



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 50/2015-148

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí 22. marca 2017 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Milana Ľalíka, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza (sudca spravodajca) a Rudolfa Tkáčika o návrhu skupiny 40 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej Advokátskou kanceláriou POLÁČEK & PARTNERS, s. r. o., Vajnorská 100/A, Bratislava, v mene ktorej koná advokát Mgr. ICLic. Pavol Poláček, LL.M, M.A., vo veci namietaného nesúladu § 4 ods. 3 zákona č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1 a 4 a s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

r o z h o d o l :

Návrhu skupiny 40 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky
n e v y h o v u j e .

Odôvodnenie:

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 13. júla 2015 doručený návrh skupiny 40 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 4 ods. 3 zákona č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o podpore OZE“) s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1 a 4 a s čl. 35 ods. 1 ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

V úvodnej časti svojho návrhu skupina poslancov popisuje skutkový stav, ktorý predchádzal podaniu návrhu, pričom v tejto súvislosti najmä uvádza:

«V decembri 2014 a januári 2015 prevádzkovatelia regionálnych distribučných sústav doručili list 1 137 výrobcov elektriny z obnoviteľných zdrojov energie (ďalej len „OZE“), v ktorom im oznámili, že v roku 2015 im nebude poskytnutá podpora, a to s poukazom na sankciu uvedenú v § 4 ods. 3 Zákona o podpore OZE.

Prevádzkovatelia regionálnych distribučných sústav aplikáciu predmetnej sankcie zdôvodnili tým, že dotknutí výrobcovia elektriny z OZE si nespĺnili oznamovaciu povinnosť podľa § 4 ods. 2 písm. c) Zákona o podpore OZE. K odňatiu podpory výrobcov elektriny z OZE tak prakticky došlo iba obyčajným listom zo strany prevádzkovateľa regionálnej distribučnej sústavy... Strata podpory má pre výrobcov elektriny z OZE likvidačné následky... Pri výrobe elektriny z OZE predstavujú ročné náklady na prevádzku a údržbu elektrárne a náklady na splácanie záväzkov voči bankám 70 % až 90 % ročnej podpory. V niektorých prípadoch tieto náklady dokonca preyšujú 90 %. Je preto zjavné, že bez poskytnutia podpory nie je výrobca elektriny z OZE schopný zabezpečiť prevádzku a chod elektrárne... Zároveň je potrebné zdôrazniť, že pre podstatnú časť výrobcov elektriny

predstavuje výroba elektriny z OZE jediný zdroj príjmu. Strata podpory tak bude mať za následok ich zánik, nakoľko zabezpečenie prevádzky elektrárne na obdobie jedného roka je bez podpory nemysliteľné.»

V ďalšej časti návrhu poukazuje skupina poslancov na právnu úpravu, podmienky a dĺžku podpory obnoviteľných zdrojov energie a sankciu spočívajúcu v nemožnosti uplatniť si právo na podporu, pričom v tejto súvislosti okrem iného uvádza:

«V zmysle ustanovenia § 3 ods. 1 Zákona o podpore OZE sa podpora výroby elektriny z OZE zabezpečuje:

- prednostným pripojením zariadenia do distribučnej sústavy,*
- prednostným prístupom do sústavy,*
- prednostným prenosom elektriny, distribúciou elektriny a dodávkou elektriny,*
- odberom elektriny za cenu elektriny na straty,*
- doplatkom,*
- prevzatím zodpovednosti za odchýlku.*

Podľa § 6 ods. 1 písm. a) Zákona o podpore OZE sa cenou elektriny rozumie „cena elektriny schválená alebo určená úradom podľa osobitného predpisu pre elektrinu vyrobenú z obnoviteľných zdrojov energie(...)“. Táto je stanovená platným cenovým rozhodnutím Úradu pre reguláciu sieťových odvetví (ďalej len „Úrad“) vydaným pre každého výrobcu elektriny z OZE osobitne.

Podľa § 6 ods. 1 písm. b) Zákona o podpore OZE sa cenou elektriny na straty rozumie „aritmetický priemer cien elektriny na účely pokrytia strát všetkých prevádzkovateľov regionálnych distribučných sústav; ceny elektriny(...) sú schválené alebo určené úradom“. Cena elektriny na straty je každoročne stanovená v rozhodnutí Úradu vydanom pre každého prevádzkovateľa regionálnej distribučnej sústavy osobitne. Cena elektriny na straty pre rok 2015 je stanovená pre všetkých troch prevádzkovateľov regionálnej distribučnej sústavy v rovnakej výške, a to 44,0150 EUR/MWh.

Podľa § 6 ods. 1 písm. c) Zákona o podpore OZE sa doplatkom rozumie „rozdiel medzi cenou elektriny a cenou elektriny na straty, ktorý uhradza výrobcovi elektriny z obnoviteľných zdrojov energie(...) prevádzkovateľ regionálnej distribučnej sústavy,

do ktorej je zariadenie výrobcu elektriny pripojené alebo na vymedzenom území ktorého sa nachádza“.

Podľa § 4 ods. 1 písm. b) Zákona o podpore OZE má výrobca elektriny z OZE právo na odber elektriny za cenu elektriny na straty „ktorú dodal za kalendárny mesiac(...) prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy alebo subjektom povereným prevádzkovateľom regionálnej distribučnej sústavy, na základe zmluvy o dodávke elektriny“.

Podľa § 5 ods. 6 písm. a) Zákona o podpore OZE je prevádzkovateľ regionálnej distribučnej sústavy „povinný uzatvoriť s výrobcom elektriny s právom na podporu písomnú zmluvu o dodávke elektriny na krytie strát vo svojej distribučnej sústave, ak o jej uzatvorenie takýto výrobca elektriny požiadal“.

Podľa § 4 ods. 1 písm. c) Zákona o podpore OZE má výrobca elektriny právo na doplatok „na základe účtovného dokladu vystaveného prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy na skutočné množstvo elektriny vyrobenej za kalendárny mesiac alebo v prípade malého zdroja za kalendárny rok, z obnoviteľných zdrojov energie alebo elektriny vyrobenej vysoko účinnou kombinovanou výrobou, zníženej o technologickú vlastnú spotrebu elektriny, upravenej podľa § 3 ods. 4, aj v tom prípade, že si právo na odber elektriny podľa písmena b) neuplatňuje“.

Ustanovenie § 3 ods. 6 Zákona o podpore OZE garantuje výrobcom elektriny podporu spočívajúcu v poskytnutí doplatku po dobu 15 rokov. Podľa uvedeného ustanovenia „podpora podľa odseku 1 písm. b), c) a d) sa vzťahuje na zariadenia výrobcu elektriny po dobu 15 rokov od času uvedenia zariadenia do prevádzky(...)“...

Zákon o podpore OZE zároveň v § 6 ods. 3 ustanovuje, že „cena elektriny pre stanovenie doplatku podľa § 3 ods. 1 písm. c) v rokoch nasledujúcich po roku uvedenia zariadenia výrobcu elektriny do prevádzky je rovnaká ako v roku, v ktorom bolo zariadenie výrobcu elektriny uvedené do prevádzky“...

Zákonom č. 382/2013 Z. z. s účinnosťou od 1. 1. 2014 bolo novelizované ustanovenie § 4 ods. 3 Zákona o podpore OZE (ďalej aj ako „napádané ustanovenie“ alebo „napádaná právna úprava“), v zmysle ktorého „výrobca elektriny s právom na podporu, ktorý nesplní povinnosti podľa odseku 2, si nemôže na elektrinu vyrobenú v danom zariadení na výrobu elektriny uplatniť právo podľa odseku 1 písm. b) a c) na nasledujúci kalendárny rok.»

V ďalších častiach svojho návrhu skupina poslancov odôvodňuje namietaný nesúlad napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE s označenými ustanoveniami ústavy a dodatkového protokolu.

Vo vzťahu k namietanému nesúladu § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy skupina poslancov v prvom rade formuluje právny názor, že *„nárok výrobcu elektriny na podporu vo výške stanovenej a garantovanej na základe Zákona o podpore OZE na obdobie 15 rokov... potrebné považovať za majetok resp. vlastníctvo chránené čl. 20 Ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu... Navrhovatelia považujú napádané ustanovenie § 4 ods. 3 Zákona o podpore OZE za zjavne zasahujúce do práva vlastníť majetok. V zmysle daného ustanovenia si výrobca elektriny z OZE nemôže na vyrobenú elektrinu uplatniť právo na podporu na nasledujúci kalendárny rok ak dôjde k nesplneniu povinností podľa § 4 ods. 2 Zákona o podpore OZE... odopretie zákonnej podpory tak predstavuje zásah do vlastníckeho práva výrobcov elektriny z OZE. K tomuto zásahu dochádza podľa navrhovateľov v príkrom rozpore s Ústavou.“*

Podľa skupiny poslancov *«Inštitút nemožnosti uplatnenia práva na podporu zakotvený v § 4 ods. 3 Zákona o podpore OZE predstavuje vyvlastnenie de facto, nakoľko fakticky pozbavuje výrobcov elektriny z OZE zákonnej podpory. Pojem „nemôže uplatniť“ má za následok odopretie celého obsahu vlastníckeho práva ako takého»* a poukazuje na podmienky vyvlastnenia, resp. núteného obmedzenia vlastníckeho práva, tak ako vyplývajú z dikcie ústavy a príslušnej judikatúry ústavného súdu. Podľa názoru skupiny poslancov *„odňatie práva na uplatnenie podpory podľa § 4 ods. 3 Zákona o podpore OZE nespĺňa žiadnu z podmienok pre vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva a napádané ustanovenie je tak v zjavnom rozpore s čl. 20 ods. 4 Ústavy“*.

Vo vzťahu k namietanému nesúladu § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE s čl. 1 dodatkového protokolu skupina poslancov argumentuje najmä takto:

„Pri posudzovaní zásahu do práva na pokojné užívanie majetku Európsky súd pre ľudské práva v prvom rade skúma, či došlo k:

- zbaveniu majetku (2. veta/pravidlo),
- úprave užívania majetku (3. veta/pravidlo),
- inému zásahu do pokojného užívania majetku (1. veta/pravidlo)...

V zmysle vyššie načrtnutej kategorizácie možno odňatie možnosti uplatniť si právo na podporu označiť za zbavenie majetku, a to vzhľadom na účinky takéhoto zásahu so stupňom faktického vyvlastnenia. V prípade pochybností o zaradení napádanej úpravy do prvej uvedenej kategórie majú navrhovatelia za to, že daný inštitút je potrebné označiť za úpravu užívania majetku, prinajmenšom tento zásah musí byť s určitosťou zaradený do najširšej kategórie, ktorá predstavuje akýkoľvek iný zásah do pokojného užívania majetku...

Podľa ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva možno zásah do práva na pokojné užívanie ospravedlniť, ak k nemu došlo

- na základe zákona (princíp legality),
- ak sledoval legitímny cieľ v podobe verejného/všeobecného záujmu (princíp legitimacy),
- ak bola pri realizácii zásahu dosiahnutá spravodlivá rovnováha medzi záujmom na ochranu majetku jednotlivca a širšími spoločenskými záujmami (jednotlivcovi nemožno s odkazom na verejný či všeobecný záujem uložené niest' nadmerné či neprimerané bremeno).“

V súvislosti s právom na ochranu majetku garantovaným čl. 1 dodatkového protokolu skupina poslancov taktiež vyjadruje názor, že napadnutá právna úprava je v rozpore s princípom legality i legitimacy, pričom „... ak by aj bolo možné označiť napádanú úpravu za legálnu a legitímnu, táto úprava predstavuje zrejmu nerovnováhu medzi záujmom výrobcov elektriny z OZE a verejným záujmom, čo predstavuje porušenie poslednej podmienky pre ospravedlnenie zásahu do práva na pokojné užívania majetku“.

K namietanému nesúladu napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE s čl. 35 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy skupina poslancov argumentuje najmä takto:

„... plnenie povinností podľa § 4 ods. 2 Zákona o podpore, ako aj sankcionovanie ich nesplnenia, jednoznačne spadá do okruhu zákonnej úpravy podnikania v oblasti

energetiky a zásahy do tejto zákonnej úpravy sú možné iba v rámci ústavných limitov... Akékoľvek zásahy do tejto oblasti regulácie je tak potrebné posudzovať v kontexte práva na podnikanie zaručeného v čl. 35 ods. 1 Ústavy, ako aj s poukazom na legitímne očakávania výrobcov elektriny z OZE, ktoré vychádzali z právnej úpravy podnikania v danej oblasti, ktorá im zabezpečuje podporu v zmysle § 4 ods. 1 písm. b) a c) Zákona o podpore OZE...“

Podľa názoru skupiny poslancov *«Napádaná úprava mení zákonom garantované pravidlá pre podnikanie vo výrobe elektriny z OZE a zároveň zasahuje podstatu práva na podnikanie - zisk podnikateľa. V nadväznosti na kritériá uvedené v rozhodnutí Ústavného súdu citovaného vyššie je potrebné uviesť, že táto legislatívna zmena:*

- bola uskutočnená v rozpore s princípom proporcionality,*
- bola uskutočnená zákonom, ktorý po materiálnej stránke neobsahoval dostatočnú úpravu tohto inštitútu (absencia administratívneho procesu a orgánu ktorý by daný inštitút mal aplikovať alebo rozhodnúť o možnosti jeho aplikácie),*
- nezodpovedná žiadnemu legitímnemu cieľu,*
- nie je nevyhnutná v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa... napádaná úprava § 4 ods. 3 Zákona o podpore OZE je v rozpore s čl. 35 ods. 1 Ústavy“... a „v rozpore s čl. 13 ods. 4 Ústavy“.».*

K namietanému nesúladu § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE s čl. 1 ods. 1 ústavy skupina poslancov uvádza, že napadnuté ustanovenie zákona o podpore OZE je v rozpore s princípom materiálneho právneho štátu, pretože *„zasahuje do základných práv ústavne neprípustným spôsobom“*, porušuje *„princíp právnej istoty vzhľadom na neurčitosť napádanej právnej úpravy“*, zavádza *„nepravú retroaktivitu bez akéhokoľvek právne relevantného dôvodu, resp. bez akýchkoľvek dôvodov všeobecného resp. verejného záujmu... V nadväznosti na vyššie uvedené je potrebné napádanú právnu úpravu označiť za porušujúcu čl. 1 ods. 1 Ústavy.“*

Podľa názoru skupiny poslancov napadnuté ustanovenie zákona o podpore OZE zasahuje do princípu právnej istoty, keďže:

- neexistuje žiadny orgán, ktorý by bol oprávnený rozhodovať o nesplnení povinností podľa § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE,
- neexistuje procesný rámec, ktorý by upravoval postup pri posudzovaní splnenia, resp. nesplnenia povinností podľa § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE,
- neexistuje žiadny individuálny akt aplikácie práva, ktorý by bol záväzným konštatovaním nemožnosti uplatniť si právo na podporu,
- nie je zrejmé, od ktorého okamihu stráca výrobca elektriny z OZE možnosť uplatniť si právo na podporu,
- sporný a nejasný je rovnako samotný inštitút „nemožnosti uplatniť si právo“, ktorý zákon o podpore OZE bližšie neupravuje.

Na základe argumentácie uvedenej v návrhu skupina poslancov navrhuje, aby po prijatí ich návrhu na ďalšie konanie ústavný súd nálezom takto rozhodol:

„Ustanovenie § 4 ods. 3 zákona č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. ako aj s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý bol uverejnený v zbierke zákonov pod č. 209/1992 Zb.“

Skupina poslancov zároveň navrhuje, aby ústavný súd pozastavil účinnosť napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE.

