zákonom.

14. Argumentáciu vlády vo vzťahu k odvolaciemu dôvodu podľa § 5 ods. 11 zákona o regulácii v sieťových odvetviach sťažovateľ považuje za neprípustnú a v príkrom rozpore so znením zákona. Z predmetu činnosti [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ] zapísaného v Obchodnom registri Okresného súdu Bratislava I (ďalej len „obchodný register“) totiž vyplýva, že žiadna z týchto činností ani zďaleka nespadá pod regulované činnosti vymedzené v ustanovení § 2 písm. c) zákona o regulácii v sieťových odvetviach. Predkladateľ návrhu na odvolanie v konečnom dôsledku vytvoril nový dôvod odvolania predsedu úradu, a to situáciu, keď je blízka osoba predsedu úradu zamestnancom subjektu kontrolovaného osobami podnikajúcimi v sieťových odvetviach, ktorý sa zároveň pripravuje na samostatné podnikanie v sieťových odvetviach. Podľa sťažovateľa v tomto prípade ide o „*exemplárny prípad ohýbania práva na účely odvolania sťažovateľa*“. Ustanovenie § 5 ods. 11 zákona o regulácii v sieťových odvetviach sa týka vzťahu blízkej osoby k regulovaným subjektom, resp. k regulovaným činnostiam. Syn sťažovateľa pritom jednoznačne nie je zamestnancom regulovaného subjektu ani nepodniká v regulovaných činnostiach.

### III.

#### Vyjadrenie vlády a replika sťažovateľa

##### III.1. Vyjadrenie vlády:

15. Vláda vo svojom vyjadrení uviedla, že vymenovaniu sťažovateľa za predsedu úradu predchádzalo účelové prijatie zákona č. 164/2017 Z. z., ktorým sa zrušil doterajší spôsob vymenovania prezidentom Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) na návrh vlády a nanovo sa ustanovilo, že predsedu úradu vymenúva vláda bez akejkoľvek participácie zo strany prezidenta. Podľa vlády uvedený spôsob vymenovania sťažovateľa vzhľadom aj na jeho politické konexie oslabil garanciu nezávislosti úradu ako národného regulačného orgánu, ktorú vyžaduje európska legislatíva. Vláda v úvode svojho vyjadrenia zdôraznila, že reálnym dôvodom na odvolanie sťažovateľa boli výlučne zistené závažné porušenia zákona.

16. Čo sa týka spôsobu (priebehu) odvolania sťažovateľa, vláda poukázala na to, že návrh na odvolanie sťažovateľa bol riadne predložený 4. júna 2020 na rokovanie vlády. Materiál predložený pod č. 11806/2020 tvorili tieto dokumenty: A) vyhlásenie predkladateľa, B) vlastný materiál, C) návrh uznesenia vlády, D) predkladacia správa a E) obal. Predkladacia správa obsahovala stručný opis skutočností, na základe ktorého sa navrhuje odvolanie sťažovateľa z funkcie, pričom vyslovene sa v ňom uvádza zmienka o jej verejnej prístupnosti, a to v znení: *„Materiál podlieha sprístupňovaniu podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.“* Vlastný materiál predstavoval argumentačné jadro celého materiálu a obsahoval hlavné body odôvodňujúce odvolanie sťažovateľa z funkcie predsedu úradu. Všetky uvedené materiály boli riadne a včas (teda pred prijatím napadnutého uznesenia) voľne dostupné na webovom sídle vlády, teda mal k nim ktokoľvek prístup vrátane sťažovateľa. Rozhodnutie vlády nebolo prekvapivé a rovnako nie unáhlené, keďže sťažovateľ mal vopred prístup ku všetkým týmto dokumentom a rovnako už bol predtým opakovane (síce ústne) upozornený podpredsedom vlády a ministrom hospodárstva, ako aj štátnym tajomníkom ministerstva hospodárstva na viaceré pochybenia v jeho gescii. Návrh na odvolanie sťažovateľa z funkcie predsedu úradu vláda napadnutým uznesením jednohlasne schválila.

17. V súvislosti s obsahovými náležitosťami napadnutého uznesenia vláda uviedla, že žiadny všeobecne záväzný právny predpis neustanovuje náležitosti uznesenia vlády, tieto možno nájsť jedine v rokovacom poriadku vlády schválenom uznesením vlády č. 512 z 13. júna 2001 (ďalej len „rokovací poriadok vlády“). Podľa čl. 11 ods. 3 rokovacieho poriadku vlády uznesenie vlády má obsahovať: dátum prijatia a číslo uznesenia, presné znenie rozhodnutia vlády, najmä komu a aké úlohy uložila alebo odporučila, termíny ich splnenia, prípadne termíny vyhodnotenia plnenia; kto uznesenie vykoná a komu sa dáva na vedomie. Predmetné ustanovenie rokovacieho poriadku vlády sa vzťahuje na *en bloc* všetky vzťahy, resp. typy uznesení, ktoré prijíma a schvaľuje vláda, bez ohľadu na fakt, či sa daným uznesením ukladá úloha (napr. príslušnému ministrovi) alebo sa ním zasahuje do subjektívnych práv fyzickej osoby. Z uvedeného podľa vlády vyplýva, že uznesenie vlády nemusí obsahovať odôvodnenie, teda vláda nie je povinná odôvodňovať svoje rozhodnutia, a napadnuté uznesenie je plne v súlade s rokovacím poriadkom vlády. Je zjavné, že napadnuté uznesenie nie je možné vykladať izolovane, bez zmyslu a účelu predkladaného

materiálu. Lipnutie na fakte, že samotné uznesenie má duplicitne obsahovať odôvodnenie, resp. uvedenie dôvodov na odvolanie sťažovateľa, „nemá nič spoločné“ s právom na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a tvrdenia sťažovateľa v tomto ohľade sú len tendenčné. Napadnuté uznesenie vychádza z predloženého návrhu na odvolanie, ktorý obsahuje jednak dôvody, ktoré viedli vládu k rozhodnutiu, ako aj právne vymedzenie. Uvedenie dôvodov odvolania by mohlo mať svoje opodstatnenie vtedy, ak by zákon umožňoval odvolať predsedu úradu v prípade, ak si neplní svoje povinnosti, avšak takýto dôvod odvolania sa v zákone nenachádza. Zákon umožňuje odvolať predsedu úradu len z taxatívne vymedzených dôvodov, ktoré v prípade, že nastanú, resp. nastane určitá právna skutočnosť predvídaná právnou normou, tieto sú „nezvratné“. V tejto súvislosti nie je bez významu, že uznesenie vlády o vymenovaní sťažovateľa za predsedu úradu má rovnakú formu ako napadnuté uznesenie o jeho odvolaní.

18. Aj keď uznesenia vlády o personálnych návrhoch majú povahu individuálnych právnych aktov „*sui generis*“, z uvedeného nemožno vyvodiť záver, že takýto individuálny právny akt musí mať všetky náležitosti „klasického“ individuálneho správneho aktu vrátane kontradiktórnosti procesu jeho prijímania, spočívajúcej v možnosti vyjadriť sa k dôvodom návrhu na odvolanie. Tieto nominačné akty vlády spadajú do oblasti ústavného práva, preto nie je možné nahliadať na ne len optikou správneho práva, ale aj ústavného práva, ktoré tak striktné neupravuje náležitosti jednotlivých aktov ani samotný proces ich prijímania. V tejto súvislosti vláda uviedla, že obdobnú právomoc rozhodovať o personálnych nomináciách má aj národná rada. Prijatie argumentov sťažovateľa by v praktickej rovine znamenalo, že každý personálny návrh na odvolanie funkcionára bude nevyhnutne spojený s jeho právom vyjadriť sa k dôvodom na jeho odvolanie, prípadne s jeho účasťou na rokovaní vlády, s možnosťou uviesť argumenty proti odvolaniu. Analogicky možno dospieť k záveru, že právo uviesť argumenty proti svojmu odvolaniu a aktívne sa zúčastniť rokovania by sa vzťahovalo aj na tých funkcionárov, ktorí sú volení a odvolávaní národnou radou, pričom aj požiadavky na obsah uznesenia by sa *per analogiam* vzťahovali na personálne rozhodnutia národnej rady, ktorá o nich rozhoduje tiež uznesením.

19. V súvislosti s nálezom ústavného súdu č. k. IV. ÚS 478/2011 vláda uviedla, že na prípad sťažovateľa nie je aplikovateľný, keďže predmetom jeho posúdenia bolo odvolanie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne na základe všeobecne formulovaného odvolacieho dôvodu podľa § 122 ods. 10 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“), v zmysle ktorého vláda odvolá generálneho riaditeľa, ak si neplní povinnosti generálneho riaditeľa ustanovené zákonom. Naproti tomu zákon o regulácii v sieťových odvetviach neupravuje ako odvolací dôvod neplnenie si povinností ustanovených zákonom, ale taxatívne vymedzuje dôvody, ktoré keď nastanú, vláda musí predsedu úradu odvolať. Výrazný obsahový rozdiel medzi obšírne formulovaným odvolacím dôvodom podľa zákona o sociálnom poistení a jednoznačne definovanými odvolacími dôvodmi upravenými v zákone o regulácii v sieťových odvetviach má dopad aj na aplikáciu uvádzaného nálezu na predmetný spor. Odvolací dôvod stanovený v zákone o sociálnom poistení umožňuje vláde uviesť konkrétny dôvod neplnenia povinností a posúdiť jeho intenzitu, teda skutočnosti, ktoré sú vecou individuálneho posúdenia a správnej úvahy vlády, čo však nie je prípad sťažovateľa a jeho odvolania. Zákon o regulácii v sieťových odvetviach takúto diskrečnú právomoc vláde neudeľuje. Podľa zákona vláda odvolá predsedu úradu z jednoznačne stanovených dôvodov, ktorými sú porušenie povinnosti nezávislosti a zamestnanie blízkej osoby v regulovanom subjekte. Ide o jednoznačne definovateľné skutočnosti,

ktoré keď nastanú, vláda musí konať, teda odvolať predsedu úradu. Podľa vlády pochybnosti o správnosti záverov uvedených v náleze č. k. IV. ÚS 478/2011 možno nájsť aj v uznesení ústavného súdu č. k. II. ÚS 576/2012 z 13. decembra 2012, podľa ktorého je metodicky sporné tvrdiť, že z čl. 46 ods. 1 ústavy vyplývajú určité procesné záruky pre konania, ktoré nie sú upravené žiadnym zákonom, a to navyše za situácie, že určité procesné garancie v prebiehajúcom konaní sú predmetom čl. 47 a čl. 48 (prípadne i čl. 50) ústavy.

