



# ÚSTAVNÝ SÚD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Hlavná 110, 042 65 Košice 1

P. O. Box E – 35

## PREHEAD VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

za obdobie IV./2017  
Plénum

### Nález:

<b>spisová značka</b>	<b>PL. ÚS 50/2015</b>
<b>populárny názov</b>	Povinnosti výrobcov elektriny z obnoviteľných zdrojov energie
<b>sudca spravodajca</b>	Ladislav Orosz
<b>druh konania</b>	konanie o súlade právnych predpisov
<b>druh rozhodnutia a spôsob vybavenia</b>	Nález - Nález
<b>dátum rozhodnutia</b>	22.03.2017
<b>dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv</b>	Dodatkový protokol k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd čl. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 1 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 13 ods. 4 Ústava Slovenskej republiky čl. 35 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 4
<b>analytická právna veta</b>	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. 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 vyplývajúci z právnych noriem treba považovať za dôležitý všeobecne akceptovaný verejný záujem, ktorý môže za určitých okolností ospravedlňovať aj neštandardné postupy pri koncipovaní právnych noriem.
<b>skutkový stav a základné fakty</b>	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“).
<b>z odôvodnenia</b>	Vychádzajúc z 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“.

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

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 definíčných znakov právneho štátu.

Definíčným 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*, resp. dodatočne, a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych vzťahov, teda práv a povinností z nich vyplývajúcich. 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. 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.

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.

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 prevyšujú 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 výrobcom elektriny z obnoviteľných zdrojov energie sa nutne musí premietnuť do výslednej ceny elektriny.

Zohľadňujúc účel a ciele sledované napadnutou právnou úpravou, ústavný súd zastáva názor, že zavedenie nepravnej 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.

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.

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 nesplnenie 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, 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 skutočnosť, 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 nejavi 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.

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.

**K namietanému nesúladu § 4 ods. 3 zákona o podpore OZE s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a 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, 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.

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.

K legitímnyim 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 nepochybne 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 legitímnyim verejným záujmom. 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.

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. 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.“). Samoúčelné 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.

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.

Vzhľadom na skutočnosť, že podpora poskytovaná výrobcami 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. 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 súdu 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 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).

Podľa názoru ústavného súdu nemožno 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 zákonodarcu chápe imperatívy „verejného záujmu“, s výnimkou prípadov, keď úsudku zákonodarcu zjavne chýba rozumný základ (James a iní v. Veľká Británia, rozsudok ESLP z 21. 2. 1986)], ktorá sa prejavuje pri výbere konkrétneho legislatívneho opatrenia. To zvlášť platí, keď ide o opatrenie zákonodarcu v regulovanom odvetví elektroenergetiky.

### 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 ESLP, 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 ESLP z 24. 10. 1986, bod 48).

Skupina poslancov namieta 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 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 o podpore OZE za primerané cieľu (účelu), ktorý sa posudzovanou právnou úpravou sleduje.

### **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.

	<p>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).</p> <p>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 zákonodarcu rešpektovať ústavné limity, ktoré okrem iného a predovšetkým spočívajú v rešpektovaní ústavných princíпов, 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 podnikania 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 disproportionalnú právnu úpravu; m. m. PL. ÚS 17/2014).</p> <p>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.</p> <p>Vzhľadom na vyššie uvedené ústavný súd rozhodol tak, že:</p> <p><u>Návrhu skupiny poslancov nevyhovet.</u></p>
<p><b>použitie odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, EŠLP a iných súdov</b></p>	<p>ÚS SR: PL. ÚS 16/95, PL. ÚS 38/99, PL. ÚS 28/00, PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 23/06, II. ÚS 152/08, IV. ÚS 107/2010, I. ÚS 4/02, I. ÚS 36/02, I. ÚS 193/03, PL. ÚS 17/2014, PL. ÚS 67/07</p> <p>EŠLP: James a iní v. Veľká Británia, rozsudok EŠLP z 21. 2. 1986, Agosi v. Spojené kráľovstvo, rozsudok EŠLP z 24. 10. 1986, bod 48</p>
<p><b>súvisiace právne predpisy</b></p>	<p>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</p>



	neskorších predpisov § 4 ods. 3
<b>klúčové slová</b>	retroaktivita-nepravá elektroenergetika právny predpis

Spracovalo Analytické oddelenie Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky

**Upozornenie :**

*Prehľad vybraných rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „prehľad“) je neoficiálnym dokumentom, ktorý slúži výlučne na informovanie o rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). Prehľad zostavuje Analytické oddelenie Odboru súdnych poradcov a súdnej agendy Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky z rozhodnutí ústavného súdu, písomne vyhotovených a odoslaných účastníkom konania v danom období. Prehľad nezaväzuje ústavný súd a nenahrádza jednotlivé rozhodnutia ústavného súdu, z ktorých bol zostavený.*