Ústavný súd návrh skupiny poslancov predbežne prerokoval a uznesením č. k. PL. ÚS 50/2015-44 zo 4. novembra 2015 ho prijal podľa § 25 ods. 3 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“) na ďalšie konanie a zároveň návrhu na pozastavenie účinnosti § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE nevyhovel.

II.

Ďalší priebeh konania

Po prijatí návrhu skupiny poslancov na ďalšie konanie si ústavný súd podľa § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde vyžiadal od Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) a od vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) ako vedľajšieho účastníka, zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“), stanovisko k návrhu, pričom účastníkov konania zároveň požiadal, aby sa vyjadrili aj k tomu, či trvajú na ústnom pojednávaní vo veci.

II.1 Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky

Predseda národnej rady v liste z 26. apríla 2016 oznámil ústavnému súdu, že národná rada netrvá na ústnom pojednávaní, a v stanovisku národnej rady k návrhu skupiny poslancov okrem iného uviedol: *„Napádané ustanovenie § 4 ods. 3 zákona o podpore obnoviteľných zdrojov energie sa do právneho poriadku Slovenskej republiky dostalo zákonom č. 382/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 391/2012 Z. z. Úmysel zákonodarcu bol pri konštruovaní predmetného ustanovenia naznačený v dôvodovej správe, podľa ktorej bolo účelom prijať ustanovenie, obsahom ktorého by bola strata podpory na jeden rok v prípade nesplnenia si povinnosti výrobcu elektriny a to tak, že keď nepredloží potvrdenie o pôvode elektriny, neoznami charakteristiky svojej dodávky alebo neoznami uplatnenie si podpory v ustanovenom termíne.“*

V stanovisku národnej rady sa ďalej zdôrazňuje nevyhnutnosť prihliadať pri posudzovaní napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE aj na súvisiace ustanovenia tohto zákona, ako aj na záväzky vyplývajúce z členstva Slovenskej republiky v Európskej únii. V tejto súvislosti sa v stanovisku zdôrazňuje, že *„Podpora výroby elektriny z obnoviteľných zdrojov elektriny je jedným zo záväzkov Slovenskej republiky*

voči Európskej únii. Ide predovšetkým o záväzok prebrať do nášho právneho poriadku európsku legislatívu v tejto oblasti, sekundárne právne akty, smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktoré sú v našom právnom poriadku prebraté predovšetkým v zákone o podpore obnoviteľných zdrojov energie a súvisiacej legislatíve. Ide najmä o smernicu Európskeho parlamentu a rady 2009/28/ES z 23. apríla 2009 o podpore využívania energie z obnoviteľných zdrojov energie a o zmene a doplnení a následnom zrušení smerníc 2001/77/ES a 2003/30/ES. Podľa čl. 13 ods. 1 citovanej smernice sú členské štáty povinné zabezpečiť, aby akékoľvek vnútroštátne predpisy vzťahujúce sa na postupy schvaľovania a vydávania osvedčení a povolení, ktoré sa uplatňujú vo vzťahu k zariadeniam a súvisiacim infraštruktúram prenosových a distribučných sústav na výrobu elektriny a tepla alebo chladu z obnoviteľných zdrojov energie a na procesy premeny biomasy na biopalivá alebo na iné energetické produkty, boli primerané a nevyhnutné. Pravidlá poskytovania podpory nie sú v uvedenej smernici upravené, teda každý členský štát sám určuje pravidlá jej poskytovania tak, aby boli transparentné, primerané a efektívne.

Zákon o podpore obnoviteľných zdrojov energie ustanovuje pravidlá pre podporu pre výrobcov elektriny z obnoviteľných zdrojov predovšetkým prednostným pripojením zariadenie do distribučnej sústavy, prednostným prístupom do sústavy, prednostným prenosom elektriny, distribúciou elektriny a dodávkou elektriny, odberom elektriny za cenu elektriny sa stratu, doplatkom a prevzatím zodpovednosti za odchýlku. Zákon o podpore obnoviteľných zdrojov energie ďalej ustanovuje podmienky podpory pre výrobcov elektriny z obnoviteľných zdrojov. Ide napríklad o právo na odber elektriny za cenu elektriny za straty. V tejto súvislosti je prevádzkovateľ regionálnej distribučnej sústavy povinný s výrobcou uzatvoriť písomnú zmluvu o dodávke elektriny. Zákon o podpore obnoviteľných zdrojov energie nadväzne výrobcovi energie garantuje právo na doplatok, ktorý vypláca výrobcovi elektriny regionálna distribučná sústava. Zákon tiež garantuje dĺžku podpory pri poskytnutí doplatku, a to na 15 rokov od času uvedenia zariadenia do prevádzky.“

Podľa stanoviska národnej rady napadnutá „právna úprava bola prijatá v štandardnom legislatívnom procese, a... tak, aby poskytovala adresátom právnych noriem v nej obsiahnutých dostatočný časový priestor na oboznámenie sa s právami a povinnosťami v nej obsiahnutými. Predmetný zákon bol zákonodarným orgánom

schválený 22. októbra 2013 a publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky 20. novembra 2013 Z. z. (čiastka 92), pričom nadobudnutie účinnosti predmetnej novely zákona o podpore obnoviteľných zdrojov energie bolo ustanovené na 1. januára 2014. Vzhľadom na nadobudnutie účinnosti a s ňou súvisiace prechodné ustanovenia uvedené v § 18e zákona o podpore obnoviteľných zdrojov elektriny bola predmetná novela... koncipovaná tak, aby povinnosti pre výrobcov elektriny mohli byť plnené v dostatočnom časovom predstihu.“.

Vo vzťahu k námietke retroaktívneho pôsobenia napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE sa v stanovisku národnej rady uvádza, že nepravá retroaktivita nie je v právnom poriadku Slovenskej republiky ojedinelá.

II.2 Stanovisko vlády Slovenskej republiky

Stanovisko vlády ako vedľajšieho účastníka, zastúpenej ministerstvom spravodlivosti, z 31. decembra 2015 bolo ústavnému súdu doručené 8. januára 2016; vláda v ňom navrhla, aby ústavný súd návrhu skupiny poslancov nálezom nevyhovel, a zároveň oznámila, že netrvá na ústnom pojednávaní.

V stanovisku vlády sa okrem iného uvádza:

«V časti II. bodu A. návrh skupiny poslancov uvádza, že listy od prevádzkovateľa regionálnej distribučnej sústavy vzťahujúce sa na nesplnenie oznamovacej povinnosti podľa § 4 ods. 2 písm. c) zákona a oznámenie, že výrobcom elektriny podľa zákona nebude poskytnutá pre rok 2015 podpora, sú len obyčajnými listami. Zákon neustanovil akou formou prevádzkovateľ distribučnej sústavy upozorní výrobcu elektriny na skutočnosť, že v nasledujúcom roku mu nebude poskytnutá podpora z dôvodu nesplnenia jeho povinností ustanovených zákonom. Uvedený argument nie je právne relevantný. V bode B. návrh skupiny poslancov rozoberá následné finančné dopady pri neposkytnutí podpory pre výrobcov elektriny. Finančné dopady nevznikli automaticky prijatím zákona, ale až v dôsledku nesplnenia povinností výrobcov elektriny podľa § 4 ods. 2 zákona. Uvedená

skutočnosť bola jednoznačne zrejmá v čase prijímania právneho predpisu. Následky spôsobuje neplnenie povinností ustanovených prijatým zákonom.

V časti III. Návrh skupiny poslancov neucelene popisuje právnu úpravu a princípy, ktoré sú už zrejmé z obsahu zákona.

V časti IV. Návrh skupiny poslancov deklaruje fikciu, ktorá sa opakuje aj následne v ďalšom texte návrhu, podľa ktorej právna úprava zákonných povinností výrobcov elektriny znamená zásah do vlastníctva a jeho obsahu.

Je zrejmé, že dôsledok nesplnenia si povinnosti nie je a nemôže byť objektívnym predpokladom pre zmenu obsahu vlastníctva. Textácia zdôvodnenia bodu A, B, C, D vo vzťahu k celému obsahu návrhu nie je kompatibilná k obsahu práva vlastníť majetok. Nesúvisí s výkladom predmetu ochrany vlastníctva čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Nárok výrobcu na podporu je podmienený plnením celého komplexu zákonom ustanovených povinností. Ich úprava nie je „zásahom do práva výrobcu“ na podporu, alebo legitímneho očakávania majetkového práva, alebo úžitkov z vlastníctva. Neplnenie akejkolvek povinnosti, nie len povinností uvedených v § 4 ods. 2 zákona, vo vzťahu k podpore pre výrobcov elektriny samo o sebe nie je sankciou. Všetky zákonom ustanovené povinnosti v ustanovení § 4 ods. 2 zákona predstavujú legitímne stanovenie zákonných predpokladov na uplatňovanie práva na podporu.

V časti V. sa návrh snaží nadväzovať na predchádzajúcu fikciu, akoby ustanovenie povinností pre výrobcov elektriny a zákonných predpokladov na uplatnenie práva na podporu znamenalo obmedzenie vlastníckeho práva, zbavenie majetku dokonca v prípade dobrovoľného neplnenia zákonom stanovených povinností niektorými výrobcami elektriny, aj vyvlastnenie. Návrh nezohľadňuje existujúce právne princípy núteného vyvlastnenia a rovnako aj núteného obmedzenia vlastníckych práv. Celý komplex povinností výrobcu elektriny pre získanie podpory, ktorý zákon ustanovuje (bez akýchkoľvek námietok pri prijímaní zákona) návrh označuje v bodoch B, C, D, E účelovo za neoprávnený, neprimeraný a dokonca nevhodný zásah do vlastníctva výrobcov elektriny z obnoviteľných zdrojov energie. Je zároveň náležité, aby nesplnenie ktorejkoľvek povinnosti výrobcu malo za následok dopad na výrobcu elektriny. V prípade ak sa niektorí z výrobcov elektriny úmyselne alebo z nedbanlivosti (bez donútenia a dobrovoľne) rozhodnú neplniť ktorúkoľvek zo svojich zákonom ustanovených povinností, nepochybil zákonodarca. Pritom nie je

pre žiadny subjekt dôvodné, aby za porušenie svojich zákonných povinností žiadal poskytovanie primeranej náhrady. Je nesporné, že povinnosti podľa § 4 ods. 2 písm. a), b) a c) zákona neboli ani v čase prijímania zákona, ani v neskoršom období pri jeho novelizácii, žiadnymi spôsobmi spochybnené. Uvedené povinnosti boli ustanovené od účinnosti zákona 1. septembra 2009 a doposiaľ neboli žiadnym spôsobom zmenené.»

K námietkam skupiny poslancov, ktoré sa sústreďujú na plnenie povinností v súlade s § 4 ods. 2 písm. c) a d) zákona o podpore OZE, vláda predkladá tieto argumenty:

«Povinnosť podľa § 4 ods. 2 písm. c) zákona „oznámiť Úradu pre reguláciu sieťových odvetví (ďalej len „úrad“) a prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy uplatnenie podpory podľa § 3 ods. 1 písm. b) a c) vrátane predpokladaného množstva dodanej elektriny, vždy k 15. augustu na nasledujúci kalendárny rok; pri zariadeniach výrobcu elektriny uvedených do prevádzky po 15. auguste je výrobca elektriny povinný informovať prevádzkovateľa regionálne distribučnej sústavy o využití práva podľa ods. 1 najneskôr 30 dní pred uvedením zariadenia výrobcu elektriny do prevádzky“ predpokladá, že výrobca elektriny si bude uplatňovať právo na podporu podľa § 3 ods. 1 písm. b) a c) zákona nasledujúci kalendárny rok prostredníctvom oznámenia. V uvedenej povinnosti je presne stanovený termín oznamovania a subjekt, ktorému sa predmetná skutočnosť oznamuje. V rámci tohto oznámenia uvádza výrobca elektriny aj predpokladané množstvo elektriny. Ak nebol výrobca elektriny zbavený tejto povinnosti úrad, ako aj prevádzkovateľ distribučnej spoločnosti očakávajú údaje, ktoré sú potrebné na výpočet celkovej podpory na budúci rok. Tieto údaje sú potrebné na stanovenie nákladov na podporu výrobcov elektriny.

Povinnosť podľa § 4 ods. 2 písm. d) zákona „vrátiť prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy doplatok podľa § 3 ods. 1 písm. c), ktorý mu bol vyplatený v rozpore s podmienkami podpory podľa tohto zákona“ zaväzuje výrobcu elektriny vrátiť doplatok, ktorý mu bol vyplatený v rozpore s podmienkami na získanie podpory podľa zákona. Skutočnosť, že výrobcovi elektriny bol vyplatený doplatok v rozpore s podmienkami ustanovenými zákonom znamená, že mu bola vyplatená podpora, na ktorú nemal nárok. Táto skutočnosť nie je sankcionovaná. Sankcionovaná je iba skutočnosť, že výrobca elektriny nevrátil neoprávnenú podporu v termíne uvedenom v § 4 ods. 4 zákona. Vzhľadom

na nevrátenie neoprávnenej podpory je náležité obmedzenie škody, ktorá vznikla prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy, aby si výrobca elektriny neuplatňoval právo na podporu na kalendárny rok v zmysle § 4 ods. 3 zákona. Je potrebné uviesť, že podľa § 5 ods. 1 zákona „náklady vzniknuté prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy poskytnutím podpory podľa § 3 ods. 1 písm. b), c) a d) zohľadní úrad v konaní o cenovej regulácii“, čo znamená, že prevádzkovateľovi distribučnej sústavy sú v súvislosti s podporou kompenzované iba náklady s poskytovaním podpory v zmysle zákona. Formuláciu ustanovení § 4 ods. 3 zákona, podľa ktorého „výrobca elektriny s právom na podporu, ktorý nesplní povinnosti podľa ods. 2 si nemôže na elektrinu vyrobenú v danom zariadení na výrobu elektriny uplatniť právo podľa ods. 1 písm. b) a c) na nasledujúci kalendárny rok“, z ktorej je evidentné, že nesplnenie ktorejkoľvek povinnosti výrobcu podľa zákona vo väzbe na § 4 ods. 2 zákona má za následok stratu práva na podporu podľa ods. 1 písm. b) a c) pre toho výrobcu, ktorý si nesplnil niektorú z povinností ustanovených zákonom, považujeme za celkom jednoznačnú. Podpora podľa § 3 ods. 1 písm. b) a c) zákona a jej garancia „po dobu 15 rokov od času uvedenia zariadenia do prevádzky alebo od roku rekonštrukcie alebo modernizácie technologickej časti zariadenia výrobcu elektriny“ predstavuje formu zvýhodnenia výrobcu elektriny na trhu s elektrinou, ktorý splnil podmienky na uplatnenie práva na podporu. Plnenie povinností podľa § 4 ods. 3 zákonodarca určil ako obligatórnu podmienku pre uplatnenie si práva výrobcu elektriny na získanie podpory na kalendárny rok. Ak následne splní povinnosti, v nasledujúcom kalendárnom roku si môže právo na podporu podľa § 3 ods. 1 písm. b) a c) zákona uplatňovať.»