20. V ďalšej časti vyjadrenia vláda prezentovala a argumentačne zdôvodňovala názor, že sťažovateľ nemal byť vymenovaný do funkcie predsedu úradu, keďže nespĺňal kvalifikačné predpoklady ustanovené zákonom o regulácii v sieťových odvetviach. Vláda, poukazujúc na ustanovenie § 5 ods. 5 v spojení s § 7 ods. 7 zákona, uvádza, že sťažovateľ „pravdepodobne“ disponuje II. stupňom technického vzdelania, ale nemá súvisiacu potrebnú prax, keďže „predbežne možno konštatovať, že nespĺňa nielen prax 7, ale ani 10 rokov“. Preto je toho názoru, že sťažovateľ bol v roku 2017 vymenovaný do funkcie predsedu úradu bez splnenia zákonných predpokladov. Pokiaľ takéto nezákonné rozhodnutie bolo raz urobené, neznamená to, že ho nemožno zmeniť alebo (aj so spätnou platnosťou) zrušiť. Takéto konanie v omyle nemôže požívať právnu ochranu, teda by malo byť od počiatku nulité.

21. Vo vzťahu k porušeniu povinnosti sťažovateľa konať nezávisle vláda uviedla, že zákon o regulácii v sieťových odvetviach, ktorý predstavuje transpozíciu európskej energetickej legislatívy, ako aj európska legislatíva kladie zvýšené požiadavky na nestrannosť a nezávislosť regulačného orgánu, ako aj jeho najvyššieho predstaviteľa. K porušeniu povinnosti konať nezávisle a nestranné vyplývajúcej z § 5 ods. 7 zákona došlo tým, že sťažovateľ ako predseda úradu dal pokyn/inicioval cez vtedajšieho poslanca za politickú stranu SMER-SD pána [REDAKOVANÉ] zmenu zákona o regulácii v sieťových odvetviach, ktorá mohla mať výrazný ekonomický/finančný vplyv na obyvateľstvo Slovenskej republiky. Dôsledkom prijatia takejto zmeny zákona by bolo právne zakotvenie zľavy z tarify za prevádzkovanie systému pre vybraných koncových odberateľov elektriny, a to v praxi v prospech jedného odberateľa elektriny – [REDAKOVANÉ] (bývalého zamestnávateľa sťažovateľa, pozn.). Rozšírenie okruhu oprávnených osôb o spoločnosť [REDAKOVANÉ], by malo za následok, že množstvo elektriny, na ktorú sa vzťahuje tarifa za prevádzkovanie systému, bude nižšie, čo v ekonomickom vyčíslení predstavuje ročný výpadok cca 7 miliónov eur v systéme tarify za prevádzkovanie systému. Chýbajúci deficit by musel byť prerozdelený medzi všetkých ostatných odberateľov elektriny vrátane domácností. Podľa vlády z vyhlásení poslanca [REDAKOVANÉ] vyplýva, že úrad v súčinnosti s ministerstvom hospodárstva (ako zložky výkonnej moci) dali pokyn poslancovi [REDAKOVANÉ] (ako zložky zákonodarnej moci), aby predložil nimi pripravený návrh novely zákona do národnej rady, a teda je zjavné, že sťažovateľ ako predseda úradu v rozpore s požiadavkou nezávislosti a nestrannosti ovplyvňoval nielen výkonnú, ale aj zákonodarnú moc. Keďže žiadny zákon neopravňuje úrad iniciovať zmenu zákonov, je zrejmé, že uvedeným konaním sťažovateľa bol naplnený dôvod na jeho odvolanie z funkcie predsedu úradu.

22. Podľa vlády s požiadavkou zabezpečenia plnej nezávislosti úradu súvisí aj ďalší dôvod odvolania sťažovateľa, ktorým je zamestnávanie syna sťažovateľa v regulovanom subjekte. Účelom zákona je zabezpečenie nezávislosti úradu od externých vplyvov pochádzajúcich nielen z prostredia politického a podnikateľského, ale aj predchádzanie konfliktu záujmov osobných [§ 5 ods. 10 písm. c) zákona] a rodinných (§ 5 ods. 11 zákona). Cieľom je preventívne vylúčiť akékoľvek, aj potenciálne situácie, ktoré by mohli znamenať konflikt záujmov. Vláda je toho názoru, že pri takej

dôležitej skutočnosti, ako je výstavba nového jadrového zdroja s výkonom 1200 MW, presahujúcej záujmy Slovenskej republiky, výklad pojmu „regulovaný subjekt“ by nemal byť absolútne viazaný doslovným znením zákona. Vzhľadom na fakt, že výroba a predaj elektriny podlieha o. i. aj regulačným právam/ovplyvňovaniu zo strany úradu, ako aj z dôvodu, že v prípade jadrového zdroja [REDAKOVANÉ] ide nepochybne o významnú investíciu v hodnote rádovo niekoľko miliárd eur, vláda je toho názoru, že zamestnanie syna sťažovateľa je neprípustné vzhľadom na dikciu zákona, jeho eurokonformný výklad a zaistenie efektívneho a plného účinku práva Európskej únie. Pokiaľ syn sťažovateľa aktívne (ako finančný riaditeľ) vykonával činnosti v spoločnosti zabezpečujúcej výstavbu a následnú prevádzku jedného z najväčších zdrojov na výrobu elektriny v Slovenskej republike, podľa názoru vlády jej výklad v tomto smere je správny a súladný s predmetnými smernicami Európskej únie.

23. Vláda v závere uviedla, že uznesením č. 446/2020 z 8. júla 2020 vymenovala [REDAKOVANÉ] do funkcie predsedu úradu s účinnosťou od 9. júla 2020. Vzhľadom na fakt, že úrad má nového riadne a v súlade so zákonom vymenovaného predsedu, sťažovateľov návrh na zrušenie napadnutého uznesenia a vrátenie veci vláde na ďalšie konanie „nie je z právneho a faktického pohľadu možný“.

24. Z uvedených dôvodov vláda považuje sťažnosť sťažovateľa za nedôvodnú a navrhuje, aby jej ústavný súd nevyhovel. Vláda zároveň nesúhlasí s rozhodnutím veci bez ústneho pojednávania.

### **III.2. Replika sťažovateľa:**

25. Sťažovateľ vo svojej replike zotrval na svojom sťažnostnom návrhu a uviedol:

a) V náleze č. k. IV. ÚS 478/2011 ústavný súd zdôraznil potrebu rozlišovania medzi takými verejnými funkciami, pri ktorých nie je uplatnenie právomoci vlády odvolávať alebo vymenúvať verejného funkcionára obmedzené zákonom ustanovenými podmienkami a takými, pri ktorých je uplatnenie tejto právomoci viazané na splnenie zákonom vymedzených podmienok. V sťažovateľovom prípade rovnako ako v prípade riešenom v označenom náleze ide o situáciu, keď je možnosť odvolať verejného funkcionára jasne obmedzená zákonom. Ak aj existuje rozdiel v „šírke“ formulovaného odvolacieho dôvodu, tento rozdiel nemôže byť dôvodom neaplikovateľnosti označeného nálezu na prípad sťažovateľa. Keďže závery uvedené v náleze č. k. IV. ÚS 478/2011 sa týkajú prípadov odvolania verejného funkcionára na základe zákonom ustanovených dôvodov, neexistuje priestor na pochybnosti o tom, či by sa jeho závery mali vzťahovať aj na prípad sťažovateľa. Podstatná časť záverov označeného nálezu týkajúca sa procesných požiadaviek vyplývajúcich z práva na inú právnu ochranu nie je naviazaná na „šírku“ formulácie konkrétneho zákonného odvolacieho dôvodu, ale na to, či je možnosť odvolania naviazaná na zákonom formulované dôvody alebo je ponechaná na rýdzom uvážení vlády. Navyše, aj v prípade sťažovateľa poskytovala formulácia odvolacích dôvodov priestor na určitú mieru správnej úvahy zo strany vlády. Nejde o „jednoznačne definovateľné skutočnosti“, ako zavádzajúco tvrdí vláda. Vláda zamieňa, resp. nerozlišuje svoju povinnosť uviesť v napadnutom uznesení konkrétny zákonný dôvod, pre ktorý bol sťažovateľ odvolaný, a povinnosť uviesť odôvodnenie, prečo, resp. na základe ktorých skutočností vláda pristúpila k odvolaniu sťažovateľa.

b) Argument vlády, že materiál predložený na rokovanie vlády, ktorý obsahoval návrh na odvolanie sťažovateľa, bol voľne dostupný na webovom sídle vlády, považuje sťažovateľ za absurdný.