Vo vzťahu k námietke skupiny poslancov, podľa ktorej zákonom o podpore OZE ustanovené povinnosti pre výrobcov elektriny nie sú v súlade s právom na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu, vláda vo svojom stanovisku ďalej argumentuje:

«Z dikcie predmetného článku je zrejmé, že stanovenie konkrétnych povinností výrobcovi elektriny v ustanoveniach zákona a osobitne v § 4 ods. 2, sa žiadnym spôsobom nevzťahuje k právu „pokojne užívať majetok“. Zároveň ustanovenie konkrétnych povinností pre výrobcu ho „nezbavuje majetku“ vynúteným spôsobom. Je preto zrejmé, že nie je možné uplatňovať kritéria na vynútený zásah do majetku.»

Podľa názoru vlády napadnuté ustanovenie zákona o podpore OZE nie je ani v nesúlade s čl. 35 ods. 1 ústavy, keďže «V časti VII. sa návrh skupiny poslancov odvoláva na „právo podnikat“ a „dosahovať zisk“ rovnako aj pre tých výrobcov elektriny, ktorí si nesplnili konkrétne povinnosti ustanovené zákonom. Vzhľadom na logický rozpor nie je možné sa odvolávať na článok 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktorého znením sa podaný návrh zaoberá. V časti VIII. návrh deklaruje, že ustanovenie zákonných povinností a zákonných predpokladov na uplatnenie podpory znamená „obmedzovanie základných práv a slobôd“ podľa článku 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky. Uvedené by pre základné práva a slobody pri dotknutom zákonom postupe malo za následok mimoriadne nelogický záver. Zákomom ustanovený komplex povinností je u výrobcov elektriny jednoznačný. Pre právny systém Slovenskej republiky zároveň platí zásada, podľa ktorej neznalosť zákona neospravedlňuje. V časti IX. sa namieta porušenie čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý ustanovuje, že Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Ustanovenie konkrétnych zákonných povinností a predpokladov pre uplatnenie práva na podporu výrobcov elektriny je podľa navrhovateľov porušením demokratických hodnôt, alebo princípu materiálneho právneho štátu alebo narušením právnej istoty. Zákomom ustanovený komplex povinností výrobcov elektriny nenarúša demokratické princípy a ústavný poriadok, je vymedzený s určitosťou a jasnou predstavou o právnej situácii priamo spojenou s dôsledkami neplnenia si zákonných povinností. Nenarúša ani legitímne očakávania z pohľadu dosahovania zisku v prípade plnenia dotknutých zákonných povinností. Dôsledky nesplnenia týchto povinností sú jasné a dôsledky sú zákonom dopredu predvídateľné. Záleží len výhradne na konaní povinného subjektu, či niektoré zo zákonných povinností splní alebo nesplní. V ničom nie je obmedzovaná, legislatívnymi ani podnikateľskými bariérami, sloboda a možnosti rozhodovania subjektov. Podnikanie v energetike je špecifická činnosť, ktorá je upravená predovšetkým zákonom č. 251/2012 Z. z. a energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Zákomom č. 251/2012 Z. z. je ustanovený aj inštitút zodpovedného zástupcu, ktorým je fyzická osoba, ktorá zodpovedá za odborné vykonávanie povolenej činnosti a musí mať odbornú spôsobilosť na vykonávanie povolenej činnosti. Odborná spôsobilosť zodpovedného zástupcu by mala byť zárukou plnenia všetkých zákonných povinností držiteľa povolenia na podnikanie.».

Vyjadrenia národnej rady a vlády k návrhu ústavný súd zaslal na vedomie právneho zástupcovi skupiny poslancov.

II.3 Vyjadrenie právneho zástupcu skupiny poslancov

Dňa 27. januára 2017 bolo ústavnému súdu doručené podanie právneho zástupcu skupiny poslancov označené ako „*Vyjadrenie k stanoviskám vlády Slovenskej republiky a Národnej rady Slovenskej republiky v konaní PL. ÚS 50/2015*“ (ďalej aj „stanovisko skupiny poslancov“ alebo „stanovisko“), v ktorom podrobne, analyzujúc relevantnú judikatúru ústavného súdu a Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) týkajúcu sa ochrany majetku, skupina poslancov akcentuje, že napadnutou právnou úpravou došlo k neprípustnému zásahu do ochrany majetku výrobcov elektriny z OZE, keďže je vo vzťahu k nim „*neprimerane a nedôvodne invazívna, nemá dostatočnú hmotnoprávnu a procesnú kvalitu*“.

V stanovisku skupiny poslancov sa ďalej zvyrazňuje, že napadnuté ustanovenie zákona o podpore OZE odporuje princípu legality, keďže neobsahuje hmotnoprávne ani procesné podmienky zásahu do majetku výrobcov elektriny z OZE, v dôsledku čoho je im odňatá podpora bez rozhodnutia príslušného orgánu verejnej správy v administratívnom konaní, t. j. nemajú možnosť brániť si svoje práva v rámci administratívneho konania. V tejto súvislosti skupina poslancov argumentuje, že „*priznávanie podpory výrobcovi elektriny z OZE je sférou verejného práva. Zákon o podpore OZE je verejnoprávnym predpisom, čo znamená, že mal upravovať administratívne konanie...*“. V ďalšej časti stanoviska sa zvyrazňuje namietaný rozpor napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE s princípom legitimacy, keďže cieľ ním sledovaný spočívajúci v zabezpečení efektívnejšieho fungovania podpory elektriny z OZE je vágny a z hľadiska účelovosti iracionálny. Skupina poslancov argumentuje, že „*oznámenie predpokladaného množstva dodanej elektriny neumožňuje Úradu ani prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy určiť náklady na vyplácanie doplatku pre výrobcov elektriny z OZE, a teda ani výšku celkovej podpory pre výrobcu elektriny. Oznamovacia povinnosť a sankcionovanie jej nesplnenia rovnako nie je spôsobilé*

zabezpečiť akékoľvek zefektívnenie fungovania podpory.“. V nadväznosti na argumentáciu o rozpore napadnutej úpravy s princípom legality a legitimacy sa v stanovisku skupiny poslancov akcentuje jej zjavná neprimeranosť, keďže *„drakonickým spôsobom zasahuje do vlastníctva výrobcov elektriny z OZE“*, a preto *„nemôže požívať ochranu zo strany Ústavného súdu“*.

Súčasťou vyjadrenia skupiny poslancov je aj zoznam výrobcov elektriny, ktorí si nesplnili povinnosť vyplývajúcu z § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE na rok 2015, fotokópie oznámení prevádzkovateľov regionálnych distribučných sústav adresované výrobcom elektriny z OZE o nemožnosti uplatnenia si podpory pre kalendárny rok 2015, ako aj fotokópie viacerých uznesení Okresného súdu Žilina o prerušení konaní, ktorých predmetom je rozhodovanie o žalobách výrobcov elektriny z OZE voči prevádzkovateľom regionálnej distribučnej sústavy o plnenie a nahradenie prejavu vôle súvisiacich s neposkytnutím podpory, do rozhodnutia ústavného súdu o návrhu skupiny poslancov.

II.4 Verejné pojednávanie

Národná rada a vláda vo svojich stanoviskách ústavnému súdu oznámili, že netrvajú na tom, aby sa vo veci konalo ústne verejné pojednávanie. Právny zástupca skupiny poslancov ústavnému súdu v podaní doručenom 1. decembra 2015 oznámil, že trvá na ústnom pojednávaní vo veci. Na tomto základe ústavný súd nariadil ústne verejné pojednávanie vo veci na 22. marec 2017 so začiatkom o 10.00 h.

Na ústnom verejnom pojednávaní konanom 22. marca 2017 sa zúčastnil len právny zástupca skupiny poslancov, ostatní účastníci konania (národná rada a vláda) sa verejného ústneho pojednávania nezúčastnili, pričom svoju neúčasť neospravedlnili.

Po otvorení verejného pojednávania a oboznámení s doterajším priebehom konania o návrhu skupiny poslancov vystúpil právny zástupca skupiny poslancov, ktorý sa v úvodnej časti svojho vystúpenia zameril na kritiku oznamovacej povinnosti ustanovenej v § 4 ods. 2 písm. c) zákona o podpore OZE, ktorú považuje za *„úplne absurdnú*

a nepotrebnú“, a na tomto základe následne argumentoval neexistenciou legitímneho verejného záujmu na zavedení sankčného mechanizmu obsiahnutého v § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE. Právny zástupca poukázal tiež na to, že *„odňatím podpory v roku 2015 distribučné spoločnosti ušetrili na podpore 68 miliónov eur“*, ale *„odňatie podpory sa vôbec nepremietlo do koncovej ceny elektriny...“*. V ďalšej časti svojho vystúpenia sa právny zástupca zamerlal na zvýraznenie svojej právnej argumentácie s osobitným zameraním na zásah do práva na ochranu majetku.

Po vystúpení právneho zástupcu skupiny poslancov a jeho odpovediach na otázky sudcov bolo verejné pojednávanie prerušené a po jeho opätovnom otvorení predsedníčka ústavného súdu vyhlásila nález.

III.

Základné východiská pre rozhodovanie ústavného súdu

III.1 Podstata právneho problému nastoleného návrhom skupiny poslancov národnej rady a relevantná právna úprava

Novelizáciou zákona o podpore OZE vykonanej zákonom č. 382/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 391/2012 Z. z., došlo (okrem iného) s účinnosťou od 1. januára 2014 aj k zmene § 4 ods. 3 tohto zákona.

Skupina poslancov teda namieta nesúlady § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1 a 4 a s čl. 35 ods. 1 ústavy v znení účinnom od 1. januára 2014, podľa ktorého

„Výrobca elektriny s právom na podporu, ktorý nesplní povinnosti podľa odseku 2, si nemôže na elektrinu vyrobenú v danom zariadení na výrobu elektriny uplatniť právo

podľa odseku 1 písm. b) a c) na nasledujúci kalendárny rok.“ (ďalej aj „napadnuté ustanovenie zákona o podpore OZE“).

Napadnutým ustanovením zákona o podpore OZE sa nahradilo pôvodné znenie § 4 ods. 3 tohto zákona, ktoré bolo účinné od 1. januára 2010. Pôvodné znenie § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE účinné do 31. decembra 2013 znelo takto:

„Právo podľa odseku 1 písm. b) nemá výrobca elektriny s právom na podporu, ktorý nesplní povinnosť podľa odseku 2 písm. a) a b).“

Ústavný súd považuje v záujme objektívneho uchopenia právnych problémov nastolených návrhom skupiny poslancov v prvom rade za nevyhnutné poukázať na postavenie a funkciu napadnutého § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE v rámci vnútornej konštrukcie zákona o podpore OZE.

Predmet a účel zákona o podpore OZE je koncentrovane vyjadrený v § 1 tohto zákona, podľa ktorého

„Tento zákon ustanovuje

a) spôsob podpory a podmienky podpory výroby

1. elektriny z obnoviteľných zdrojov energie,
2. elektriny vysoko účinnou kombinovanou výrobou,
3. biometánu,

b) práva a povinnosti výrobcov

1. elektriny z obnoviteľných zdrojov energie,
2. elektriny kombinovanou výrobou,
3. elektriny vysoko účinnou kombinovanou výrobou,
4. biometánu,

c) práva a povinnosti ďalších účastníkov trhu s elektrinou a plynom,

d) práva a povinnosti právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ktorá uvádza na trh motorové palivá a iné energetické produkty použité na dopravné účely (ďalej len „pohonné látky“).“.

V nadväznosti na vymedzenie predmetu a účelu zákona o podpore OZE sú v § 3 ustanovené (okrem iného) spôsoby a podmienky podpory výroby elektriny z OZE a v § 4 sú ustanovené práva a povinnosti výrobcov elektriny. Ústavný súd v tejto súvislosti zdôrazňuje, že všetky ustanovenia § 3 a § 4 (vrátane napadnutého ustanovenia) zákona o podpore OZE je potrebné interpretovať a aplikovať v priamej príčinnej súvislosti.

Z ustanovení § 3 zákona o podpore OZE ústavný súd považuje za potrebné (v zhode s návrhom skupiny poslancov) upriamiť pozornosť predovšetkým na jeho odsek 1 a prvú vetu odseku 3.

Podľa § 3 ods. 1 zákona o podpore OZE sa podpora výroby elektriny z obnoviteľných zdrojov energie a podpora výroby elektriny vysoko účinnou kombinovanou výrobou zabezpečuje

- a) prednostným
 1. pripojením zariadenia na výrobu elektriny do regionálnej distribučnej sústavy,
 2. prístupom do sústavy,
 3. prenosom elektriny, distribúciou elektriny a dodávkou elektriny,
- b) odberom elektriny prevádzkovateľom regionálnej distribučnej sústavy, do ktorej je zariadenie výrobcu elektriny pripojené za cenu elektriny na straty,
- c) doplatkom,
- d) prevzatím zodpovednosti za odchýlku prevádzkovateľom regionálnej distribučnej sústavy.

Podľa § 3 ods. 6 prvej vety zákona o podpore OZE sa podpora podľa odseku 1 písm. b), c) a d) vzťahuje na zariadenia výrobcu elektriny po dobu 15 rokov od času uvedenia zariadenia do prevádzky alebo od roku rekonštrukcie alebo modernizácie technologickej časti zariadenia výrobcu elektriny.

V nadväznosti na reguláciu spôsobov a podmienok podpory sa v § 4 ods. 1 zákona o podpore OZE ustanovujú práva výrobcov elektriny. Ústavný súd konštatuje, že označené ustanovenie zákona o podpore OZE platilo v čase doručenia návrhu skupiny poslancov

ústavnému súdu v pôvodnom znení a v takomto znení platí aj v čase rozhodovania o návrhu skupiny poslancov.

Podľa § 4 ods. 1 zákona o podpore OZE výrobca elektriny, ktorý spĺňa podmienky na získanie podpory podľa § 3 (ďalej len „výrobca elektriny s právom na podporu“), má právo na

a) prednostné pripojenie do distribučnej sústavy, prednostný prenos elektriny, prednostnú distribúciu elektriny a prednostnú dodávku elektriny, ak zariadenie na výrobu elektriny spĺňa technické podmienky prevádzkovateľa sústavy podľa osobitného predpisu a neohrozí bezpečnosť a spoľahlivosť prevádzky sústavy; prednostný prenos elektriny sa nevzťahuje na prenos elektriny spojovacím vedením,

b) odber elektriny podľa § 3 ods. 1 písm. b) vyrobenej z obnoviteľných zdrojov energie alebo vysoko účinnou kombinovanou výrobou, ktorú dodal za kalendárny mesiac prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy alebo subjektom povereným prevádzkovateľom regionálnej distribučnej sústavy, na základe zmluvy o dodávke elektriny,

c) doplatok podľa § 3 ods. 1 písm. c) na základe účtovného dokladu vystaveného prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy na skutočné množstvo elektriny vyrobenej za kalendárny mesiac z obnoviteľných zdrojov energie alebo elektriny vyrobenej vysoko účinnou kombinovanou výrobou, zníženej o technologickú vlastnú spotrebu elektriny, upravenej podľa § 3 ods. 4, aj v tom prípade, že si právo na odber elektriny podľa písmena b) neuplatňuje,

d) odber elektriny prevádzkovateľom regionálnej distribučnej sústavy, do ktorej je zariadenie výrobcu elektriny pripojené priamo alebo prostredníctvom miestnej distribučnej sústavy, za cenu elektriny na straty v období

1. odo dňa uvedenia zariadenia výrobcu elektriny do prevádzky do konca kalendárneho roka, ak toto zariadenie uviedol do prevádzky v danom kalendárnom roku alebo

2. do 31. marca, ak od roku uvedenia zariadenia na kombinovanú výrobu do prevádzky alebo od roku rekonštrukcie alebo modernizácie technologickej časti takéhoto zariadenia uplynulo najviac 15 rokov.

Na právnu úpravu práv výrobcov elektriny z OZE (ich práv na podporu) bezprostredne nadväzuje úprava ich povinností v § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE.

Podľa § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE výrobca elektriny s právom na podporu je povinný

a) predložiť prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy potvrdenie o pôvode elektriny z obnoviteľných zdrojov energie alebo potvrdenie o pôvode elektriny vyrobenej vysoko účinnou kombinovanou výrobou vydané za predchádzajúci kalendárny rok,

b) oznámiť prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy, s ktorým má uzavretú zmluvu o dodávke elektriny, predpokladanú charakteristiku svojej dodávky v termínoch uvedených v prevádzkovom poriadku prevádzkovateľa regionálnej distribučnej sústavy, ak celkový inštalovaný výkon zariadenia je väčší ako 1 MW,

c) oznámiť úradu a prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy uplatnenie podpory podľa § 3 ods. 1 písm. b) a c), vrátane predpokladaného množstva dodanej elektriny, vždy k 15. augustu na nasledujúci kalendárny rok; pri zariadeniach výrobcu elektriny uvedených do prevádzky po 15. auguste je výrobca elektriny povinný informovať prevádzkovateľa regionálnej distribučnej sústavy o využití práva podľa odseku 1 najneskôr 30 dní pred uvedením zariadenia výrobcu elektriny do prevádzky,

d) vrátiť prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy doplatok podľa § 3 ods. 1 písm. c), ktorý mu bol vyplatený v rozpore s podmienkami podpory podľa tohto zákona.

V nadväznosti na citované ústavný súd považuje za žiaduce (nad rámec návrhu skupiny poslancov) uviesť, že popri povinnostiach ustanovených v § 4 ods. 2 zákon o podpore OZE ustanovuje výrobcu elektriny s právom na podporu aj ďalšie povinnosti ustanovené v § 4 ods. 4 až 7 tohto zákona. Na porušenie týchto povinností sa však skupinou poslancov namietaný sankčný mechanizmus ustanovený v § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE nevzťahuje. Z ustanovení § 16 ods. 1 písm. a) až d) zákona o podpore OZE totiž vyplýva, že porušením týchto povinností sa výrobcovia elektriny s právom na podporu dopustia správnych deliktov, ktoré sú sankcionovateľné uložením pokuty Štátnou energetickou inšpekciou podľa § 16 ods. 2 písm. a) tohto zákona.

Vo vzťahu k povinnostiam ustanoveným v § 4 ods. 2 písm. a), b) a c) zákona o podpore OZE ústavný súd podčiarkuje, že ide o povinnosti, ktoré zákon o podpore OZE ukladal výrobcom elektriny z obnoviteľných zdrojov energie už podľa pôvodného znenia (tieto ustanovenia sú účinné od 1. januára 2010) a povinnosť ustanovenú v § 4 ods. 2 písm. d) majú výrobcovia elektriny od 1. marca 2013.

Vychádzajúc z citovaných ustanovení zákona o podpore OZE, ústavný súd považuje za potrebné už na tomto mieste zdôrazniť, že účelom § 4 ods. 3 tohto zákona už podľa jeho pôvodného znenia bolo ustanoviť právne dôsledky nesplnenia niektorých povinností, ktoré tento zákon výrobcom elektriny ukladá [konkrétne išlo o povinnosti ustanovené v § 4 ods. 2 písm. a) a b) tohto zákona]. Novelizáciou zákona o podpore OZE vykonanou zákonom č. 382/2013 Z. z. došlo s účinnosťou od 1. januára 2014 „len“ k zmene, resp. rozšíreniu týchto právnych dôsledkov. Ústavný súd pritom nespochybňuje, že tieto (potenciálne) právne dôsledky môžu mať (majú) zjavne výraznejší negatívny dopad na výrobcov elektriny, ako to bolo podľa pôvodnej právnej úpravy, keďže priamym dôsledkom nesplnenia povinností ustanovených v § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE je nielen strata práva na odber elektriny vyrobenej z obnoviteľných zdrojov energie prevádzkovateľom regionálnej distribučnej sústavy, do ktorej je zariadenie výrobcu elektriny pripojené za cenu elektriny na straty [právo ustanovené v § 4 ods. 1 písm. b) tohto zákona], ale aj práva ustanoveného v § 4 ods. 1 písm. c) tohto zákona, teda práva na tzv. doplatok, ktorým sa v zmysle § 6 ods. 1 písm. c) tohto zákona rozumie „rozdiel medzi cenou elektriny a cenou elektriny na straty, ktorý uhrádza výrobcovi elektriny z obnoviteľných zdrojov energie alebo výrobcovi elektriny vysoko účinnou kombinovanou výrobou prevádzkovateľ regionálnej distribučnej sústavy, do ktorej je zariadenie výrobcu elektriny pripojené alebo na vymedzenom území ktorého sa nachádza“.

Napadnuté ustanovenie zákona o podpore OZE je v návrhu skupiny poslancov označované ako „sankcia“. Vo vzťahu k tomuto označeniu formuluje výhrady vo svojom vyjadrení vláda, v ktorom sa v tejto súvislosti uvádza, že *„Nesplnenie akejkoľvek povinnosti, nie len povinností uvedených v § 4 ods. 2 zákona vo vzťahu k podpore pre výrobcov elektriny samo osebe nie je sankciou. Všetky zákonom ustanovené povinnosti*

v ustanovení § 4 ods. 2 zákona predstavujú legitímne stanovenie zákonných predpokladov na uplatňovanie práva na podporu.“. Aj keď ústavný súd rešpektuje racionálne jadro argumentácie vlády, zohľadňujúc potenciálne právne dôsledky uplatnenia mechanizmu ustanoveného v § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE, prikláňa sa k názoru skupiny poslancov, že ide o „sankciu“, a zároveň dodáva, že ide o špecifickú sankciu, ktorá má súkromno-právny charakter.

Bez ohľadu na právnu charakteristiku napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE (sankcia alebo jeden zo zákonných predpokladov na uplatňovanie práva na podporu) ústavný súd považuje už na tomto mieste za potrebné zdôrazniť, že neplnenie zákonom ustanovených povinností nemôže v právnom štáte požívať právnu ochranu. Naopak, v podmienkach právneho štátu je vo všeobecnosti akceptovateľné a v zásade vždy aj z dôvodu zabezpečovania efektívnosti právnej úpravy žiaduce, aby nesplnenie zákonom ustanovených povinností bolo sankcionovateľné, resp. mohlo (potenciálne) vyvolať negatívne právne dôsledky na subjekt práva, ktorý si zákonom ustanovenú povinnosť nesplnil.

Za základné východisko argumentácie skupiny poslancov možno považovať tvrdenie o možných likvidačných následkoch aplikácie napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE, ktorého dôsledkom je strata podpory tvorenej právom na odber elektriny vyrobenej z obnoviteľných zdrojov energie za zvýhodnenú cenu a právom na tzv. doplatok. Podľa skupiny poslancov „predstavujú ročné náklady na prevádzku a údržbu elektrárne a náklady na splácanie záväzkov voči bankám 70 % až 90 % ročnej podpory. V niektorých prípadoch tieto náklady dokonca prevyšujú 90 %. Je preto zjavné, že bez poskytnutia podpory nie je výrobca elektriny z OZE schopný zabezpečiť prevádzku a chod elektrárne.“.

V nadväznosti na uvedené „skutkové“ východisko skupina poslancov na základe právnej argumentácie obsiahnutej v jej návrhu tvrdí, že § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1 a 4 a čl. 1 dodatkového protokolu a s čl. 35 ods. 1 ústavy. Z vnútornej konštrukcie návrhu možno vyvodiť, že nezlučiteľnosť napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE so základným právom na podnikanie

garantovaným v čl. 35 ods. 1 ústavy skupina poslancov namieta v príčinnej súvislosti (v spojení) s požiadavkami vyvoditeľnými z čl. 13 ods. 4 ústavy.

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

Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Dedenie sa zaručuje.

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

Podľa čl. 35 ústavy každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

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

III.2 K namietanému nesúladu § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE s čl. 1 ods. 1 ústavy

Podľa názoru skupiny poslancov je napadnuté ustanovenie zákona o podpore OZE v nesúlade s princípom právnej istoty garantovanej čl. 1 ods. 1 ústavy, keďže

a) zakladá tzv. nepravú retroaktivitu, čím zasahuje do legitímnych očakávaní výrobcov elektriny z obnoviteľných zdrojov energie, hoci neexistoval (a neexistuje) žiaden relevantný dôvod všeobecného záujmu či verejného záujmu, ktorý by odôvodňoval jeho prijatie,

b) je neurčité a neúplné najmä preto, že neustanovuje procesný postup, v ktorom by sa posudzovalo splnenie povinností ustanovených v § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE a neustanovuje ani žiadny orgán (verejnej moci), ktorý by bol oprávnený rozhodovať o nespĺnení týchto povinností.

V nadväznosti na argumentáciu skupiny poslancov ústavný súd v prvom rade poukazuje na právny názor, podľa ktorého je princíp právnej istoty a ochrany dôvery všetkých subjektov práva v právny poriadok integrálnou, a teda neoddeliteľnou súčasťou princípov právneho štátu deklarovaného a zároveň garantovaného prostredníctvom čl. 1 ods. 1 ústavy (m. m. II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 12/05 atď.). Ide o právny názor, ktorý tvorí jeden z pilierov ustálenej judikatúry ústavného súdu. Rozvíjajúc tento právny názor, ústavný súd zdôraznil, že k princípu právnej istoty neodmysliteľne patrí aj ochrana legálne nadobudnutých práv (napr. I. ÚS 30/99), ako aj ochrana tzv. legitímnych očakávaní (PL. ÚS 12/05).

S princípom právnej istoty je v podmienkach materiálneho právneho štátu nerozlučne spätý aj zákaz retroaktivity právnych noriem, ktorý je významnou zárukou ochrany práv fyzických osôb a právnických osôb a ich právnej istoty a treba ho považovať za jeden z definičných znakov právneho štátu (porovnaj napr. PL. Ú 16/95).

K problematike retroaktívneho pôsobenia právnych noriem sa ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre už mnohokrát vyjadroval, pričom z návrhu zjavne vyplýva, že skupina poslancov túto judikatúru dôverne pozná. Aj preto ústavný súd považuje za postačujúce poukázať na tomto mieste na tú časť svojej doterajšej judikatúry, v rámci ktorej sa usiluje o dôsledné rozlišovanie medzi pravou a nepravou retroaktivitou, a to predovšetkým z toho dôvodu, že nepravú retroaktivitu v prípadoch, ak existujú „závažné dôvody všeobecného záujmu, ktoré si môže vyžiadať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej

pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu“ (PL. ÚS 3/00), považuje z ústavného hľadiska za prípustnú [a to aj s poukazom na príslušnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, napr. Mellacher v. Rakúsko, rozsudok z 19. 12. 1989 (bod 51)], hoci ju nepovažuje za štandardný vstup do existujúcich právnych vzťahov (napr. PL. ÚS 28/00, PL. ÚS 25/05).

Definičným znakom tak pravej, ako aj nepravej retroaktivity právnej normy je jej spätné pôsobenie. Kľúčový rozdiel medzi pravou a nepravou retroaktivitou spočíva v tom, že pri pravej retroaktivite dotknutá právna norma neuznáva oprávnenia a povinnosti založené právnymi vzťahmi vyplývajúcimi z *lex priori* (m. m. PL. ÚS 37/99), resp. dodatočne, a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych vzťahov, teda práv a povinností z nich vyplývajúcich (m. m. PL. ÚS 3/00). Naopak, za nepravú retroaktivitu ústavný súd v zmysle svojej ustálenej judikatúry považuje stav, v ktorom nová právna úprava nevytvára žiadne právne účinky smerujúce pred deň nadobudnutia účinnosti, avšak kvalifikuje tie právne úkony, ku ktorým došlo ešte pred nadobudnutím jej účinnosti, v dôsledku čoho môže dôjsť k zmene alebo zrušeniu tých právnych účinkov, ktoré boli predtým späté s ich uzavretím (PL. ÚS 38/99, PL. ÚS 28/00). O nepravú retroaktivitu ide aj v prípade, ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali (PL. ÚS 3/00).

Podľa názoru skupiny poslancov v prípade nového znenia napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE zavedeného prostredníctvom jeho novelizácie vykonanej zákonom č. 382/2013 Z. z. ide o nepravú retroaktivitu. S týmto záverom sa ústavný súd v plnom rozsahu stotožňuje. Za týchto okolností je z hľadiska odpovede na otázku kompatibility § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE s čl. 1 ods. 1 ústavy v súlade s ustálenou judikatúrou ústavného súdu podstatné posúdiť, či existovali, resp. existujú „závažné dôvody všeobecného záujmu“ (PL. ÚS 3/00), ktorými by sa mohla ospravedlniť zmena § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE, prostredníctvom ktorej došlo k zavedeniu nepravej retroaktivity.

Podľa tvrdenia skupiny poslancov „*napádaná právna úprava... zavádza nepravú retroaktivitu bez akéhokoľvek právne relevantného dôvodu, resp. bez akýchkoľvek dôvodov všeobecného, resp. verejného záujmu*“. S týmto tvrdením sa ústavný súd nemôže stotožniť. Naopak, zastáva názor, že z hľadiska podstaty a účelu napadnutého ustanovenia § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE možno celkom zjavne identifikovať verejný záujem, ktorý zákonodarca sledoval jeho zmenou zavedenou prostredníctvom jeho novelizácie vykonanej zákonom č. 382/2013 Z. z.

Ústavný súd v tejto súvislosti v prvom rade vo všeobecnej rovine zdôrazňuje, že zákonodarca neustanovuje subjektom práva právne povinnosti samoúčelne, ale naopak, so zjavným zámerom, aby tieto právne povinnosti boli dodržiavané. Je pritom nespochybniteľné, že záujem na dôslednom dodržiavaní právnych povinností vyplývajúcich z právnych noriem treba považovať za dôležitý všeobecne akceptovaný verejný záujem, ktorý môže za určitých okolností ospravedlňovať aj neštandardné postupy pri koncipovaní právnych noriem. Za situácie, keď výrobcovia elektriny z obnoviteľných zdrojov energie majú nárok na zákonom ustanovené formy podpory, ktorých hodnota je aj podľa tvrdenia skupiny poslancov mimoriadne vysoká („... predstavujú ročné náklady na prevádzku a údržbu elektrárne a náklady na splácanie záväzkov voči bankám 70 % až 90 % ročnej podpory. V niektorých prípadoch tieto náklady dokonca preyšujú 90 %.“), je celkom prirodzené a legitímne, ak zákonodarca viaže poskytnutie tejto podpory na dôsledné dodržiavanie povinností ustanovených zákonom o podpore OZE výrobcami elektriny.