Sťažovateľ je priamym adresátom napadnutého uznesenia. Zverejnenie materiálu v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 211/2000 Z. z.“), teda spôsobom určeným pre všeobecné informovanie verejnosti, nemožno v žiadnom prípade považovať za informovanie sťažovateľa. Pri odvolávaní verejného funkcionára, obzvlášť ak ide o predsedu významného orgánu verejnej moci, je neudržateľné, aby bol verejný funkcionár informovaný o dôvodoch svojho odvolania prostriedkami určenými pre informovanie širokej verejnosti, a nie adresne. Ide o postup, ktorý je nielen neústavný, ale priam nedôstojný. V uvedenej súvislosti sťažovateľ poukázal na závažnú skutočnosť, ktorú vláda opomenula, že jej rokovanie, na ktorom došlo k odvolaniu sťažovateľa, sa 4. júna 2020 začalo o 10.00 h, pričom materiál bol na stránke úradu vlády zverejnený až o 11.50 h, teda až takmer dve hodiny po začatí rokovania vlády. Pokiaľ ide o tvrdenie, že sťažovateľ bol opakovane upozornený na pochybenia zo strany ministra hospodárstva či príslušného štátneho tajomníka, pravdou je, že sťažovateľ s nimi absolvoval iba jediný rozhovor, ktorý sám inicioval, pričom jeho predmetom bola diskusia o spôsobe fungovania úradu a rozdielne stanoviská k pôsobnosti úradu. Sťažovateľ to vnímal ako snahu o konštruktívny dialóg, pričom nemal dojem, že by bol upozorňovaný na akékoľvek nedostatky týkajúce sa fungovania úradu. Sťažovateľ teda nikdy nemal možnosť poznať dôvody svojho odvolania.

c) Keďže sťažovateľ nebol o dôvodoch svojho odvolania informovaný, nemal možnosť sa k nim vyjadriť, pričom možnosť vyjadriť sa verejne (médiám, resp. verejnosti) sťažovateľ nepovažuje za ústavne relevantnú možnosť. Sťažovateľ netvrdí, že každý personálny návrh na odvolanie funkcionára, menovanie a odvolanie ktorého patrí do právomoci vlády, bude nevyhnutne spojený s právom vyjadriť sa k dôvodom na jeho odvolanie. Táto povinnosť sa vzťahuje na prípady, keď odvolanie určitého verejného funkcionára (obzvlášť, ak ide o orgán verejnej moci, u ktorého sa vyžaduje určitá miera nezávislosti), nie je rýdzo iba politickým rozhodnutím (bez zákonných mantinelov), ale je dôsledkom naplnenia určitého zákonného dôvodu, bez ktorého k odvolaniu dôjsť nemôže. Skutočnosť, že vláda označí svoje uznesenia za „*sui generis*“, ju nevyníma z jej povinnosti rešpektovať základné práva ich adresátov.

d) Napadnuté uznesenie je individuálnym právnym aktom, ktorým bol sťažovateľ odvolaný z funkcie predsedu úradu, pričom sa tak mohlo stať výlučne zo zákonom taxatívne vymedzených dôvodov. Na to, aby bol tento individuálny právny akt preskúmateľný, nevyhnutne musí obsahovať aspoň informáciu o tom, z ktorých konkrétnych dôvodov bol sťažovateľ odvolaný. Uvedenie dôvodov len v rámci vláde predloženého materiálu nemôže byť postačujúce. Individuálnym právnym aktom, a teda relevantnou právnou skutočnosťou pre sťažovateľa ako jeho adresáta, je napadnuté uznesenie, nie materiál. Samotná skutočnosť, že vláda ako kolektívny orgán rozhodovala na základe materiálu, neznamená, že napadnuté uznesenie bolo prijaté z dôvodu stotožnenia sa so všetkými odvolacími dôvodmi v ňom uvedenými. Ani to, že napadnuté uznesenie bolo prijaté jednohlasne, neznamená, že išlo o jednohlasnú zhodu na všetkých odvolacích dôvodoch. Hlasuje sa totiž len o návrhu uznesenia, a keďže napadnuté uznesenie obsahuje len výrok o odvolaní bez uvedenia zákonných dôvodov a bez akéhokoľvek odôvodnenia, možno len hádať, z akých konkrétnych dôvodov bol sťažovateľ odvolaný, resp. či existovala jednohlasná zhoda na všetkých dôvodoch odvolania uvedených v materiáli.

e) Podľa sťažovateľa z nálezu č. k. IV. ÚS 478/2011 nad všetky pochybnosti vyplýva, že konanie vlády spadá do rámca práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Nemožno tvrdiť, že odvolávanie verejných funkcionárov (v tomto prípade sťažovateľa) nie je vôbec upravené zákonom.

Ide o konanie, ktoré právna úprava implicitne predpokladá, hoci je v dôsledku medzery nedostatočná. Nedostatočnosť právnej úpravy však nemôže byť na ťarchu sťažovateľa. Nemožno vychádzať z toho, že v dôsledku čl. 51 ods. 1 ústavy práva v ňom uvedené nemajú žiaden ústavný obsah, a teda sú „odkázané“ iba na zákonnú úpravu. Aj z praxe ústavného súdu vyplýva, že práva uvedené v čl. 51 ods. 1 ústavy už boli viackrát referenčnými normami v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy. Ak by nemali ústavný obsah nezávislý od zákonnej úpravy, nemohli by potom byť ani referenčnými normami v konaní o súlade zákona s ústavou. Aj tieto základné práva zaväzujú k ústavne-konformnému výkladu právnych predpisov v prípadoch medzier v zákonnej úprave, resp. aj k dotváraniu práva. V súčasnosti nejde o medzeru v pravom slova zmysle, a to v dôsledku interpretácie obsiahnutej v náleze č. k. IV. ÚS 478/2011. Tým, že vláda ignorovala označený nález a zároveň vyplnila „medzeru“ spôsobom nerešpektujúcim základné práva sťažovateľa, konala v rozpore s požiadavkami právnej istoty. Navyše, ak by sťažovateľom napádaný postup vlády nespadal do rámca čl. 46 ods. 1 ústavy ani do rámca čl. 30 ods. 4 ústavy, jeho možnosti obrany proti arbitrárnemu postupu vlády by prakticky neexistovali.

f) Sťažovateľ sa vyjadril aj k argumentom vlády týkajúcim sa dôvodov na jeho odvolanie, ktoré sa vláda vo svojom vyjadrení snaží v mnohom doplniť či uviesť dôvody, ktoré dostatočne neobjasnila ani v materiáli. Úvahu vlády, že sťažovateľ nespĺňa podmienku technického vzdelania, keďže získal vzdelanie III. stupňa v študijnom odbore makromolekulárnej chémie, ktorá patrí pod chémiu ako prírodno-vednú disciplínu (nie technickú), sťažovateľ považuje za neudržateľnú až absurdnú. Tvrdenie, že profesor v odbore elektroenergetiky nespĺňa požiadavky na vzdelanie tam, kde postačuje aj technické vzdelanie druhého či tretieho stupňa, považuje sťažovateľ „za nezmysel“. Argumentácia vlády je podľa sťažovateľa tendenčná a neudržateľná aj vo vzťahu k údajnému nedostatku praxe sťažovateľa. Povinnosť podnikov dať si do predmetu podnikania predaj regulovaných služieb a komodít platí až od roku 2006, čo znamená, že do roku 2006 by sa nikomu nemohla uznať ani podniková prax. Úrad pritom funguje od roku 2001 a, prirodzene, stále mal riadne obsadené orgány. Do vzniku úradu takúto reguláciu vykonávalo ministerstvo hospodárstva, resp. Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Zákon pritom hovorí o praxi v regulovaných subjektoch bez ohľadu na to, kto reguláciu vykonával. K tvrdeniu vlády o nulitnosti uznesenia o vymenovaní sťažovateľa do funkcie predsedu úradu sťažovateľ uviedol, že uznesením o vymenovaní sťažovateľa vláda *de facto* a *de iure* konštatovala, že sťažovateľ spĺňa všetky podmienky potrebné na takéto vymenovanie. Ak by bolo uznesenie o vymenovaní nulitné, vláda by nemala koho odvolávať, a teda nulitné by muselo byť aj napadnuté uznesenie. Ak by sme aj pripustili, že uznesenie o vymenovaní sťažovateľa vychádzalo z nesprávnej interpretácie či aplikácie právnej úpravy, nemohlo by ísť o vadu, ktorá by spôsobovala nulitu. Nulita je v zmysle teórie, ale aj konštantnej judikatúry dôsledkom tých najzásadnejších vád (napr. ak ho vydá nepríslušný orgán a pod.). Argument vlády, že ak bolo nezákonné rozhodnutie raz urobené, neznamená to, že je nemenné a nemôže byť zrušené, považuje sťažovateľ za irelevantný, keďže uznesenie o vymenovaní zrušené nebolo.

g) Tvrdenia vlády, pokiaľ ide o údajnú absenciu nezávislosti sťažovateľa, sú podľa sťažovateľa založené iba na mediálnych výstupoch a neraz protirečiacich vyjadreniach [REDACTED]. Sťažovateľ pritom zdôrazňuje, že s ním o tejto téme nikdy nehovoril a nemal najmenší dôvod konať tak, ako je uvedené v tvrdeniach [REDACTED]. Sťažovateľ obdobne o danej veci nekomunikoval ani so žiadnym zamestnancom úradu, ktorý by prípadne poveril menovaného poslanca, aby konal spôsobom, ako uvádzal. Nemožno pritom prehliadnúť nedostatočnosť argumentácie vlády, ktorá

mala tvrdiť a preukázať, že sťažovateľ konal v zmysle § 5 ods. 7 zákona „na základe pokynu“ iného štátneho orgánu, orgánu územnej samosprávy, iného orgánu verejnej moci a ďalších osôb. Vláda však opakovane tvrdí, že „Sťažovateľ, ako vtedajší predseda ÚRSO dal pokyn poslancovi NRSR [REDAKOVANÉ] na predloženie novely zákona.“. Inak povedané, vláda ani len netvrdí, že sťažovateľ konal na pokyn v zákone uvedeného subjektu, ale že údajne on sám mal dávať pokyny.