Ústavný súd tiež zdôrazňuje, že práve vďaka organickej previazanosti práv a povinností výrobcov elektriny z obnoviteľných zdrojov energie, ktorá sa premieta do špecifického súkromnoprávneho sankčného mechanizmu ustanoveného v § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE, možno považovať právnu reguláciu podpory výroby elektrickej energie z obnoviteľných zdrojov energie za transparentnú a zároveň ústavne akceptovateľnú aj z hľadiska tých výrobcov elektriny (z neobnoviteľných zdrojov energie), ktorý nárok na takúto podporu nemajú, a preto by sa mohli považovať za diskriminovaných. V konečnom dôsledku je transparentnosť a efektívnosť právneho mechanizmu „stimulujúceho“ výrobcov elektriny z obnoviteľných zdrojov energie k dodržiavaniu

zákonom ustanovených povinností v záujme všetkých odberateľov elektriny (v zásade všetkých fyzických osôb a právnických osôb), keďže podpora poskytovaná výrobcami elektriny z obnoviteľných zdrojov energie sa nutne musí premietnuť do výslednej ceny elektriny. V neposlednom rade ústavný súd z hľadiska verejného záujmu sledovaného novelizáciou zákona o podpore OZE vykonanou zákonom č. 382/2013 Z. z. poukazuje aj na všeobecnú časť dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 391/2012 Z. z. [parlamentná tlač č. 602], ďalej aj „návrh zákona“, v ktorej sa uvádza, že jeho účelom je „... zabezpečiť efektívnejšie fungovanie podpory elektriny z obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby“, keďže „Schválenie zákona č. 309/2009 Z. z. podnietilo výstavbu nových zariadení na výrobu elektriny, ktoré mali garantované výkupné ceny na obdobie 15 rokov. Náklady na takúto podporu elektriny sú prenášané do cien elektriny pre odberateľov, čo v minulých rokoch spôsobilo významný nárast tarify za prevádzkovanie systému ako regulovanej položky v cene elektriny. Zmenou podmienok podpory v návrhu zákona sa zohľadňuje rastúci vplyv podpory elektriny na cenu elektriny.“.

Zohľadňujúc účel a ciele sledované napadnutou právnou úpravou, ústavný súd zastáva názor, že zavedenie nepravej retroaktivity prostredníctvom nového znenia § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE je z hľadiska požiadaviek vyvoditeľných z čl. 1 ods. 1 ústavy z ústavného hľadiska nielen akceptovateľné, ale aj žiaduce.

Pre úplnosť ešte ústavný súd podotýka, že ustanovenia § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE nemajú bezprostrednú väzbu na § 3 ods. 6 prvú vetu zákona o podpore OZE, podľa ktorej sa podpora podľa odseku 1 písm. b), c) a d) vzťahuje na zariadenia výrobcu elektriny po dobu 15 rokov od času uvedenia zariadenia do prevádzky alebo od roku rekonštrukcie alebo modernizácie technologickej časti zariadenia výrobcu elektriny, na ktoré upozorňuje skupina poslancov vo svojom návrhu. Právne účinky uplatnenia sankčného mechanizmu ustanoveného v § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE z dôvodu

nesplnenia povinností ustanovených v § 4 ods. 2 tohto zákona sa vzťahuje totiž len na príslušný kalendárny rok, pričom nárok ustanovený v § 3 ods. 6 prvej vete zákona o podpore OZE (v ďalších kalendárnych rokoch) tým nie je dotknutý. Rovnako považuje ústavný súd za vhodné poukázať tiež na to, že namietaný sankčný mechanizmus bol súčasťou už pôvodného znenia § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE, aj keď v inej podobe právneho vyjadrenia a v (podstatne) užšom rozsahu (k tomu pozri časť III.1. a III.3 tohto nálezu).

Druhá časť argumentácie, ktorou skupina poslancov odôvodňuje svoj názor o nesúlade napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE s čl. 1 ods. 1 ústavy, je založená na tvrdení, že ustanovenie § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE je neurčité a neúplné, a preto bráni výrobcovi elektriny z obnoviteľných zdrojov energie v „*možnosti zanalyzovať a spoznať svoju právnu situáciu*“, keďže

- neustanovuje procesný postup, v ktorom by sa posudzovalo splnenie povinností ustanovených v § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE,
- neustanovuje žiadny orgán (verejnej správy), ktorý by bol oprávnený rozhodovať o nesplnení povinností ustanovených v § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE,
- nepredpokladá vydanie individuálneho aktu aplikácie práva, ktorým by záväzným spôsobom deklaroval nemožnosť uplatniť si právo na podporu,
- právne účinky sankčného mechanizmu ustanoveného v § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE sú sporné a nejednoznačné z hľadiska toho, či právo na podporu nesplnením povinnosti podľa § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE zaniká alebo trvá naďalej.

V nadväznosti na uvedenú skupinu výhrad skupiny poslancov ústavný súd konštatuje, že vo svojej doterajšej judikatúre sa už viackrát vyjadroval k procesným i hmotnoprávnym požiadavkám na zákonodarnú činnosť, ktoré sú vyvoditeľné z generálneho princípu právneho štátu deklarovaného v čl. 1 ods. 1 ústavy, resp. princípu právnej istoty tvoriaceho jeho integrálnu súčasť. Ústavný súd v tejto súvislosti zvlášť poukazuje na vec vedenú pod sp. zn. PL. ÚS 15/98, v ktorej zdôraznil, že „Jedným z definičných princípov právneho štátu je právna istota. Požiadavkou právnej istoty je, aby zákony v právnom štáte boli pochopené dostatočne a aby umožňovali ich adresátom urobiť

si aspoň predstavu o svojej právnej situácii. Nejasnosť, viacvýznamovosť a vágnosť pojmu... vytvára stav právnej neistoty, čím sa dostáva do rozporu s čl. 1 ústavy.“. V tej istej veci ústavný súd tiež uviedol, že s uplatňovaním princípu právnej istoty v právnom štáte sa spája požiadavka „všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem...“. Rozvíjajúc už citované, ústavný súd vyslovil tiež viackrát právny názor, v zmysle ktorého v prípade ak nie je právna norma obsiahnutá v ustanovení zákona formulovaná jednoznačne a pre jej adresáta nie je dostatočne zrozumiteľná, pričom tento nedostatok nemožno odstrániť ani ústavne konformným výkladom, jej obsah nie je v súlade s obsahom princípu právneho štátu vyjadreným v čl. 1 ústavy (m. m. PL. ÚS 19/98 PL. ÚS 17/02).

Rešpektujúc svoju doterajšiu judikatúru a zohľadňujúc výhrady skupiny poslancov smerujúce proti obsahu a rozsahu napadnutej právnej úpravy, a teda jej kvalite, ústavný súd v prvom rade vo všeobecnej rovine podčiarkuje, že nie každá nedokonalosť právnej úpravy musí mať nevyhnutne za následok vyslovenie jej nesúladu s ústavou v konaní pred ústavným súdom. Vytýkané nedostatky napadnutej úpravy musia dosahovať takú intenzitu, že svojimi dopadmi ohrozujú ústavou chránené hodnoty, pričom ide o také nedostatky právnej regulácie, ktoré sa v právno-aplikačnej praxi nedajú preklenúť použitím všeobecne akceptovaných metód výkladu právnych noriem. Ústavný súd taktiež vo všeobecnej rovine považuje tiež za žiaduce zvýrazniť, že iné sú požiadavky na podrobnosť a jednoznačnosť právnej úpravy v prípade, ak ide o úpravu verejnoprávneho charakteru, a vtedy, keď ide o súkromnoprávnu úpravu, ktorá by mala mať primárne dispozitívny charakter a len v nevyhnutných prípadoch kogentný charakter.

Skupina poslancov tvrdí, že „*Zákon o podpore OZE je verejnoprávnym predpisom*“. Ústavný súd nespochybňuje, že zákon o podpore OZE obsahuje viacero inštitútov, resp. prvkov verejnoprávnej povahy, ktoré sa javia predovšetkým z hľadiska verejnoprospešných cieľoch sledovaných týmto zákonom ako určujúce, zároveň však nemožno opomenúť, že zákon o podpore OZE upravuje aj vzájomné práva a povinnosti medzi subjektmi súkromného práva, na ktoré nemožno hľadiť optikou verejného práva. K takýmto vzťahom nepochybne patria predovšetkým vzťahy medzi výrobcami energie

z OZE a prevádzkovateľmi regionálnych distribučných sústav, ktoré sú vo svojej podstate regulované aj napadnutým ustanovením § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE. Skutočnosť, že ide o reguláciu vzťahov medzi subjektmi súkromného práva, zásadným spôsobom predurčuje z ústavného hľadiska kritériá hodnotenia jednotlivých výhrad uplatnených proti napadnutej právnej úprave skupinou poslancov.

Vo vzťahu k výhradám skupiny poslancov týkajúcim sa neurčitosti napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE ústavný súd v prvom rade pripomína, že predpokladom jeho uplatnenia je nespĺnenie povinností ustanovených v § 4 ods. 2 tohto zákona. Z vnútornej konštrukcie nadväzujúcich ustanovení zákona o podpore OZE možno teda vyvodiť, že ustanovenia § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE vo svojej podstate predstavujú hypotézu právnej normy obsiahnutej v napadnutom ustanovení. Za okolností, keď skupina poslancov nevyjadruje vo svojom návrhu v zásade žiadne zásadnejšie (neprekonateľné) výhrady proti dikcii § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE (k niektorým výhradám pozri časť III.3 tohto nálezu), t. j. k obsahu povinností, ktoré musia výrobcovia elektriny z obnoviteľných zdrojov energie splniť na to, aby si mohli uplatniť právo na podporu, je ich argumentácia o neurčitosti napadnutého ustanovenia do značnej miery spochybniteľná a účelová. Ústavný súd v tejto súvislosti opakovane pripomína, že povinnosti ustanovené v § 4 ods. 2 písm. a), b) a c) zákona o podpore OZE mali výrobcovia elektriny z obnoviteľných zdrojov energie už podľa pôvodného znenia tohto zákona s účinnosťou od 1. januára 2010 a povinnosť ustanovenú v § 4 ods. 2 písm. d) zákona majú od 1. marca 2013, pričom v návrhu skupiny poslancov nie je zmienka o tom, že by s interpretáciou týchto ustanovení zákona o podpore OZE boli v minulosti zásadnejšie problémy.

Vo vzťahu k výhradám skupiny poslancov, že napadnutá právna úprava neustanovuje procesný postup, v ktorom by sa posudzovalo splnenie povinností ustanovených v § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE, a neustanovuje ani žiadny orgán (verejnej správy), ktorý by bol oprávnený rozhodovať o nesplnení týchto povinností, ústavný súd opakovane zdôrazňuje, že povinnosti podľa § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE majú výrobcovia elektriny primárne vo vzťahu k prevádzkovateľom regionálnej distribučnej sústavy ako subjektom súkromného

práva. Na tom nič nemení skutočnosť, že povinnosť oznámiť skutočnosti, resp. informácie uvedené v § 4 ods. 2 písm. c) zákona o podpore OZE majú výrobcovia elektriny z OZE nielen vo vzťahu k prevádzkovateľom regionálnej distribučnej sústavy, ale aj vo vzťahu k úradu. Z koncepcie posudzovanej právnej úpravy ale zjavne vyplýva, že z hľadiska aplikácie § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE je podstatný vzťah medzi výrobcami elektriny a prevádzkovateľmi regionálnych distribučných sústav. Tento záver potvrdzuje predovšetkým skutočnosť, že práva podľa § 4 ods. 1 písm. b) a c) zákona o podpore OZE si výrobcovia elektriny môžu uplatňovať vo vzťahu k prevádzkovateľom regionálnej distribučnej sústavy, a nie úradu, príp. inému orgánu verejnej správy.

Za okolností, keď sa uplatnenie inštitútu ustanoveného v napadnutom ustanovení zákona o podpore OZE týka vzťahu dvoch subjektov súkromného práva, t. j. ide o súkromnoprávny vzťah, sa podľa názoru ústavného súdu nejaví žiaduce a ani vhodné, aby zákon ustanovoval orgán verejnej správy, ktorý by bol oprávnený rozhodovať o nesplnení zákonom ustanovených povinností jedného subjektu súkromného práva voči druhému subjektu súkromného práva, a to aj s ohľadom na charakter týchto povinností (ak by to tak bolo, nešlo by už o súkromnoprávny vzťah, ale verejnoprávny vzťah). Pri takejto koncepcii právnej úpravy potom neprichádza do úvahy ani to, aby nemožnosť konkrétneho výrobcu elektriny uplatniť si vo vzťahu k prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy právo na podporu vyplývajúca z uplatnenia napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE bola záväzným spôsobom deklarovaná prostredníctvom individuálneho aktu aplikácie práva vydaného príslušným orgánom verejnej správy. Rovnako podľa názoru ústavného súdu nie je nevyhnutné, aby zákon podrobnejšie ustanovoval procesný postup jedného subjektu súkromného práva proti druhému subjektu súkromného práva pri uplatňovaní právnych dôsledkov za neplnenie zákonom ustanovených povinností, ktoré majú navyše primárne charakter informačných, resp. oznamovacích povinností.

Na uvedenom závere nič nemení skutočnosť, že ústavný súd sa v náleze sp. zn. PL. ÚS 17/2014 z 22. júna 2016 priklonil k záveru, že aj v podmienkach trhovej ekonomiky je odôvodnená intervencia štátu do odvetvia energetiky vzhľadom na jeho

špecifické črty. Zároveň však ústavný súd v označenom náleze zdôraznil, že intervenciu štátu do odvetvia elektroenergetiky nemožno zamieňať s akýmsi monopolom štátu regulovať osobitným spôsobom všetky potenciálne spoločenské vzťahy, ktoré v tejto oblasti vznikajú a ktoré si osobitnú právnu úpravu nevyžadujú, keďže existujúci právny rámec poskytuje pre subjekty právnych vzťahov v oblasti elektroenergetiky primerané záruky vyvoditeľné zo základného práva na súdnu ochranu garantovaného v čl. 46 ods. 1 ústavy a nasl.

Ústavný súd si uvedomuje, že medzi výrobcami elektriny z obnoviteľných zdrojov energií a prevádzkovateľmi regionálnych distribučných sústav môžu v súvislosti s plnením povinností vyplývajúcich z § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE, ktoré sú esenciálnym predpokladom uplatnenia napadnutého ustanovenia tohto zákona, vzniknúť právne spory súvisiace najmä s otázkou, či si výrobcovia elektriny splnili tieto povinnosti riadne (v zákonom požadovanom rozsahu a kvalite) a včas. Podľa názoru ústavného súdu však nie je potrebné a ani vhodné, aby arbitrom takýchto sporov subjektov súkromného práva bol zákonom ustanovený orgán verejnej správy, čoho sa skupina poslancov zrejme domáha. To platí o to viac, že aj v prípade, ak by zákonodarca zvolil takúto koncepciu právnej regulácie, by „konečným“ arbitrom právneho sporu súvisiaceho s nesplnením povinností ustanovených v § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE a jeho právnymi dôsledkami (nemožnosť uplatniť si právo na podporu), ktorý má primárne súkromnoprávny charakter, bol orgán súdnej moci (v rámci správneho súdnictva).