h) Argumentácia, ktorá sa týka údajného zamestnávania syna sťažovateľa v regulovanom subjekte, je rovnako neudržateľná a nezodpovedá ani len zneniu zákona o regulácii v sieťových odvetviach. Tvrdený teleologický výklad je v podaní vlády arbitrárny a je bližší skôr ohýbaniu zákona ako jeho výkladu. Dôvody na odvolanie zakotvené v zákone sa v záujme zabezpečenia právnej istoty nemajú a nemôžu dotvárať podľa potreby orgánu verejnej moci. Navyše, z regulačného zákona vyplýva opak argumentácie vlády. Úrad nereguluje výrobu elektrickej energie z jadra. V tomto prípade cenu elektriny reguluje výlučne iba burza a úrad na ňu nemá žiadny vplyv. Ak by sa prijal prístup vlády, tak [REDAKOVANÉ] by možno eventuálne v budúcnosti mohla byť výrobcom elektrickej energie, no podľa súčasnej právnej úpravy je výroba elektrickej energie z jadra neregulovanou činnosťou, pretože ide o komoditu, a nie o službu.

i) Pokiaľ ide o samotný sťažnostný návrh, sťažovateľ ponecháva záver na posúdení ústavného súdu. Petit ústavnej sťažnosti, predmetom ktorého bola aj požiadavka zrušenia napadnutého uznesenia a vrátenia veci na ďalšie konanie, bol vyhotovený v čase, keď funkcia predsedu úradu nebola obsadená. Sťažovateľ dodáva, že účelom sťažnosti bola a je primárne morálna satisfakcia za priam nedôstojný postup vlády, spočívajúca v konštatovaní porušenia jeho práv. Sťažovateľ súčasne uviedol, že súhlasí s tým, aby ústavný súd upustil od ústneho pojednávania.

26. Na ústnom pojednávaní o prijatej ústavnej sťažnosti sa nezúčastnila vláda ani sťažovateľ. Právna zástupkyňa sťažovateľa v rámci svojho prednesu zotrvala na ústavnej sťažnosti v celom rozsahu. Na otázku predsedu senátu, či sťažovateľ má záujem o funkciu predsedu úradu, uviedla, že presné informácie od sťažovateľa nemá, avšak sťažovateľ si v súčasnosti nevie predstaviť konsenzus v tejto veci s vládou.

#### IV.

#### Posúdenie dôvodnosti ústavnej sťažnosti

27. Vec napadla ústavnému súdu 30. júna 2020 a bola pridelená sudcovi spravodajcovi Martinovi Vernarskému. V zmysle čl. II bodov 3.3 a 5 Rozvrhu práce Ústavného súdu Slovenskej republiky na obdobie od 1. januára 2022 do 31. decembra 2022 je na konanie vo veci príslušný tretí senát ústavného súdu v zložení Peter Straka (predseda senátu) a sudcovia Robert Šorl a Martin Vernarský.

28. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a základného práva na prístup k iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy napadnutým uznesením vlády, ktorým bol odvolaný z funkcie predsedu úradu.

29. Podľa § 5 ods. 1 zákona na čele úradu je predseda, ktorého vymenúva a odvoláva vláda Slovenskej republiky.

30. Podľa § 5 ods. 2 zákona predseda úradu a podpredsedovia úradu sú štátnymi zamestnancami podľa osobitného predpisu.

31. Podľa § 5 ods. 3 zákona funkčné obdobie predsedu úradu je šesť rokov. Tá istá osoba môže byť vymenovaná za predsedu úradu najviac na dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia.

32. Podľa § 5 ods. 5 zákona predseda úradu a podpredsedovia úradu musia spĺňať predpoklady podľa § 7 ods. 7.

33. Podľa § 5 ods. 7 zákona predseda úradu pri výkone svojej pôsobnosti koná nezávisle od pokynov štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy, iných orgánov verejnej moci a od ďalších osôb.

34. Podľa § 5 ods. 8 písm. c) zákona výkon funkcie predsedu úradu sa skončí odvolaním z funkcie.

35. Podľa § 5 ods. 10 písm. c) a e) zákona vláda odvolá predsedu úradu z funkcie, ak  
- predseda úradu

1. sa stal členom riadiacich, dozorných alebo kontrolných orgánov regulovaných subjektov,

2. začal podnikat' v sieťových odvetviach,

3. začal vykonávať funkciu poslanca národnej rady, člena vlády, funkciu alebo členstvo v orgáne územnej samosprávy,

4. má majetkovú účasť na podnikaní regulovaných subjektov,

- konal pri výkone svojej pôsobnosti v rozpore s odsekom 7.

36. Podľa § 5 ods. 11 zákona vláda odvolá predsedu úradu aj vtedy, ak jemu blízka osoba podľa § 116 Občianskeho zákonníka je zamestnancom regulovaných subjektov, má majetkovú účasť na podnikaní regulovaných subjektov, podniká v regulovaných činnostiach vo vlastnom mene alebo v cudzom mene, alebo prostredníctvom združenia osôb alebo je členom riadiacich, dozorných alebo kontrolných orgánov regulovaných subjektov.

#### **IV.1. K namietanému porušeniu základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy:**

37. Ústavný súd sa v prvom rade zaoberal otázkou, či rozhodovanie vlády o odvolaní z funkcie predsedu úradu spadá do rozsahu základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Základné právo na inú právnu ochranu je subjektívnym právom procesným, z čoho vyplýva, že slúži presadeniu iného subjektívneho práva hmotnej povahy, ktoré sa realizuje uplatnením kompetencie orgánu verejnej moci v individuálnej veci. Orgány verejnej moci teda v konkrétnych prípadoch poskytujú hmotným subjektívnym právam účinnú ochranu práve dôsledným rešpektovaním základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Vláda je orgánom verejnej moci, ktorý rozhodovaním o odvolaní z funkcie predsedu úradu zasahuje do právneho statusu konkrétnej fyzickej osoby, dotknutého aktuálneho nositeľa danej verejnej funkcie. Pokiaľ je tento status chránený hmotným subjektívnym právom, nevynímajúc základné subjektívne právo zaručené ústavou, je ústavnou povinnosťou vlády zaručiť v rámci svojho rozhodovania, tak pokiaľ ide o rozhodnutie samotné, ako aj o postup, ktorý rozhodnutiu predchádza, právnu ochranu osobe zastávajúcej predmetnú funkciu. Právna ochrana okrem iného spočíva v požiadavke, aby vláda objektívne a preskúmateľným spôsobom dospela k záveru, či u osoby vykonávajúcej funkciu predsedu úradu boli alebo neboli naplnené zákonné podmienky na jej odvolanie z funkcie.

V uvedenej požiadavke je daná spätosť hmotného subjektívneho práva (čl. 30 ods. 4 ústavy) a subjektívneho práva procesnej povahy (čl. 46 ods. 1 ústavy).

38. Vláda teda v procese rozhodovania o odvolaní z funkcie predsedu úradu poskytuje právnu ochranu základnému právu dotknutej osoby na prístup k verejným funkciám za rovnakých podmienok. Z tohto hľadiska nie je podstatným, či alebo nakoľko detailne je rozhodovací proces vlády upravený zákonom. Ak by celý rozsah i obsah základného práva na inú právnu ochranu zakotveného v ústave mal byť závislý od zákonnej (podústavnej) regulácie, potom by tomuto základnému právu chýbala potrebná autonómia ako podmienka pre jeho postavenie ako referenčného kritéria pre posudzovanie súladu podústavných mocenských aktov s ústavou. Podľa čl. 51 ods. 1 ústavy sa síce základného práva na inú právnu ochranu možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré ustanovenie čl. 46 vykonávajú, nemožno však prijať záver, že ak štát neprijme zákon vykonávajúci základné právo podľa čl. 46 ods. 1, potom toto právo neexistuje. Každé základné právo zaručené ústavou vrátane základného práva na inú právnu ochranu má vlastný obsah a rozsah, teda jadro či minimálny štandard nezávislý od zákonnej regulácie, ktorá dané základné právo vykonáva alebo spadá do rozsahu jeho pôsobnosti. Vyplýva to z povahy základných práv, ktoré štát netvorí a nepriznáva, ale uznáva a má ústavnú povinnosť ich zaručiť – garantovať (porovnaj čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy). Jadro alebo minimálny štandard každého základného práva je daný jeho podstatou a zmyslom (porovnaj čl. 13 ods. 4 ústavy v prípade obmedzovania základných práv) vyplývajúcimi z okruhu spoločenských vzťahov, ktorých sa konkrétne základné právo týka, a z jeho účelu spočívajúceho v ochrane špecifického aspektu ľudskej dôstojnosti, slobody alebo rovnosti v dotknutých oblastiach spoločenských vzťahov. Ústavný súd uznáva, že väčšinu obsahových komponentov základného práva na inú právnu ochranu garantuje zákonná (podústavná) úprava. Neopomína teda, že rozhodovanie vlády nemožno porovnávať s rozhodovaním súdov či správnych orgánov. Ani to však neznamená, že základné právo na inú právnu ochranu sa na rozhodovanie vlády, ktorým poskytuje ochranu subjektívnemu právu konkrétnej fyzickej osoby, nevzťahuje. Článok 46 ods. 1 ústavy totiž nehovorí o súde a správnom orgáne, ale o súde a inom orgáne Slovenskej republiky. Iným orgánom Slovenskej republiky je potom každý orgán odlišný od súdu, ktorému štát prostredníctvom právnych predpisov zveruje kompetenciu ovplyvňovať v individuálnych veciach právne záväzným spôsobom hmotnoprávne pomery fyzických osôb a právnických osôb.