Právny spor súvisiaci so záverom prevádzkovateľa regionálnej distribučnej sústavy, že výrobca elektriny si nesplnil niektorú z povinností ustanovených v § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE, s ktorými posudzovaná zákonná úprava spája nemožnosť uplatniť si právo na podporu podľa § 4 ods. 1 písm. b) a c) tohto zákona, sa podľa názoru ústavného súdu nepochybne môže stať predmetom preskúmania v rámci (civilného) občiansko-právneho súdneho konania. To vo svojej podstate potvrdzuje aj skupina poslancov vo svojom návrhu, z ktorého vyplýva, že viacerí dotknutí výrobcovia elektriny z OZE si právo na súdnu ochranu v súvislosti so sporom o tom, či majú v zmysle § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE právo na podporu pred všeobecnými súdmi podaním občiansko-právnej žaloby, aj reálne

uplatnili. Na argumentáciu skupiny poslancov smerujúcu k spochybňovaniu ústavnej udržateľnosti napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE je teda potrebné prihliadať cez prizmu záruk obsiahnutých v základnom práve na súdnu ochranu zaručenom v čl. 46 ods. 1 ústavy, ktorý predstavuje primárne východisko pre zákonom upravené konanie súdov (a iných orgánov Slovenskej republiky) príslušných na poskytovanie právnej ochrany (m. m. II. ÚS 161/09). Práve záruky vyplývajúce zo základného práva na súdnu ochranu dávajú odpovede aj na námietky skupiny poslancov, podľa ktorých napadnutá právna úprava neposkytuje výrobcov elektriny z OZE žiadne procesné záruky proti „svojvoľnému odňatiu časti majetku“, resp. že nemajú možnosť predložiť „kompetentnému orgánu svoje dôkazy“ na preukázanie toho, že si oznamovaciu povinnosť *de facto* splnili.

Vzhľadom na už uvedené ústavný súd považuje záruky vyplývajúce zo základného práva na súdnu ochranu zaručeného prostredníctvom čl. 46 ods. 1 ústavy z hľadiska ochrany práv a oprávnených záujmov výrobcov elektriny z OZE z ústavného hľadiska za dostatočné, a aj preto sa nestotožňuje s názorom skupiny poslancov, že napadnuté ustanovenie zákona o podpore OZE je z dôvodu svojej neurčitosti a neúplnosti v nesúlade s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd považuje za dôležité ešte zdôrazniť, že súkromnoprávny vzťah medzi výrobcami elektriny z OZE a prevádzkovateľmi regionálnych distribučných sústav v súvislosti s uplatňovaním práva na podporu podľa § 4 ods. 1 písm. b) a c) zákona o podpore OZE nie je oslabený, resp. spochybnený tým, že povinnosti pre výrobcov elektriny z OZE, splnenie ktorých je zákonným predpokladom na uplatnenie práva na podporu, sú ustanovené priamo zákonom. Zákonná úprava povinností výrobcov elektriny z OZE je totiž prejavom intervencie štátu, ktoré je v odvetví elektroenergetiky, ako to už bolo zdôraznené na inom mieste, žiaduce.

Ústavný súd zároveň podčiarkuje, že nemožnosť výrobcu elektriny uplatniť si právo na podporu podľa § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE, ktorá má charakter súkromnoprávnej sankcie, nemožno stotožňovať so sankciami ukladanými za protiprávne konanie, ako typický inštitút verejného práva, ktorý je aj v zákone o podpore OZE prítomný. Ústavný súd v tejto súvislosti poukazuje na § 16 zákona o podpore OZE, v zmysle ktorého štátny

dozor nad dodržiavaním tohto zákona výrobcami elektriny z OZE, prevádzkovateľmi regionálnych distribučných sústav a inými právnickými osobami a fyzickými osobami vykonáva Štátna energetická inšpekcia, ktorá môže za správne delikty vymedzené v ustanoveniach § 16 ods. 1 zákona o podpore OZE ukladať finančné pokuty ako typické verejnoprávne sankcie v sumách ustanovených týmto zákonom.

Nad rámec argumentácie skupiny poslancov ešte ústavný súd považuje za vhodné poukázať na skutočnosť, že sankčný mechanizmu ustanovený v § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE spočívajúci v nemožnosti výrobcov elektriny uplatniť si právo na podporu treba odlíšiť od mechanizmu zániku práva na podporu, ktorý je špecificky upravený v § 3b ods. 2, 3 a 5 zákona o podpore OZE; tento mechanizmus sa uplatní *ex lege* za predpokladu splnenia tam ustanovených podmienok a výrobcovi elektriny bráni v ďalšom uplatňovaní podpory podľa príslušných ustanovení zákona o podpore OZE.

Aj v nadväznosti na už uvedené sa ústavný súd nemôže stotožniť ani s ďalším argumentom skupiny poslancov, že sankčný mechanizmus ustanovený v § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE je sporný a nejednoznačný aj z toho hľadiska, či právo na podporu nesplnením povinnosti podľa § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE zaniká alebo trvá naďalej. Z normatívneho textu § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE (aj s prihliadnutím na osobitnú úpravu zániku práva na podporu podľa § 3b ods. 2, 3 a 5 zákona o podpore OZE) možno totiž podľa názoru ústavného súdu zjavne vyvodiť, že nemožnosť uplatniť si právo na podporu sa vzťahuje len „... na nasledujúci kalendárny rok“ (rok po nesplnení niektorej z povinností podľa § 4 ods. 2 tohto zákona), a teda právo na podporu nezaniká, ale trvá naďalej (samozrejme za predpokladu, že v ďalšom kalendárnom roku si dotknutý výrobca elektriny z OZE tieto povinnosti už splní).

Na základe dosiaľ uvedeného ústavný súd zastáva názor, že § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE nie je v rozpore s požiadavkami vyvoditeľnými z čl. 1 ods. 1 ústavy, teda predovšetkým princípmi právneho štátu.

Už vyslovené právne závery ústavného súdu k námietkam skupiny poslancov smerujúcim k vysloveniu nesúladu napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE s čl. 1 ods. 1 ústavy do značnej miery predznamenávajú aj jeho celkový postoj k návrhu skupiny poslancov. Napriek tomu ústavný súd považuje za žiaduce vyjadriť sa aspoň rámcovo k námietkam skupiny poslancov, ktoré vyúsťujú do ich tvrdenia o nesúlade § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu, resp. tvrdenia o jeho nesúlade s čl. 35 ods. 1 ústavy, a to v oboch prípadoch v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy.

III.3 K namietanému nesúladu § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu

Ako už bolo uvedené (pozri časť I tohto nálezu), skupina poslancov namieta nesúlad napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, ako aj s čl. 1 dodatkového protokolu, vychádzajúc z tvrdenia, že „nárok“ výrobcu elektriny na podporu v sume ustanovenej na základe zákona o podpore OZE na obdobie 15 rokov možno považovať za majetok, resp. vlastníctvo chránené čl. 20 ústavy a tiež čl. 1 dodatkového protokolu. Podľa názoru skupiny poslancov § 4 ods. 3 zákona podpore OZE zjavne zasahuje do práva vlastníť majetok. Nemožnosť uplatniť si právo na podporu, ku ktorej možno dospieť aplikáciou napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE, predstavuje podľa skupiny poslancov vyvlastnenie *de facto*, keďže fakticky pozbavuje výrobcov elektriny z OZE „nároku“ na podporu. Navyše, napadnuté ustanovenie zákona o podpore OZE podľa skupiny poslancov nespĺňa žiadnu z ústavných podmienok pre vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva, a preto je v zjavnom rozpore s čl. 20 ods. 4 ústavy.

Ak by sa ústavný súd nestotožnil s názorom, že napadnutou právnou úpravou dochádza k vyvlastneniu *de facto*, skupina poslancov tvrdí, že prostredníctvom nej dochádza prinajmenšom k inému zásahu do práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu v tom najširšom slova zmysle, pričom takýto zásah možno ospravedlňovať len za splnenia určitých podmienok. Napadnutá právna úprava je podľa

názoru skupiny poslancov „v rozpore s podmienkou legality... a porušuje princíp legitimacy“. Aj v prípade, ak by sa hodnotila napadnutá právna úprava ako legálna a legitímna, podľa skupiny poslancov „predstavuje zrejmu nerovnováhu medzi záujmom výrobcov elektriny z OZE a verejným záujmom, čo predstavuje porušenie poslednej podmienky pre ospravedlnenie zásahu do práva na pokojné užívanie majetku“.

V nadväznosti na argumentáciu skupiny poslancov ústavný súd v prvom rade poznamenáva, že ESLP pri výklade a aplikácii čl. 1 dodatkového protokolu vychádza z toho, že prostredníctvom tohto článku sa chráni nielen „existujúci majetok“, ale aj také „majetkové hodnoty vrátane právnych nárokov“, o ktorých môže dotknutá osoba tvrdiť, že má aspoň „legitímne očakávanie“, že ich bude efektívne požívať ako svoje majetkové právo (Pine Valley Development Ltd. a iní v. Írsko, rozsudok ESLP z 29. 11. 1991 a Pressos Compania Naviera S. S. a iní v. Belgicko, rozsudok ESLP z 20. 11. 1995). V súvislosti s uvedeným ústavný súd pripomína, že jeho judikatúra k základnému právu na vlastníctvo je založená na všeobecnom východisku, v zmysle ktorého čl. 20 ústavy vykladá a aplikuje tak, aby jeho výklad a aplikácia boli v súlade s čl. 1 dodatkového protokolu (PL. ÚS 17/00). Premietajúc toto všeobecné východisko do konkrétnych rozhodnutí, ústavný súd napr. vo veciach sp. zn. II. ÚS 389/09 alebo sp. zn. II. ÚS 91/2010, potvrdzujúc interpretáciu pojmu majetok uplatnenú ESLP, deklaroval, že za majetok v zmysle čl. 1 dodatkového protokolu sa podľa judikatúry ESLP považuje nielen existujúci majetok vo vlastníctve fyzickej alebo právnickej osoby, teda veci alebo iné aktíva, ktorých vlastníkom je táto osoba, ale i majetok, nadobudnutie vlastníctva ku ktorému môže fyzická alebo právnická osoba legitímne očakávať. Ústavný súd zároveň túto interpretáciu čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu premietol aj do svojej judikatúry týkajúcej sa interpretácie čl. 20 ods. 1 ústavy, keď vo viacerých veciach posudzoval existenciu legitímnych očakávaní ako súčasť obsahu práva na majetok nielen z hľadiska práva garantovaného čl. 1 dodatkového protokolu, ale aj z hľadiska základného práva garantovaného čl. 20 ods. 1 ústavy (pozri napr. PL. ÚS 15/08, II. ÚS 91/2010, PL. ÚS 11/08, II. ÚS 389/09, II. ÚS 322/09, III. ÚS 318/08, PL. ÚS 3/08, I. ÚS 205/07).

Na základe uvedeného ústavný súd nemá zásadnejší dôvod spochybňovať právny názor skupiny poslancov, podľa ktorého by odňatie práva na podporu podľa § 4 ods. 1 písm. b) a c) zákona o podpore OZE garantovaného v zmysle prvej vety § 3 ods. 6 tohto zákona „... po dobu 15 rokov od času uvedenia zariadenia do prevádzky alebo od roku rekonštrukcie alebo modernizácie technologickej časti zariadenia výrobcu elektriny“, resp. jeho obmedzenie (v podobe obmedzenia možnosti profitovať z takejto podpory) mohlo predstavovať neprípustný zásah do práva na vlastníctvo v zmysle čl. 20 ods. 1 ústavy, (a zrejme tiež čl. 20 ods. 4 ústavy), ako aj práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu.

Právo na zákonnú podporu v podobe odberu elektriny za cenu elektriny na straty a práva na tzv. doplatok po dobu 15 rokov možno totiž aj podľa názoru ústavného súdu označiť za majetkovú hodnotu, ktorá tvorí súčasť majetku výrobcov elektriny z obnoviteľných zdrojov energie chráneného nielen prostredníctvom čl. 1 dodatkového protokolu, ale aj prostredníctvom čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy. Tento právny názor je ale podľa názoru ústavného súdu obhájitelný v zásade len v takom prípade, ak si výrobcovia elektriny riadne plnia (splnili) povinnosti vyplývajúce zo zákona o podpore OZE. Základné východisko pre posudzovanie tejto časti argumentácie skupiny poslancov teda predstavuje už vyslovený právny záver ústavného súdu (pozri časť III.1, ako aj časť III.3 tohto nálezu), podľa ktorého neplnenie zákonom ustanovených povinností vo všeobecnosti nemôže požívať právnu ochranu, a preto aplikáciou mechanizmu ustanoveného v napadnutom ustanovení zákona o podpore OZE po naplnení jeho hypotézy spočívajúcej v nesplnení zákonom ustanovených povinností podľa § 4 ods. 2 tohto zákona v zásade nemôže dôjsť k neprípustnému zásahu do ktoréhokoľvek ústavou garantovaného práva vrátane základných práv vyplývajúcich z čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu.

Uvedený právny záver považuje ústavný súd z hľadiska posudzovania kompatibility napadnutej právnej úpravy s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu za východiskový. Zároveň ale považuje za žiaduce podrobiť príslušnú časť argumentácie skupiny poslancov podrobnejšej analýze. Ústavný súd sa domnieva, že je potrebné preskúmať kompatibilitu § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1

dodatkového protokolu aj v kontextoch tzv. (legitímnych) legislatívnych očakávaní, ako aj z hľadiska proporcionality zásahu do „majetkových“ očakávaní výrobcov elektriny z OZE zdrojov energie, ku ktorému môže dôjsť uplatnením sankčného mechanizmu ustanoveného v napadnutom ustanovení.

K ochrane tzv. legislatívnych očakávaní sa ústavný súd vyslovil vo veci sp. zn. PL. ÚS 12/05, keď zdôraznil, že „v súlade s tendenciami príznačnými pre modernú európsku konštitucionalistiku podlieha z hľadiska princípu právnej istoty ochrane aj tzv. legislatívne očakávanie (legitimate expectation, der Vertrauensschutz), ktoré je užšou kategóriou ako právna istota. Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou, resp. neočakávanou zmenou pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, porušiť princíp právneho štátu.“.

Rozvíjajúc citovaný právny názor, ústavný súd v zhode so svojou doterajšou judikatúrou uvádza, že ak je atribút (legitímneho) legislatívneho očakávania úzko prepojený s požiadavkou právneho štátu na zachovávaní právnej istoty, tak by zákonodarca mal za každých okolností v procese prijímania zákonov a zvlášť pri prijímaní ich novelizácií zohľadňovať doterajší právny stav a všetky jeho zmeny vykonávať uvážene a len v takej miere, ktorá je nevyhnutná na dosiahnutie vytýčeného cieľa regulácie spoločenských vzťahov v kontexte s legitímnym verejným záujmom. Atribút (legitímneho) legislatívneho očakávania však nemožno v modernom právnom štáte stotožňovať so zákazom zmeny právnej úpravy, ale s potrebou toho, aby zákonodarca pri zmenách právnej úpravy volil také spôsoby, ktoré budú v čo najväčšej miere zohľadňovať fakt, že adresáti právnych noriem boli dosiaľ nútení prispôbovať svoje správanie existujúcej právnej úprave (m. m. PL. ÚS 19/08), ktorá vychádzala z určitých koncepčných východísk a zásad. Ak prostredníctvom novelizácie zákona dôjde k jeho zásadnej – koncepcnej zmene, tak posudzovanie jej ústavnej akceptovateľnosti z hľadiska materiálneho chápania právneho štátu nevyhnutne musí zahŕňať aj atribút rešpektovania (legitímnych) legislatívnych očakávaní (m. m. PL. ÚS 3/09).

Ústavný súd sa legitímnymi očakávaniami výrobcov elektriny už zaoberal, pričom v tejto súvislosti v náleze sp. zn. PL. ÚS 17/2014 z 22. júna 2016 uviedol, že výrobcovia elektriny vzhľadom na skutočnosť, že odvetvie, v rámci ktorého majú úmysel začať podnikáť, je regulovaným odvetvím (t. j. odvetvie elektroenergetiky), nemôžu očakávať, že sa podmienky ich pôsobenia na trhu v rámci regulovaného odvetvia nebudú meniť, resp. že nebudú prijímané nové právne predpisy, ktoré do budúcnosti zavedú nové podmienky podnikania v danom regulovanom odvetví.