39. So zreteľom na prejednávanú vec sťažovateľa ústavný súd podčiarkuje i okolnosť spočívajúcu v taxatívnom zákonnom výpočte dôvodov odvolania predsedu úradu (§ 5 ods. 10 a 11 zákona). Nešlo o prípad, v ktorom by vláda disponovala širokou mierou ústavnopolitického uváženia umožňujúceho odvolať verejného funkcionára napr. z dôvodu straty či absencie politickej dôvery alebo na základe úvahy o vhodnejšom kandidátovi na výkon danej verejnej funkcie. Aktu odvolania sťažovateľa tak nevyhnutne musel predchádzať proces rozhodovania vlády o tom, či konkrétny skutkový stav je subsumovateľný pod ustanovenia zákona obsahujúce taxatívny výpočet skutkových podstát tvoriacich dôvody odvolania predsedu úradu. Napriek tomu, že tento proces z hľadiska formálnej stránky jeho priebehu nemožno porovnávať s formalizovaným súdnym či správnym konaním, zachováva si svoju povahu rozhodovania ako tvorby úsudku o subsumovateľnosti faktov pod hypotézu právnej normy, pričom definitívny úsudok (rozhodnutie) má priamy konštitutívny dopad na subjektívne práva sťažovateľa. I vďaka tejto čрте prejednáwanej

veci je potrebné záruky základného práva na inú právnu ochranu vzťahnúť i na rozhodovanie vlády o odvolaní sťažovateľa z funkcie predsedu úradu.

40. Rozhodnutie vlády o odvolaní predsedu úradu tak vykazuje charakter individuálneho právneho aktu, ktorý je výsledkom aplikácie práva, nie charakter aktu vládnej moci, ktorý je prejavom politickej vôle opierajúcej sa o parlamentnú väčšinu. Nadväzne potom možno od rozhodovania vlády očakávať zabezpečenie objektivity jej postupu i jeho preskúmateľnosť. Len objektívnym postupom sa totiž v rozhodovacom procese vylučuje svojvôľa, ako aj ničím nepodložená možnosť úvahy orgánu verejnej moci bez akýchkoľvek objektívnych limitov, ktoré sú vymedzené zákonnými spôsobmi zisťovania skutkového základu, prijať rozhodnutie (II. ÚS 9/00, II. ÚS 143/02, III. ÚS 60/04, III. ÚS 300/06).

41. V súvislosti so zabezpečovaním požiadaviek vyvoditeľných zo základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy je teda kľúčové, aby orgán verejnej moci poskytujúci a garantujúci túto ochranu postupoval pri výkone svojich právomocí objektívne. Objektívny postup orgánu verejnej moci sa musí prejaviť jednak vo využití všetkých dostupných a pritom legálnych zdrojov zisťovania skutkového základu na rozhodnutie, ale aj v tom, že z rozhodnutia musí byť zrejmé, že preukázateľne vychádza z týchto objektívnych postupov.

42. Ústavný súd vo svojej ustálenej judikatúre opakovane zdôrazňuje, že súčasťou obsahu základného práva na súdnu, ale aj inú právnu ochranu poskytovanú orgánmi verejnej moci podľa čl. 46 ods. 1 ústavy je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie rozhodnutia orgánu verejnej moci, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom inej právnej ochrany. Príslušný orgán verejnej moci však musí dať odpoveď len na tie otázky, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov uvádzaných účastníkmi konania (m. m. IV. ÚS 115/03). Potreba náležite odôvodniť rozhodnutie orgánu verejnej moci je daná vo verejnom záujme, pretože je jednou zo záruk, že jeho postup a rozhodnutie nie sú arbitrárne, neprehľadné a že jeho postup a rozhodovanie súdu sú kontrolovateľné verejnosťou (IV. ÚS 296/09).

43. Uvedené požiadavky sa vzťahujú aj na výkon právomoci vlády odvolávať predsedu úradu, a preto bolo úlohou ústavného súdu posúdiť, či ich skutočne rešpektovala pri rozhodovaní o odvolaní sťažovateľa z jeho funkcie, a to minimálne v takej miere, ktorá je z ústavného hľadiska akceptovateľná a udržateľná; a či teda garantovala právo sťažovateľa na inú právnu ochranu vyplývajúce mu z čl. 46 ods. 1 ústavy.

44. Podľa čl. 119 písm. r) ústavy vláda rozhoduje mimo taxatívne určených vecí aj o ďalších otázkach, ak to ustanoví zákon, t. j. aj o veciach ustanovených zákonom o regulácii v sieťových odvetviach.

45. Tento zákon zveruje vláde v súvislosti s postavením predsedu úradu tieto oprávnenia:

- a) oprávnenie vymenúvať do funkcie predsedu úradu (§ 5 ods. 1 zákona) kandidáta, ktorý spĺňa zákonom ustanovené predpoklady na výkon tejto funkcie (§ 7 ods. 7 zákona), pričom predseda túto funkciu vykonáva v štátnozamestnaneckom pomere;
- b) oprávnenie odvolať predsedu úradu z jeho funkcie (§ 5 ods. 1 zákona) pred uplynutím zákonom ustanoveného funkčného obdobia z dôvodov ustanovených zákonom (§ 5 ods. 10, 11 a 12 zákona).

46. Ústavný súd pred samotným posúdením ústavnoprávneho sporu medzi sťažovateľom a vládou považuje za potrebné vysporiadať sa s námietkou vlády o neaplikovateľnosti nálezu č. k. IV. ÚS 478/2011 na prípad sťažovateľa. Podľa argumentácie vlády je aplikovateľnosť označeného nálezu determinovaná šírkou formulácie hypotézy právnej normy, upravujúcej dôvod(y) odvolania, od ktorej potom závisí aj miera úvahy vlády (jej diskrečná právomoc) pri posudzovaní skutočností naplňajúcich zákonný dôvod odvolania. Odvolací dôvod stanovený v zákone o sociálnom poistení vzhľadom na jeho všeobecnú formuláciu umožňoval vláde uviesť konkrétny dôvod a vo vzťahu k nemu uplatniť diskrečnú právomoc, čo v prípade sťažovateľa zákon o regulácii v sieťových odvetviach vzhľadom na jednoznačne stanovené dôvody odvolania predsedu úradu vláde neumožňoval. Inak povedané, dôvody odvolania, ktorými sú porušenie povinnosti nezávislosti a zamestnanie blízkej osoby predsedu úradu v regulovanom subjekte, sú v zákone o regulácii v sieťových odvetviach stanovené jednoznačne, preto v prípade, ak nastanú, vláda nemá možnosť správnej úvahy, ale musí predsedu úradu z funkcie odvolať. V dôsledku naznačenej úvahy je podľa vlády vylúčená aplikovateľnosť označeného nálezu na prípad sťažovateľa.

47. S uvedeným názorom vlády sa nemožno stotožniť. Miera, akou vláda pri realizácii svojej odvolávacej právomoci uplatní diskreciu, čo v konkrétnom prípade závisí od spôsobu formulácie dôvodu odvolania v príslušnom zákone, nemôže byť dôvodom na priznanie nižšieho štandardu procesných práv, ktorý je priamo vyvoditeľný z čl. 46 ods. 1 ústavy a ktorý ústavný súd vymedzil v náleze č. k. IV. ÚS 478/2011. Relevantnou v oboch prípadoch je skutočnosť, že uplatnenie právomoci vlády odvolať verejného funkcionára je viazané na splnenie zákonom ustanovených podmienok. Spôsob formulácie hypotézy právnej normy je relatívnou otázkou a korešponduje rozdielne prípustnej miere uváženia vlády. Každý odvolací dôvod bez ohľadu na „šírku“ jeho formulácie vyžaduje pri svojej aplikácii konkretizáciu, keďže tento dôvod vzhľadom na rozmanitosť spoločenských vzťahov môže byť naplnený rôznymi vzorcami správania.

48. Cieľom právnej úpravy v súvislosti so zánikom, resp. skončením funkcie predsedu úradu je nepochybne dosiahnuť, aby funkcia predsedu úradu mohla zaniknúť len z taxatívne uvedených dôvodov, teda aby nebolo možné svojvoľne využiť hrozbu zániku funkcie predsedu úradu ako nástroj na jeho ovplyvňovanie. Preto sú dôvody odvolania v zákone (§ 5 ods. 10, 11 a 12) vymedzené taxatívne a definované druhovo formulovanými skutočnosťami, ktoré keď nastanú, vláda obligatórne odvolá predsedu úradu z funkcie.

49. Vláda ako vrcholný orgán výkonnej moci (čl. 108 ústavy) sa zúčastňuje prostredníctvom výkonu svojich právomocí na celom rade rozhodovacích procesov, výsledkom ktorých je vydanie aktov riadenia, resp. rozhodnutí, ktoré majú nielen interné, ale aj externé účinky, ku ktorým nepochybne patria aj rozhodnutia o vymenovaní a odvolávaní do zákonom ustanovených verejných funkcií. V náleze č. k. IV. ÚS 478/2011 ústavný súd uviedol, že „možno rozlišovať medzi

*a) verejnými funkciami, pri ktorých nie je uplatnenie právomoci vlády vymenúvať, resp. odvolávať príslušného verejného funkcionára obmedzené zákonom ustanovenými podmienkami [dôvodmi (napr. vymenúvanie a odvolávanie prednostov obvodných úradov podľa § 2 ods. 2 zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov)]“*, (podľa § 2 ods. 2 aktuálne platného zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov je to vymenúvanie a odvolávanie prednostov okresných úradov, pozn.) „a

b) *verejnými funkciami, pri ktorých je uplatnenie právomoci vlády vymenúvať a odvolávať príslušného verejného funkcionára viazané na splnenie zákonom ustanovených podmienok (dôvodov).*“. Do kategórie týchto verejných funkcií (verejných funkcionárov) patrí aj funkcia predsedu úradu.