Aplikujúc uvedené východiská na posudzovanú vec, ústavný súd opakujúc konštatuje, že k legitímnym očakávaniam výrobcov elektriny z obnoviteľných zdrojov energie vyvoditeľným zo zákona o podpore OZE a chráneným prostredníctvom čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, ako aj čl. 1 dodatkového protokolu možno nepochybné považovať ich právo na podporu podľa § 3 ods. 1 písm. b) a c) tohto zákona (t. j. právo na odber elektriny za cenu elektriny na straty a právo na doplatok), ktoré im zákon o podpore OZE podľa § 3 ods. 6 prvej vety garantuje po dobu 15 rokov od času uvedenia zariadenia do prevádzky alebo od roku rekonštrukcie alebo modernizácie technologickej časti zariadenia výrobcu elektriny. Ústavný súd konštatuje, že zákon o podpore OZE priznal výrobcovi elektriny z OZE podporu v označenom rozsahu už vo svojom pôvodnom znení s účinnosťou od 1. januára 2010. Zákon o podpore OZE však zároveň už v pôvodnom znení (taktiež s účinnosťou od 1. januára 2010) ustanovil výrobcovi elektriny konkrétne povinnosti uvedené v ustanoveniach § 4 ods. 2 písm. a), b) a c) tohto zákona, ktoré v nezmenenom znení platia aj v súčasnosti. K týmto povinnostiam s účinnosťou od 1. marca 2013 pribudla povinnosť „vrátiť prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy doplatok podľa § 3 ods. 1 písm. c), ktorý mu bol vyplatený v rozpore s podmienkami podľa tohto zákona“, ustanovená v § 4 ods. 2 písm. d) zákona o podpore OZE.

V nadväznosti na uvedené ústavný súd zdôrazňuje, že v podmienkach právneho štátu je každý subjekt práva (a teda aj výrobcovia elektriny) povinný plniť povinnosti ustanovené zákonom, a to bez ohľadu na to, či predmetný zákon ustanovuje sankčný mechanizmus prostredníctvom, ktorého ho „núti“ či „motivuje“ k plneniu týchto povinností. Ústavný súd v tejto súvislosti konštatuje, že už podľa pôvodného znenia zákona o podpore OZE bolo

prostredníctvom pôvodného znenia § 4 ods. 3 tohto zákona neplnenie zákonných povinností ustanovených v § 4 ods. 2 písm. a) a b) sankcionované tak, že ak si tieto povinnosti konkrétny výrobca elektriny z OZE nesplnil, tak *ex lege* nedisponoval právom na odber elektriny za cenu elektriny na straty [„Právo na podporu podľa odseku 1 písm. b) nemá výrobca elektriny s právom na podporu, ktorý nesplní povinnosť podľa odseku 2 písm. a) a b)“ (§ 4 ods. 3 zákona o podpore OZE v pôvodnom znení)]. K zmene pôvodného znenia § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE došlo s účinnosťou od 1. januára 2014 prostredníctvom novelizácie vykonanej zákonom č. 382/2013 Z. z. (schválenej 22. októbra 2013), ktorý v znení napadnutom skupinou poslancov oproti stavu platnému a účinnému k 31. decembru 2013 obsahuje v podstate len dve zásadnejšie zmeny

a) pod hrozbu (majetkovej) sankcie zahrnul plnenie všetkých povinností ustanovených v § 4 ods. 2 zákona o podpore OZE, t. j. oproti predchádzajúcemu stavu aj povinnosti uvedené v § 4 ods. 1 písm. c) a d) tohto zákona,

b) rozšíril dôsledky neplnenia zákonných povinností nielen na stratu práva na odber elektriny za cenu elektriny na straty podľa § 4 ods. 1 písm. b) zákona, ale aj straty práva na tzv. doplatok podľa § 4 ods. 1 písm. d) zákona.

Nad rámec uvedeného ústavný súd poznamenáva, že z hľadiska preskúmania zásahu do práv výrobcov elektriny nepovažuje za podstatné, či im bolo právo na podporu podľa zákona o podpore OZE „odňaté“ *ex lege*, t. j. priamo zákonom (pôvodné znenie § 4 ods. 3 zákona) alebo prostredníctvom právneho mechanizmu, na ktorom je založené platné a účinné znenie (a teda napadnuté) § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE.

Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd nepovažuje zavedenie nového znenia § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE, ktoré bolo napadnuté návrhom skupiny poslancov, za zásadnú koncepčnú zmenu a ani zmenu neočakávanú, pričom ide navyše o zmenu, ktorú možno odôvodniť legitímnym verejným záujmom (pozri ďalej, ako aj časť III.2 tohto nálezu). Ústavný súd preto zastáva názor, že zavedením nového znenia § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE nemohlo dôjsť k takému zásahu do (legitímnych) legislatívnych očakávaní výrobcov elektriny z obnoviteľných zdrojov energie, ktorý by bol nezlučiteľný s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, resp. s čl. 1 dodatkového protokolu.

Ústavný súd považuje za žiaduce posúdiť napadnuté ustanovenie zákona o podpore OZE aj z hľadiska rešpektovania princípu proporcionality. Podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu totiž musí zásah do ústavou garantovaných práv vychádzať z princípu proporcionality, ktorý je vlastný právnemu štátu, zvlášť jeho materiálnemu chápaniu.

Podstatu a obsah princípu proporcionality ústavný súd vymedzil už v náleze sp. zn. PL. ÚS 3/00 z 24. apríla 2001, v ktorom sa uvádza, že princíp proporcionality „... predovšetkým znamená primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaným štátom a použitými prostriedkami. V týchto súvislostiach cieľ (účel) sledovaný štátom smie byť sledovaný; prostriedky, ktoré štát použije, smú byť použité; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je vhodné; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je potrebné a nevyhnutné.

Kritérium alebo princíp vhodnosti znamená, že stav, ktorý štát vytvorí zásahom, a stav, v ktorom treba sledovaný cieľ vidieť ako uskutočnený, sa nachádzajú vo vzájomnej súvislosti: cieľ musí byť v súlade s prostriedkom.

Nevyhnutnosť znamená, že neexistuje iný stav, ktorý štát bez veľkej námahy môže rovnako vytvoriť, ktorý občana zaťažuje menej a ktorý súvisí so stavom, v ktorom treba sledovaný cieľ pokladať za uskutočnený. Inými slovami, cieľ nesmie byť dosiahnuteľný rovnako účinným, ale menej zaťažujúcim prostriedkom.“

Skupina poslancov vo svojom návrhu tvrdí, že napadnuté ustanovenie zákona o podpore OZE nerešpektuje ústavné limity základných práv a slobôd a popiera zmysel vlastníckeho práva, a preto zjavne prekračuje princíp proporcionality. V tejto súvislosti sa skupina poslancov sústreďuje na analýzu plnenia povinností ustanovených v § 4 ods. 2 písm. c) a d) zákona o podpore OZE a argumentuje, že

a) splnenie povinností „*podľa § 4 ods. 2 písm. c) .. § 4 ods. 2 písm. d) Zákona o podpore OZE nie je spôsobilé zabezpečiť efektívnejšie fungovanie elektriny z OZE ani presnejšie stanovenie nákladov vyplývajúcich z tejto podpory*“ (kritérium vhodnosti), a teda naplniť cieľ sledovaný napadnutým ustanovením zákona o podpore OZE,

b) napadnuté ustanovenie zákona o podpore OZE predstavuje „*drastický právny prostriedok zasahujúci do Ústavou garantovaných práv a oprávnených záujmov výrobcov*

elektriny z OZE, ktorý v podmienkach systému podpory výroby elektriny z OZE nebol nevyhnutný“ (kritérium nevyhnutnosti),

c) napadnuté ustanovenie „je zjavne neprimerané vo vzťahu k cieľu, ktorý nim bol sledovaný. Ide o ustanovenie, ktoré zjavne nerešpektuje ústavné limity základných práv a slobôd a popiera zmysel vlastníckeho práva.“ (kritérium primeranosti vo vzťahu k zamýšľanému cieľu).

Dopĺňajúc svoju argumentáciu, skupina poslancov v stanovisku k vyjadreniam vlády a národnej rady uvádza, že „prieskum proporcionality podľa čl. 1 Dodatkového protokolu sa spravidla obmedzuje na požiadavku racionality, a teda na skutočnosť zjavnej neprimeranosti (Benet Czech, spol., s r.o. proti Českej republike, č. 31555/05, zo dňa 21.10.2010, § 36-40“. V nadväznosti na citované ústavný súd poznamenáva, že prieskum proporcionality na základe „požiadavky racionality, a teda zjavnej neprimeranosti“, na ktorý poukazuje skupina poslancov, predstavuje tzv. minimalistický test primeranosti. Od tohto testu je potrebné odlíšiť klasický test proporcionality, ktorý ústavný súd aplikuje zvlášť v súvislosti s namietanými zásahmi do ústavou a kvalifikovanými medzinárodnými zmluvami garantovaných práv alebo slobôd prvej a druhej generácie, pri ktorom sa uplatňujú prísnejšie kritériá preskúmania ústavnej udržateľnosti napadnutej právnej úpravy. Podľa judikatúry ESĽP sa požiadavka racionality, a teda zjavnej neprimeranosti medzi požiadavkou všeobecného záujmu a imperatívom ochrany základných práv jednotlivca prejavuje v pomerne širokom priestore štátu pre vlastnú úvahu. Európsky súd pre ľudské práva si preto pri preskúvaní porušenia čl. 1 dodatkového protokolu neosobuje posúdenie, či riešenie zvolené štátom je najlepšie možné alebo či najmenej zasahuje do práv jednotlivca, a to ani v prípade, že by bolo možné prijať riešenie oveľa miernejšie (rozsudok ESĽP vo veci Mellacher a iní proti Rakúsku z 19. 12. 1989, sťažnosti č. 10522/83; 11011/84; 11070/84, bod 53).

Na účely posúdenia proporcionality udržateľnosti napadnutej právnej úpravy ju ústavný súd v záujme objektivizácie svojho rozhodnutia podrobil (prísnejšiemu) klasickému testu proporcionality, ktorého uplatňovanie patrí k jeho štandardným postupom v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti (napr. PL. ÚS 23/06, II. ÚS 152/08, IV. ÚS 107/2010).

Klasický test proporcionality pozostáva z troch krokov, posúdenia kritéria vhodnosti, kritéria nevyhnutnosti a kritéria primeranosti (proporcionality v užšom zmysle).

1. Kritérium vhodnosti

Obsahom prvého kroku (štádia) testu proporcionality je posudzovanie príslušnej právnej normy z hľadiska možného naplnenia sledovaného účelu (z ústavného hľadiska predovšetkým v kontexte s druhou vetou čl. 13 ods. 4 ústavy „Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.“). Samoučelné obmedzenie základného práva je totiž z ústavného hľadiska neprípustné. Právna norma musí smerovať k naplneniu účelu, ktorý je dostatočne dôležitý, aby odôvodnil (ospravedlnil) obmedzenie základného práva alebo slobody. Ak uvedená právna norma nie je spôsobilá dosiahnuť sledovaný účel, tak ide zo strany zákonodarcu o prejav svojvôle nezlučiteľný s princípom právneho štátu. Pretože účel preskúmvanej normy nebýva obvykle explicitne ustanovený, jeho identifikácia nemusí byť v konkrétnom prípade jednoznačná (m. m. PL. ÚS 23/06).

Skupina poslancov identifikuje záujem sledovaný napadnutou právnou úpravou ako záujem na zaistení efektívnejšieho fungovania podpory elektriny z OZE, ako aj na presnejšom stanovení nákladov spojených s podporou výrobcov elektriny z OZE.

Podľa názoru ústavného súdu je verejný záujem ďaleko širší, ako ho identifikuje skupina poslancov. V tejto súvislosti ústavný súd poukazuje opätovne na už v časti III.2 tohto nálezu citovaný text zo všeobecnej časti dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona, v ktorej sa uvádza, že jeho účelom je zabezpečiť efektívnejšie fungovanie podpory elektriny z obnoviteľných zdrojov energie aj s ohľadom na to, že schválenie zákona o podpore OZE „*podnietilo výstavbu nových zariadení na výrobu elektriny, ktoré mali garantované výkupné ceny na obdobie 15 rokov*“, pričom „*Náklady na takúto podporu elektriny sú prenášané do cien elektriny pre odberateľov, čo v minulých rokoch spôsobilo významný nárast tarify za prevádzkovanie systému ako regulovanej položky v cene elektriny.*“. Vzhľadom na skutočnosť, že podpora poskytovaná výrobcom elektriny z OZE má nevyhnutne vplyv na cenu elektriny pre všetkých koncových odberateľov elektriny (v zásade všetky fyzické osoby a právnické osoby), je vo všeobecnom verejnom záujme, aby bola napadnutá právna

úprava transparentná a aby si výrobcovia elektriny, ktorí sú poberateľmi podpory poskytovanej podľa § 4 ods. 1 zákona o podpore OZE, dôsledne plnili svoje zákonom ustanovené povinnosti (k tomu viac v časti III.1 tohto nálezu).

Z už uvedeného možno vyvodit' (popri inom), že všeobecný cieľ (účel) napadnutej úpravy spočíva v úsilí eliminovať negatívne dopady narastajúcej tendencie výstavby nových zariadení na výrobu elektriny z OZE, ktorá sa prejavila v náraste cien elektriny, konkrétne v náraste tarify za prevádzkovanie systému ako regulovanej položky v cene elektriny, a teda v konečnom dôsledku ide o eliminovanie negatívneho dopadu tejto tendencie na koncových odberateľov elektriny. Takto formulovaný cieľ (účel) napadnutej právnej úpravy považuje ústavný súd za legitímny. Práve takýmto spôsobom sa totiž prejavuje už spomínaná intervencia štátu do odvetvia energetiky, špeciálne do obchodovania s elektrinou. Legislatívne opatrenie, ktorého cieľom je zaistenie efektívnejšieho fungovania podpory výroby elektriny z OZE a zabránenie neodôvodnenému zvyšovaniu cien elektriny pre koncových odberateľov, možno podľa názoru ústavného súd považovať za opatrenie s legitímnym cieľom. Ide o opatrenie, ktoré zároveň môže nie bezvýznamným spôsobom prispieť k odvracaniu negatívnych sociálno-ekonomických dopadov uplatňovania zákona o podpore OZE ako celku, ktoré spočívajú v nie zanedbateľnom zvýšení ceny elektrickej energie pre koncových odberateľov.

V rámci prvého kroku testu proporcionality sa tiež zisťuje, či je posudzovaná právna norma racionálne previazaná s cieľom ňou sledovaným (*rational connection test*). Úlohou ústavného súdu je zistiť, či bola právna norma vytvorená takým spôsobom, a tak dôkladne, aby bola spôsobilá dosiahnuť identifikovaný cieľ (m. m. PL. ÚS 23/06). V posudzovanej veci ústavný súd konštatuje, že medzi napadnutým ustanovením zákona o podpore OZE a cieľom, ktorý sa napadnutou právnou úpravou sleduje, existuje racionálna väzba, keďže prostredníctvom napadnutého ustanovenia sa vyvíja na výrobcov elektriny z obnoviteľných zdrojov energie účinný ekonomický tlak, ktorý ich motivuje k dôslednejšiemu plneniu zákonom ustanovených povinností, ktoré v konečnom dôsledku môžu prispieť k dosiahnutiu cieľov sledovaných napadnutou právnou úpravou.