50. V prevažnej väčšine prípadov, pokiaľ nejde o vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov (nariadení vlády), vláda svoje rozhodnutia, ktorými realizuje svoju ústavnú a zákonnú právomoc, realizuje formou uznesení (vlády). Tak to je aj v prípade rozhodnutia o odvolaní predsedu úradu. Podľa názoru ústavného súdu má toto rozhodnutie v danom prípade povahu individuálneho právneho aktu. Vláda nemá špeciálne zákonom ustanovené procesné pravidlá na realizáciu tejto svojej právomoci, t. j. na rozhodovanie o právach, povinnostiach a právom chránených záujmoch fyzických osôb (teda procesné pravidlá na rozhodovanie o ich subjektívnych právach). Rovnako neexistuje žiadny právny predpis, ktorý by explicitne formuloval náležitosti takéhoto rozhodnutia vlády. Argumentácia vlády, že obsahové náležitosti uznesenia vlády stanovuje len rokovací poriadok vlády, je v tejto súvislosti nesprávna. Úprava obsahových náležitostí uznesenia vlády podľa čl. 11 ods. 3 rokovacieho poriadku vlády sa vzťahuje na tie uznesenia, ktoré majú povahu interného aktu riadenia činnosti vlády, s účinkami smerom do vnútra. To znamená, že sa netýkajú tých rozhodnutí, ktoré spadajú do kategórie individuálnych právnych aktov a ktorými vláda zasahuje do subjektívnych práv ich adresátov.

51. No aj napriek absencii procesných pravidiel explicitne sa vzťahujúcich na jej postup v takýchto a obdobných prípadoch a absencii formálno-právnych náležitostí takéhoto rozhodnutia je vláda pri uplatňovaní svojej zákonom ustanovenej právomoci povinná rešpektovať minimálny, priamo z ústavy (čl. 46 ods. 1) vyvoditeľný štandard práv jednotlivca priamo dotknutého jej rozhodnutím. K tomuto minimálnemu štandardu procesných práv predovšetkým patrí povinnosť príslušného orgánu verejnej moci (v posudzovanom prípade vlády) oboznámiť dotknutú osobu s dôvodmi, pre ktoré má byť odvolaná z verejnej funkcie, a povinnosť orgánu verejnej moci poskytnúť dotknutej osobe možnosť, aby sa k týmto dôvodom vyjadrila (IV. ÚS 478/2011).

52. Tieto požiadavky sú opodstatnené v prípade predsedu úradu o to viac, že ide o predstaviteľa najvyššieho vedenia národného regulačného orgánu, v prípade ktorého zákon, ako aj príslušné energetické smernice Európskej únie vyžadujú, aby vykonával svoje právomoci nestranným a transparentným spôsobom a konal nezávisle od akýchkoľvek verejnoprávnych či súkromných (trhových) záujmov.

53. Sťažovateľ tvrdí, že z hľadiska postupu predchádzajúceho vydaniu napadnutého uznesenia došlo k porušeniu jeho základného práva na inú právnu ochranu tým, že nebol vládou informovaný o dôvodoch svojho odvolania z funkcie a nedostal možnosť sa k týmto dôvodom vyjadriť najneskôr na rokovaní vlády, na ktoré nebol prizvaný. Z hľadiska obsahu napadnutého uznesenia sťažovateľ namieta absenciu dôvodov jeho odvolania, pričom tento závažný nedostatok napadnutého uznesenia nemôže byť „zhojený“ tým, že dôvody na odvolanie sťažovateľa sú obsiahnuté v návrhu na odvolanie.

54. Ústavný súd v tejto súvislosti považuje za potrebné uviesť, že rozhodnutie vlády o odvolaní sťažovateľa z funkcie predsedu úradu prijaté formou uznesenia vlády okrem toho, že má povahu individuálneho právneho aktu, je rozhodnutím, ktoré vydáva vláda ako orgán s mocenskou autoritou, pretože jeho obsahom je odvolanie z verejnej funkcie, ktoré nemôže byť prejavom

svojevôle vlády voči dotknutej osobe, ktorá je v takejto funkcii. Musí byť preto predvídateľné, založené na presvedčivých a pre dotknutú osobu zrozumiteľných a jasných dôvodoch, ktoré vládu viedli k uplatneniu jej zákonom zverenej právomoci, t. j. dotknutej osobe musí byť zrejmé, z akých dôvodov ju vláda z verejnej funkcie odvolala. Táto požiadavka vystupuje do popredia zvlášť vtedy, ak môže byť dotknutá osoba z verejnej funkcie odvolaná len zo zákonom taxatívne ustanovených dôvodov, čo je aj prípad sťažovateľa. V nadväznosti na to musí orgán, ktorý disponuje oprávnením odvolať predsedu úradu z funkcie, diferencovať aj pri uplatňovaní tejto svojej právomoci, o ktorý konkrétny odvolací dôvod v danom prípade išlo a akými právnymi skutočnosťami, resp. akým konkrétnym konaním bol tento odvolací dôvod naplnený. V opačnom prípade rozhodnutie vlády o odvolaní z funkcie predsedu úradu neposkytuje dostatočnú garanciu vylúčenia svojevôle, ktorá je v podmienkach materiálneho právneho štátu z ústavného hľadiska neakceptovateľná a neutržateľná.

55. V uvedených súvislostiach ústavný súd zdôrazňuje, že ak predsedu úradu možno odvolať pred uplynutím jeho funkčného obdobia, musí ísť o výnimočnú situáciu a môže to byť len zo zákonom ustanovených dôvodov (§ 5 ods. 10, 11 a 12 zákona o regulácii v sieťových odvetviach). V zmysle príslušných energetických smerníc Európskej únie s cieľom chrániť nezávislosť regulačného orgánu majú členské štáty povinnosť zabezpečiť najmä, aby regulačný orgán mohol nezávisle od akéhokoľvek politického subjektu samostatne prijímať rozhodnutia, disponoval oddelenými rozpočtovými prostriedkami a bol nezávislý pri plnení vyčleneného rozpočtu a aby mal primerané ľudské a finančné zdroje na plnenie svojich povinností; a členovia predstavenstva regulačného orgánu alebo jeho najvyššie vedenie bolo vymenované na dobu určitú v trvaní piatich až siedmich rokov s možnosťou jedného predĺženia. So zreteľom na to členovia predstavenstva alebo najvyššieho vedenia môžu byť odvolaní počas ich funkčného obdobia, len ak prestanú spĺňať podmienky ustanovené v tomto článku alebo ak boli uznaní vinnými z protiprávneho konania podľa vnútroštátneho práva (čl. 35 smernice 2009/72/ES účinnej v čase odvolania sťažovateľa z funkcie predsedu úradu a čl. 39 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). Súdny dvor Európskej únie dodáva, že na dodržanie požiadavky nezávislosti národného regulačného orgánu musí byť právomoc vymenúvať a odvolávať predstavenstvo národného regulačného orgánu alebo, ak takéto predstavenstvo neexistuje, jeho najvyššie vedenie prísne regulovaná zákonom a vykonávaná na základe objektívnych kritérií, ktoré sú jasne a vyčerpávajúcim spôsobom vymenované a overiteľné (rozsudok z 11. júna 2020, prezident Slovenskej republiky, C-378/19, bod 35, analogicky aj rozsudok z 13. júna 2018, Komisia/Poľsko, C-530/16, bod 86). Hoci účelom konania podľa čl. 127 ods. 1 ústavy nie je poskytovanie ochrany nezávislosti založenej na zárukách inštitucionálnej povahy, ústavný súd zastáva názor, že požiadavka overiteľnosti naplnenia kritérií odvolania najvyššieho vedenia národného regulačného orgánu sa prostredníctvom zákonnej úpravy dôvodov odvolania priamo podieľa na stvárnení obsahu základného práva fyzickej osoby zastávajúcej funkciu predsedu úradu na prístup k tejto verejnej funkcii za rovnakých podmienok (čl. 30 ods. 4 ústavy), keďže jeho obsah tvorí aj ochrana pred protiprávnym zbavením funkcie (III. ÚS 62/2011). Aj vzhľadom na uvedené je preto požiadavka, aby predseda úradu (sťažovateľ) bol o konkrétnych dôvodoch odvolania z funkcie informovaný a mal možnosť na ne primerane reagovať, podľa názoru ústavného súdu z ústavnoprávneho hľadiska opodstatnená.

56. Uvedený procesný postup sa musí premietnuť aj do obsahu uznesenia vlády, t. j. právneho aktu, prostredníctvom ktorého vláda uplatňuje svoju zákonom ustanovenú právomoc. V podmienkach právneho štátu to minimálne znamená, že z rozhodnutia vlády o odvolaní z funkcie predsedu úradu musí byť zrejmé, ktorý zo zákonných dôvodov na odvolanie sa v danom prípade uplatnil, a tiež to, akými skutočnosťami bol tento odvolací dôvod naplnený. Dôvod odvolania musí byť totiž známy nielen vláde, ktorá odvoláva predsedu úradu a rozhoduje o jeho odvolaní v zbere, ale musí byť s ním oboznámená aj osoba, ktorej sa odvolanie týka, a to minimálne tak, že v príslušnom individuálnom akte o odvolaní bude (musí byť) explicitne uvedený zákonom ustanovený dôvod odvolania z verejnej funkcie. Takýmto spôsobom sa zároveň zabezpečí nielen požiadavka transparentnosti rozhodovania vlády, ale aj preskúmateľnosť jej rozhodovania (v danom prípade ústavným súdom). Len prostredníctvom takéhoto výkladu totiž možno zaručiť vnútornú konzistentnosť právnej úpravy odvolávania predsedu úradu z jeho funkcie a zároveň limitovať zásahy výkonnej moci do nezávislého a nestranného postavenia úradu pri výkone jeho pôsobnosti (§ 4 ods. 2 zákona o regulácii v sieťových odvetviach). Takýto postup zodpovedá ústavnému princípu právneho štátu, ktorý je vyjadrený v čl. 1 ods. 1 ústavy, ako aj vo vnútornej štruktúre ústavy.

57. Ústavný súd poukazuje na svoju stabilizovanú judikatúru, podľa ktorej neoddeliteľnou súčasťou princípov právneho štátu zaručeného podľa čl. 1 ústavy je aj princíp právnej istoty. Ten spočíva okrem iného v tom, že všetky subjekty práva môžu odôvodnene očakávať, že príslušné orgány verejnej moci budú konať a rozhodovať podľa platných právnych predpisov, že ich budú správne vykladať a aplikovať (napr. II. ÚS 10/99, II. ÚS 234/03, IV. ÚS 92/09). Rešpektovanie princípu právnej istoty musí byť prítomné v každom rozhodnutí orgánov verejnej moci, a to tak v oblasti normotvornej, ako aj v oblasti aplikácie práva, keďže predovšetkým na ňom sa zakladá dôvera občanov, ako aj iných fyzických osôb a právnických osôb k orgánom verejnej moci (IV. ÚS 92/09).

58. V posudzovanom prípade teda podľa názoru ústavného súdu nepostačovalo len prijať uznesenie vlády na základe materiálu predloženého členom vlády, ktorého obsahom boli dôvody na odvolanie predsedu úradu, bez toho, aby jeho prijatiu predchádzal postup, v rámci ktorého mal byť sťažovateľ informovaný o dôvodoch navrhovaného odvolania z funkcie a mal mať možnosť na ne primeraným spôsobom reagovať. Ústavný súd podčiarkuje, že túto požiadavku nemožno nevyhnutne interpretovať tak, že by sťažovateľovi musela byť vládou zabezpečená účasť na jej rokovaní. Zároveň mali byť konkrétne dôvody odvolania sťažovateľa z funkcie predsedu úradu premietnuté do obsahu napadnutého uznesenia vlády, a to aj vzhľadom na konštitutívne účinky napadnutého uznesenia vlády a jeho štátnozamestnanecké dôsledky na sťažovateľa (zánik verejnej funkcie a skončenie štátnozamestnaneckého pomeru). Ústavný súd k tomu zdôrazňuje, že návrh predložený na rokovanie vlády nemožno bez ďalšieho identifikovať s rozhodnutím o tomto návrhu. Z napadnutého uznesenia vlády nemožno zistiť, či dôvodom odvolania sťažovateľa boli všetky v návrhu formulované dôvody alebo iba niektorý z nich. Napadnuté uznesenie vlády je preto nepreskúmateľné.

59. Vo vzťahu k argumentácii vlády spočívajúcej v tvrdení, že materiál predložený vláde obsahujúci návrh na odvolanie sťažovateľa bol pred prijatím napadnutého uznesenia prístupný na webovom sídle vlády, a teda sťažovateľ mal možnosť sa s ním oboznámiť, ústavný súd konštatuje, že v § 2 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. je na úrovni zákona premietnutá v ústave vymedzená povinnosť orgánov verejnej moci poskytovať informácie o svojej činnosti (čl. 26 ods. 5

ústavy). Preto ak vláda sprístupnila materiál predložený na rokovanie vlády týkajúci sa sťažovateľa, týmto len realizovala svoju ústavnú povinnosť poskytovať informácie o svojej činnosti, ktorej korešponduje právo (každého) na informácie. Ústavné právo vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie nie je *ratione personae* obmedzené, lebo patrí každému, teda akejkolvek fyzickej osobe alebo právnickej osobe (I. ÚS 236/06). Uvedeným spôsobom preto nemohlo dôjsť k naplneniu procesných požiadaviek vyplývajúcich z ústavného rámca základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, súčasťou ktorých je aj povinnosť príslušného orgánu verejnej moci oboznámiť dotknutú osobu s dôvodmi odvolania a poskytnúť dotknutej osobe možnosť, aby sa k nim vyjadrila.

60. Vláda v súvislosti s nálezom č. k. IV. ÚS 478/2011 tiež vyjadrila pochybnosti o správnosti jeho záverov, poukazujúc na rozhodnutie ústavného súdu č. k. II. ÚS 576/2012 z 13. decembra 2012, podľa ktorého je metodicky sporné tvrdiť, že z čl. 46 ods. 1 ústavy vyplývajú určité procesné záruky pre konania, ktoré nie sú upravené žiadnym zákonom. Ústavný súd v tejto súvislosti konštatuje, že aj napriek názoru prezentovanému v označenom rozhodnutí sa II. senát ústavného súdu neodklonil od právneho názoru IV. senátu ústavného súdu a, vychádzajúc zo záveru vysloveného v náleze č. k. IV. ÚS 478/2011, preskúmal ústavnú konformitu uznesenia národnej rady o odvolaní bývalej generálnej riaditeľky Rozhlasu a televízie Slovenska aj z pohľadu procesných garancií vyvoditeľných z čl. 46 ods. 1 ústavy.

61. Sumarizujúc doteraz uvedené skutočnosti, ústavný súd konštatuje, že napadnuté uznesenie vlády, ktoré patrí do skupiny individuálnych právnych aktov, neobsahuje ani len odkaz na príslušné ustanovenie zákona identifikujúce dôvod odvolania sťažovateľa napriek právnej relevancii jeho externých účinkov (prítom dôvod neobsahoval ani prípis predsedu vlády), čo je z hľadiska požiadaviek na ochranu verejných subjektívnych práv sťažovateľa z ústavného hľadiska neakceptovateľné a neudržateľné. Zároveň vláda sťažovateľovi neumožnila primerane reagovať na navrhované dôvody jeho odvolania z funkcie predsedu úradu. Ústavný súd preto dospel k záveru, že vláda napadnutým uznesením, ako aj postupom, ktorý predchádzal jeho vydaniu, porušila základné právo sťažovateľa na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (bod 1 výroku tohto nálezu).

62. Vzhľadom na uvedený právny záver a zistené procesno-právne pochybenia v postupe vlády bolo bez právneho významu zaoberať sa námietkou sťažovateľa atakujúcou dôvody jeho odvolania, ku ktorým by sa mal ústavný súd podľa názoru sťažovateľa vyjadriť v záujme efektívnosti jemu poskytnutej ochrany, čím by sa zároveň predišlo eventuálnemu množeniu sporov. Ústavný súd v tejto súvislosti konštatuje, že účelom ústavnej sťažnosti nie je preventívne predchádzanie (súdnym) sporom, ale ochrana porušených alebo ohrozených práv konkrétneho sťažovateľa.

#### **IV.2. K namietanému porušeniu základného práva na prístup k iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy:**

63. Zo znenia, systematiky i účelu čl. 30 ods. 4 ústavy vyplýva, že toto ustanovenie je obsiahnuté v treťom oddiele druhej hlavy ústavy, ktorého nadpis je „Politické práva“. Politické práva sú vo všeobecnosti práva, ktoré zaručujú občanom účasť na štátnej (verejnej) moci, teda na vytváraní orgánov, jej vlastnom výkone a kontrole. Tomu zodpovedá i štruktúra čl. 30 ústavy – v odseku 1 sa zaručuje všeobecné právo zúčastňovať sa na výkone štátnej moci tak priamo, ako aj slobodnou voľbou zástupcov, odseky 2 a 3 postulujú určité pravidlá a podmienky účasti na voľbe svojich

zástupcov a odsek 4 v systematickom závere uzatvára celú štruktúru tým, že zaručuje všetkým občanom prístup k tým voľbám, resp. v širšom zmysle k procesom, ktorými sa štátna moc konštituuje, ako kandidátom (podobne nálezy Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 53/06).

64. Z podaného výkladu preto podľa názoru ústavného súdu v súlade s už citovanou judikatúrou vyplýva, že za volenú alebo inú verejnú funkciu v zmysle čl. 30 ods. 4 ústavy možno okrem funkcií v ústavou predpokladaných orgánoch (poslanec národnej rady, predseda a podpredseda Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, orgány obce, sudca či prokurátor) považovať len funkcie v takých orgánoch, ktoré vykonávajú aspoň minimum štátnej (verejnej) moci v rozsahu právomoci, ktorá im je zverená zákonom (tzv. „imperium“, rovnaké kritériá porov. tiež u Pospíšila, I., In: Wagnerová, E., et al.: Listina základných práv a svobod. Komentár. Praha : Wolters Kluwer 2011, s. 510, ods. 47, hoci s nekonzekventnou aplikáciou tohto kritéria v ods. 46). Použitie slova „funkcia“ pritom naznačuje, že nemôže ísť o každého zamestnanca v takom orgáne (porov. III. ÚS 102/01), ale len o miesto, s ktorým je aj skutočne spätá rozhodovacia právomoc, teda možnosť účinne výkon zverenej moci ovplyvňovať. Okrem vedúcich predstaviteľov ústredných a miestnych orgánov štátnej správy a územnej samosprávy môže ísť najmä o predstaviteľov verejnoprávnych korporácií alebo inštitúcií, ktoré vykonávajú moc nad svojimi členmi alebo inými osobami (napríklad profesijné komory zriadené zákonom alebo Sociálna poisťovňa, ktorá vykonáva verejnú moc v podobe rozhodovania o poistnom a dávkach).