2. Kritérium nevyhnutnosti

V rámci druhého kroku (štádia) testu proporcionality treba posúdiť, či príslušné legislatívne opatrenie spôsobujúce obmedzenie ústavou garantovaných práv bolo v okolnostiach posudzovanej veci naozaj nevyhnutné, teda či na dosiahnutie legitímneho cieľa nebol k dispozícii aj menej obmedzujúci, resp. menej invazívny či šetrnejší právny prostriedok. Právna norma totiž v podmienkach materiálneho právneho štátu nemôže obmedzovať základné právo alebo slobodu viac, než je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa ňou sledovaného, resp. právna norma by mala dosahovať sledovaný cieľ najmenej drastickým spôsobom (m. m. PL. ÚS 23/06).

Zdôrazňujúc v podstate už uvedené, ústavný súd opakovane konštatuje, že už podľa pôvodného znenia § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE bolo neplnenie niektorých zákonných povinností „sankcionované“, a to tak, že ak ich konkrétny výrobca elektriny nespĺnil, tak *ex lege* nedisponoval právom na odber elektriny za cenu elektriny na straty. Takáto právna úprava platila v čase, keď ešte neboli známe (negatívne) ekonomické dôsledky nárastu počtu výrobcov elektriny z OZE na cenu elektriny pre koncových odberateľov.

Za uvedených okolností nemožno podľa názoru ústavného súdu schválenie nového znenia § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE, prostredníctvom ktorého sa „sankcionuje“ plnenie všetkých zákonom ustanovených povinností výrobcov elektriny, a to nielen v podobe straty nároku na odber elektriny za zvýhodnenú cenu, ale aj v podobe straty nároku na tzv. doplatok, považovať za drastické legislatívne opatrenie, ktoré neprípustným spôsobom zasahuje do ústavou garantovaných práv a oprávnených záujmov výrobcov elektriny z OZE. Naopak, v okolnostiach posudzovanej veci možno toto legislatívne opatrenie s ohľadom na právny stav existujúci pred jeho zavedením označiť za žiaduce, a to v prvom rade z hľadiska verejného záujmu na transparentnejšom určovaní cien elektriny, ktoré je prospešné pre všetkých koncových odberateľov elektriny, a tiež s ohľadom na aj ESLP akceptovanú veľkú voľnosť (*margin of appreciation*) zákonodarcu pri vykonávaní hospodárskej a sociálnej politiky [ESLP rešpektuje spôsob, akým zákonodarca chápe imperatívy „verejného záujmu“, s výnimkou prípadov, keď úsudku zákonodarcu zjavne

chýba rozumný základ (James a iní v. Veľká Británia, rozsudok ESĽP z 21. 2. 1986)], ktorá sa prejavuje pri výbere konkrétneho legislatívneho opatrenia. To zvlášť platí, keď ide o opatrenie zákonodarcu v regulovanom odvetví elektroenergetiky. Ústavný súd v tejto súvislosti len opakuje svoj záver, že voľná úvaha zákonodarcu pri obmedzovaní základných práv a slobôd v podmienkach nielen materiálne, ale aj formálne chápaného právneho štátu nikdy nemôže byť absolútna. V posudzovanom prípade však zákonodarca podľa názoru ústavného súdu opatrením smerujúcim k zefektívneniu plnenia zákonných povinností rešpektoval pri prijímaní napadnutej právnej úpravy ústavné limity zásahov do ústavou garantovaných práv.

3. Kritérium primeranosti (proporcionalita v užšom zmysle)

V rámci záverečného štádia testu proporcionality ústavný súd podrobil napadnuté ustanovenie zákona o podpore OZE aj testu proporcionality v užšom slova zmysle, t. j. posudzoval, či je napadnuté ustanovenie zákona o podpore OZE primerané vo vzťahu k zamýšľanému cieľu. V súvislosti s posudzovaním kritéria primeranosti (proporcionality v užšom zmysle) ústavný súd poukazuje na prístup ESĽP, ktorý pri posudzovaní ktoréhokoľvek pravidla vyvoditeľného z čl. 1 dodatkového protokolu sleduje, či namietaný zásah bol v súlade so spravodlivou rovnováhou medzi verejným záujmom a požiadavkami ochrany individuálnych práv (Agosi v. Spojené kráľovstvo, rozsudok ESĽP z 24. 10. 1986, bod 48).

V súvislosti s kritériom primeranosti ústavný súd nemá dôvod zásadnejším spôsobom spochybňovať tvrdenie skupiny poslancov, že uplatnenie mechanizmu ustanoveného v napadnutom ustanovení zákona o podpore OZE môže mať na výrobcov elektriny z OZE aj likvidačné dôsledky. V tejto súvislosti však považuje za nevyhnutné upriamiť pozornosť na to, či pre výrobcov elektriny predstavuje mimoriadnu záťaž dôsledné plnenie povinností ustanovených v § 4 ods. 2 tohto zákona, vďaka ktorému sa môžu vyhnúť sankcii hroziacej z nového znenia § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE.

Ústavný súd v tejto súvislosti vychádza predovšetkým z návrhu skupiny poslancov, v ktorom nie sú vo vzťahu k povinnostiam ustanoveným v § 4 ods. 2 písm. a) a b) zákona

o podpore OZE žiadne výhrady. Skupina poslancov formuluje určité výhrady len k povinnostiam ustanoveným v § 4 ods. 2 písm. c) a d) zákona o podpore OZE. V rámci týchto výhrad skupina poslancov namieta aj nadbytočnosť povinnosti ustanovenej v § 4 ods. 2 písm. c) zákona o podpore OZE, ktorá spočíva predovšetkým v povinnosti oznámiť Úradu pre reguláciu sieťových odvetví a prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy predpokladané množstvo dodanej elektriny, poukazujúc pritom na to, že tento údaj „je navyše uvedený(y) vo viacerých dokumentoch (... potvrdenie o pôvode elektriny)“. Aj z citovaného však možno zjavne vyvodiť, že plnenie tejto povinnosti nepredstavuje pre výrobcu elektriny z OZE mimoriadnu záťaž, keďže skupina poslancov sama tvrdí, že ide o informácie, ktoré sú obsahom iných dokumentov, ktoré sú výrobcovia elektriny povinní predkladať prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy podľa § 4 ods. 2 písm. a) a b) zákona. Ústavný súd v tejto súvislosti konštatuje, že aj v prípade ak by zákon aj reálne vyžadoval od výrobcov elektriny duplicitné predkladanie určitých informácií, nemohol by takéto pochybenie zákonodarcu kvalifikovať ako pochybenie takej intenzity, na základe ktorého by musel bezvýhradne dospieť k záveru o nesúlade napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE s ústavou.

Povinnosť ustanovená v § 4 ods. 2 písm. d) zákona o podpore OZE, ktorá spočíva v povinnosti výrobcu elektriny vrátiť prevádzkovateľovi regionálnej distribučnej sústavy tzv. doplatok, ktorý mu bol vyplatený v rozpore s podmienkami podpory podľa tohto zákona, sa stala súčasťou zákona o podpore OZE až na základe novelizácie vykonanej zákonom č. 30/2013 Z. z. (s účinnosťou od 1. marca 2013). Ústavný súd túto povinnosť považuje za nevyhnutnú súčasť mechanizmu poskytovania podpory podľa zákona o podpore OZE. Z ústavného hľadiska totiž považuje za neakceptovateľnú takú právnu úpravu, ktorá umožňuje výrobcom elektriny z OZE, aby sa úspešne uchádzali o poskytnutie podpory v ďalšom kalendárnom roku, hoci si neplnili povinnosť vrátiť tzv. doplatok poskytnutý v predchádzajúcom období v rozpore so zákonom. Aj preto ústavný súd považuje opatrenia smerujúce k zabezpečeniu dôsledného plnenia povinnosti ustanovenej v § 4 ods. 2 písm. d) zákona podpore OZE za primerané cieľu (účelu), ktorý sa posudzovanou právnu úpravou sleduje.

Na tomto základe ústavný súd konštatuje, že napadnutá právna úprava je primeraná vo vzťahu k cieľu, ktorý je ňou sledovaný, čo len umocňuje a dotvára predchádzajúce úvahy a predbežné závery ústavného súdu o jej ústavnej akceptovateľnosti vyjadrené v predchádzajúcich častiach tohto nálezu.

III.4 K namietanému nesúladu § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE s čl. 35 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy

Vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy skupina poslancov predovšetkým namieta, že napádaná právna úprava mení zákonom garantované pravidlá pre podnikanie vo sfére výroby elektriny z OZE a zároveň zasahuje do podstaty práva na podnikanie, ktorú predstavuje zisk podnikateľa.

V súvislosti so skutočnosťou, že skupina poslancov namieta aj nesúlad napadnutého ustanovenia zákona o podpore OZE so základným právom na podnikanie, ústavný súd zdôrazňuje, že ide o základné právo, ktorého sa v zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Základné právo na podnikanie, tak ako ostatné základné práva, ktoré sú obsahom druhej hlavy piateho oddielu ústavy (hospodárske, sociálne a kultúrne práva), sú teda garantované len v rozsahu ústavnej výhrady vyvoditeľnej z dikcie čl. 51 ods. 1 ústavy, prostredníctvom ktorej ústava poskytuje zákonodarcovi väčší priestor (v porovnaní s inými skupinami základných práv a slobôd) pre voľnú úvahu (uváženie) na určenie, v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok bude garantovať hospodárske, sociálne a kultúrne práva a slobody. V tejto súvislosti ústavný súd ale zároveň zdôrazňuje, že priestor pre voľnú úvahu poskytnutý ústavou zákonodarcovi pri prijímaní týchto zákonov nemožno chápať absolútne; jej limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a požiadavke ochrany ústavných hodnôt.

Všeobecné ústavné limity obmedzujúcich zásahov do základného práva na podnikanie (a aj všetkých ostatných základných práv a slobôd) sú vyjadrené okrem iného aj v čl. 13 ods. 4 ústavy, z ktorého vyplýva, že obmedzujúci zásah musí dbať na podstatu

a zmysel základného práva na podnikanie a môže sa použiť len na ustanovený cieľ (čl. 13 ods. 4 ústavy).

Právo podnikat' je upravené vo viacerých zákonoch, prostredníctvom ktorých sa zabezpečuje vykonanie čl. 35 v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy. K týmto zákonom treba zaradiť najmä Obchodný zákonník. Podľa § 2 ods. 1 Obchodného zákonníka podnikaním sa rozumie sústavná činnosť vykonávaná samostatne podnikateľom vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť za účelom dosiahnutia zisku.

Z citovaného ustanovenia § 2 ods. 1 Obchodného zákonníka možno nepochybne vyvodiť, že podstatou a základným zmyslom podnikania je dosahovanie zisku, pričom z povahy veci vyplýva, že jeho súčasťou je aj právo podnikateľských subjektov autonómne rozhodovať o jeho použití. Z tohto zároveň vyplýva, že v zmysle čl. 13 ods. 4 ústavy bude neprípustným zásahom do základného práva na podnikanie taký zásah, ktorý vo svojej podstate znemožňuje, resp. neprimerane sťažuje dosahovanie zisku a v konečnom dôsledku „núti“ podnikateľa k ukončeniu podnikania.

Vo vzťahu k ústavným limitom obmedzujúcich zásahov do základného práva na podnikanie sa ústavný súd vyjadril napr. v náleze sp. zn. PL. ÚS 67/07 zo 6. februára 2008, v ktorom uviedol, že pri obmedzovaní, ako aj ustanovovaní podmienok podnikania a uskutočňovania inej zárobkovej činnosti musí zákonodarca rešpektovať ústavné limity, ktoré okrem iného a predovšetkým spočívajú v rešpektovaní ústavných princípov, pričom zároveň na inom mieste zdôraznil, že obmedzujúci zásah do základných práv a slobôd musí rešpektovať princíp proporcionality, pričom „obmedzenie, resp. zasahovanie do ústavou chránených práv a slobôd, a teda aj do základného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, je ústavne akceptovateľné len vtedy, ak je ustanovené zákonom, zodpovedá niektorému ustanovenému legitímnemu cieľu a je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa, t. j. ospravedlňuje ho existencia naliehavej spoločenskej potreby a primerane (spravodlivo) vyvážený vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom“ (m. m. pozri tiež PL. ÚS 3/00, I. ÚS 4/02, I. ÚS 36/02 alebo I. ÚS 193/03). V konaní

o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy z toho vyplýva, že ako neústavná môže byť kvalifikovaná len právna úprava, ktorá je v rozpore s podstatou (jadrom, esenciou) práva na podnikanie (tento záver je opodstatnený vtedy, ak z testu proporcionality vyplynie, že ide o extrémne disproportcionálnu právnu úpravu; m. m. PL. ÚS 17/2014).

Ústavný súd nespochybňuje, že napadnuté ustanovenie zákona o podpore OZE je spôsobilé aj negatívne zasiahnuť do sféry podnikania výrobcov elektriny z OZE, avšak rozhodne ho nemožno považovať za také opatrenie, ktoré by zasahovalo do podstaty základného práva na podnikanie. Plnenie povinností (v zásade oznamovacieho, resp. informujúceho charakteru) výrobcami elektriny ako podnikateľských subjektov (§ 4 ods. 2 zákona o OZE) tvorí súčasť výkonu ich podnikania, pričom tieto podnikateľské subjekty vstupujú do podnikania (na trh) s vedomím, že v záujme presadenia sa na trhu a získania podpory podľa zákona o podpore OZE je z ich strany nevyhnutné, aby si dôsledne plnili povinnosti ustanovené v § 4 ods. 2 tohto zákona. Ide pritom o povinnosti, ktoré ústavný súd považuje za legitímne aj s ohľadom na to, že vyplývajú zo špecifických črt právnej regulácie v odvetví elektroenergetiky.

V naznačených súvislostiach ústavný súd opätovne zdôrazňuje, že schválením napadnutého ustanovenia sledoval zákonodarca legitímny verejný záujem, a preto prípadný negatívny dopad napadnutej právnej úpravy na dotknutú skupinu výrobcov elektriny (podnikateľov) vo svojej podstate spôsobený nedôsledným plnením zákonom ustanovených povinností *a priori* nemožno hodnotiť ako zásah do podstaty a zmyslu základného práva na podnikanie, a to aj preto, že napadnuté ustanovenie zákona o OZE samo osebe (bez zavinenia výrobcov elektriny ako podnikateľov) celkom zjavne nie je spôsobilé zabrániť tomu, aby dotknutí podnikatelia dosahovali kladný hospodársky výsledok, teda zisk, ktorý je podstatou a zmyslom podnikania.

Zohľadňujúc aj predbežné závery vyjadrené v ostatných častiach tohto nálezu, ústavný súd dospel k záveru, že podmieňovanie uplatnenia práva na podporu splnením už existujúcich zákonných povinností nemožno v žiadnom prípade považovať za neprípustný zásah do podstaty a zmyslu práva na podnikanie, a teda v posudzovanej veci

zjavne neobstojí názor skupiny poslancov, podľa ktorého je § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE v rozpore s čl. 35 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy.

IV.

Záver

Na základe predbežných záverov vyjadrených v predchádzajúcich častiach tohto nálezu ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto nálezu, t. j. návrhu skupiny poslancov nevyhovel.

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

V Košiciach 22. marca 2017