65. Úrad je orgánom štátnej správy pre oblasť regulácie sieťových odvetví s celoslovenskou pôsobnosťou (§ 4 ods. 1 zákona), ktorý nemá priamo nadriadený ústredný orgán štátnej správy. Sieťovými odvetviami sú v zmysle § 2 písm. a) zákona elektroenergetika, plynárenstvo, tepelná energetika a vodné hospodárstvo. Predmetom regulácie sú jednak ceny tovaru v sieťových odvetviach a podmienky ich uplatňovania a súčasne podmienky vykonávania regulovaných činností (§ 3 ods. 2 zákona). Podľa § 5 ods. 6 zákona predseda úradu najmä riadi úrad a koná v mene úradu navonok vo všetkých veciach (teda je jeho štatutárnym orgánom), rozhoduje v prvom stupni podľa § 13 ods. 1 písm. e) a g) (v niektorých konaniach o vecnej regulácii) a § 14 (v konaniach o cenovej regulácii), rozhoduje o uložení pokuty v odvolacom konaní a rozhoduje o ďalších otázkach.

66. Vychádzajúc z rozsahu právomocí, ktorá je zákonom zverená úradu ako dozorovému a regulačnému orgánu štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, možno konštatovať, že úlohou úradu je výkon štátnej (verejnej) moci voči subjektom, ktoré sú voči nemu v podriadenom postavení. S funkciou predsedu úradu je reálne spätá rozhodovacia právomoc, teda možnosť účinne výkon takej moci ovplyvňovať. Na základe uvedených argumentov dospel ústavný súd k záveru, že funkcia predsedu úradu je inou verejnou funkciou a spadá pod rozsah funkcií chránených základným právom zaručeným v čl. 30 ods. 4 ústavy.

67. Ústavný súd už judikoval, že v právnom štáte je nevyhnutné, aby každý orgán verejnej moci postupoval pri výkone svojej právomoci tak, že zabezpečí objektivitu svojho postupu smerujúceho k ochrane alebo uplatňovaniu základného práva alebo základnej slobody, ako aj objektivitu samotného rozhodovania o ochrane a uplatňovaní základného práva alebo základnej slobody, a to bez ohľadu na to, či tento postup prebieha v právne formalizovanom rámci alebo iba v rámci faktickej činnosti príslušného orgánu (II. ÚS 5/03).

68. Keďže obsahom základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy je nielen verejnú funkciu získať, ale aj právo volené a iné verejné funkcie nerušene vykonávať, vrátane práva na ochranu pred protiprávnym zbavením funkcie (III. ÚS 62/2011), ústavný súd rozhodol, že vláda napadnutým uznesením, ktorým zasiahla do právneho statusu sťažovateľa spojeného s výkonom ním už nadobudnutej a vykonávanej verejnej funkcie, porušila základné právo sťažovateľa na prístup k iným verejným funkciám zaručené čl. 30 ods. 4 ústavy (bod 1 výroku tohto nálezu).

69. Sťažovateľ sa v zmysle petitu domáhal tiež zrušenia napadnutého uznesenia vlády a vrátenia veci vláde na ďalšie konanie.

70. Podľa čl. 127 ods. 2 prvej vety ústavy ak ústavný súd vyhovie sťažnosti, svojím rozhodnutím vysloví, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené práva alebo slobody podľa odseku 1, a zruší také rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah. Podľa čl. 127 ods. 2 tretej vety ústavný súd môže zároveň vec vrátiť na ďalšie konanie, zakázať pokračovanie v porušovaní základných práv a slobôd alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo ak je to možné, prikázať, aby ten, kto porušil práva alebo slobody podľa odseku 1, obnovil stav pred porušením.

71. Citovaný čl. 127 ods. 2 prvá veta ústavy zakotvuje kasáciu zásahu, ktorý ústavný súd identifikoval ako porušujúci základné práva a slobody, ako povinný decízny dôsledok vyhovenia ústavnej sťažnosti. Aj v konaniach, akým je i predmetná vec, tento inštitút (kasácia zásahu) tvorí v zásade súčasť komplexu nápravy. Napriek tomu ústavný súd konštatuje, že ústavné normy je potrebné interpretovať i uplatňovať v ich vzájomných súvislostiach. Nemožno pripustiť mocenský akt (rozhodnutie), keď by rešpektovaním jednej ústavnej normy došlo k porušeniu iných ústavných noriem. Článok 127 ods. 2 ústavy je kompetenčnou normou, no ústava obsahuje aj normy vyjadrujúce hodnoty, na ktorých náš ústavný systém stojí. K nim bezpochyby patria ustanovenia druhej hlavy o základných právach a slobodách, no i čl. 1 ods. 1 ústavy, z ktorého vyplýva princíp právnej istoty ako imanentná súčasť kvality právneho štátu.

72. Ústavný súd zdôrazňuje, že v právnom štáte je neakceptovateľný stav „dvojvládia“, ktorý by mohol nastať v prípade, ak by do tej istej verejnej funkcie boli vymenované v rovnakom čase dve osoby (I. ÚS 397/2014). Tento stav by podľa názoru ústavného súdu nastal v prípade zrušenia napadnutého uznesenia vlády. V prvom rade by tým došlo k zásahu do základného práva podľa čl. 30 ods. 4 ústavy u aktuálneho predsedu úradu, proces menovania ktorého do funkcie netvoril predmet prieskumu ústavného súdu, a teda ani nebol ústavným súdom identifikovaný ako dôvod vyhovenia ústavnej sťažnosti sťažovateľa. Zároveň by však uvedeným stavom „dvojvládia“ bola nezanedbateľným spôsobom narušená aj právna istota subjektov, voči ktorým úrad prostredníctvom jeho predsedu uplatňuje zákonom zverenú moc.

73. Ústavný súd pri rozhodovaní o návrhu sťažovateľa na zrušenie napadnutého uznesenia vlády vzal do úvahy aj vyjadrenie právnej zástupkyne sťažovateľa na verejnom ústnom pojednávaní, podľa ktorého si sťažovateľ v súčasnosti nedokáže predstaviť konsenzus s vládou v otázke výkonu funkcie predsedu úradu.

74. Navyše, vzhľadom na fakt, že úrad má nového vymenovaného predsedu, pričom ústavný súd nemá v tomto konaní ani oprávnenie a ani dôvod ústavnosť a zákonnosť jeho vymenovania spochybňovať a za takýto dôvod nemožno považovať ani výrok o porušení ústavou garantovaných práv sťažovateľa napadnutým uznesením vlády, ústavný súd nepristúpil k zrušeniu napadnutého uznesenia. S poukazom na princíp právnej istoty a princíp zachovania legitímnych očakávaní subjektov, ktoré nadobudli subjektívne práva podmienené mocenským prejavom vôle úradu, ústavný súd zastáva názor, že zrušením napadnutého uznesenia a vrátením veci na ďalšie konanie vláde nemôže dôjsť k obnove stavu pred porušením práv sťažovateľa.

75. Z uvedených dôvodov ústavný súd návrhu na rozhodnutie v tejto časti nevyhovel (bod 3 výroku tohto rozhodnutia).

76. S ohľadom na záver ústavného súdu o porušení základných práv sťažovateľa napadnutým uznesením vlády a na nevyhovenie ústavnej sťažnosti v časti navrhovaného zrušenia napadnutého uznesenia vlády ústavný súd konštatuje, že dovŕšenie ochrany porušených základných práv sťažovateľa by odôvodňovalo priznanie finančného zadosťučinenia podľa čl. 127 ods. 3 ústavy. O priznanie finančného zadosťučinenia však sťažovateľ nepožiadala, preto ústavný súd o tejto otázke nemohol rozhodovať.

## V.

### Trovy konania

77. Ústavný súd priznal sťažovateľovi [§ 73 ods. 3 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“)] nárok na náhradu trov konania, ktoré mu vznikli v súvislosti s jeho právnym zastupovaním v konaní pred ústavným súdom. Pokiaľ ide o priznanú výšku nároku, bol viazaný návrhom sťažovateľa.

78. Pri výpočte trov právneho zastúpenia sťažovateľa ústavný súd vychádzal z vyhlášky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov [z § 1 ods. 3, § 11 ods. 3, § 13a ods. 1 písm. a), c) a e), § 15a, § 16 ods. 3, § 17 ods. 1 a § 18 ods. 3 vyhlášky]. Základná sadzba odmeny za úkon právnej služby uskutočnený v roku 2020 je 177 eur a hodnota režijného paušálu je 10,62 eur. Základná sadzba odmeny za úkon právnej služby uskutočnený v roku 2022 je 193,50 eur a hodnota režijného paušálu je 11,63 eur. Úhradu priznal za tri úkony právnej služby uskutočnené v roku 2020 (prevzatie a príprava zastúpenia, podanie sťažnosti ústavnému súdu, podanie vyjadrenia k stanovisku vlády) a za jeden úkon právnej služby uskutočnený v roku 2022 (účasť na ústnom pojednávaní) v celkovej sume 921,59 eur (zvýšenej o 20 % DPH), keďže právna zástupkyňa sťažovateľa je platcom tejto dane. V súvislosti s konaním ústneho pojednávania ústavného súdu 27. januára 2022 ústavný súd priznal sťažovateľovi hotové výdavky (cestovné náhrady – trasa Bratislava/Košice a späť a náhrada za pohonné hmoty) uplatnené v sume 236,98 eur a náhradu za stratu času (10 začatých polhodín x 19,38 eur) v sume 193,80 eur (zvýšených o 20 % DPH). Celková výška náhrady trov konania priznanej sťažovateľovi predstavuje 1 438,53 eur.

79. Priznanú náhradu trov právneho zastúpenia je vláda povinná uhradiť na účet právnej zástupkyne sťažovateľa (§ 62 zákona o ústavnom súde v spojení s § 263 Civilného sporového poriadku) označenej v záhlaví tohto nálezu v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu (bod 2 výroku tohto nálezu).

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

**V Košiciach 27. januára 2022**

**Peter Straka**  
**predseda senátu**