

Atribúty nezávislosti národných energetických regulačných orgánov

Chropovský, P.*

CHROPOVSKÝ, P.: Atribúty nezávislosti národných energetických regulačných orgánov.**
Právny obzor, 105, 2022, č. 4, s. 316–326. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2022.4.03>

Attributes of independence of national energy regulatory authorities. The article provides a view on the position of national energy regulatory authorities in Slovakia and Czechia. Especially, this article deals legal relationship between national energy regulatory authorities and executive power as it is defined in relevant legal acts of the European Union. Also, this article analyses aspects of privatization in the energy sector which we had an opportunity to see in the last period and which has been influencing the position of national energy regulatory authorities. Based on, significant aspects of national energy regulatory authorities the author of this article tried to propose some legislation changes to strengthen the position of national energy regulatory authorities in a public administration system.

Key words: national energy regulatory authorities, energy, energy packages of the European Union, public administration

Úvod

Energetické regulačné orgány vzhľadom na vykonávaníich pôsobnosť, predstavujú v súčasnosti neodmysliteľný prvok pôsobiaci v energetickom sektore. Nezávislé energetické regulačné orgány sú súčasťou širšej skupiny nezávislých správnych orgánov, ktoré sa vyznačujú určitým osobitným postavením. Tému nezávislosti správnych orgánov v prostredí teórie správneho práva na Slovensku sa venuje len zriedkavá pozornosť. V susednej Českej republike sa v právnej teórii téme nezávislosti správnych orgánov podľa môjho názoru venuje väčšia pozornosť.¹

1. Nezávislé správne orgány

Nezávislé správne orgány sa prioritne vyznačujú osobitným postavením a hoci sú orgánmi verejnej správy, do značnej miery sú charakterizované svojou tzv. nezávislosťou, predovšetkým vo vzťahu k vláde. Samotný pojem nezávislosť možno chápať vo viacerých významoch. Viacerí autori uvádzajú nezávislosť v otázkach personálnych, funkčných a ekonomických.

Personálna nezávislosť sa predovšetkým týka spôsobu kreovania vedenia daného správneho orgánu v podobe spôsobu menovania a odvolávania vedúcich, prípadne členov vedenia jednotlivých správnych orgánov.

* JUDr. Pavol Chropovský, právnik, Bratislava.

** Tento príspevok nebol podporený žiadnou grantovou sférou.

¹ V Českej republike sa problematike nezávislosti správnych orgánov venujú napríklad Oľga Pouperová, Jakub Handrlica, Vladimír Mikule a ďalší.

Ďalším kritériom charakterizovania nezávislých správnych orgánov je funkčná a politická nezávislosť týchto orgánov, pričom pod pojmom funkčná nezávislosť sa rozumie nestrannosť vo vzťahu k jednotlivým subjektom, ktoré pôsobia v spravovanom odvetví a sú potenciálne účastníkmi konania vedeným pred týmto nezávislým orgánom. Na druhej strane politická nezávislosť znamená situáciu, keď určitý orgán výkonnej moci nie je viazaný pokynmi žiadneho nadriadeného orgánu. Taktiež žiadnemu nadriadenému orgánu nie je zverená právomoc zrušiť alebo zmeniť rozhodnutie podriadeného orgánu.² To znamená, že pri nezávislých správnych orgánoch neexistuje žiadny vzťah nadriadenosti a podriadenosti (subordinácie).

Pod pojmom nezávislých regulačných orgánov vo všeobecnosti možno rozumieť také inštitúcie, ktoré na základe zákona vykonávajú vrchnostenskú reguláciu určitého sektora (obvykle užšie vymedzenú, ako napríklad ministerstvá) a pritom sú nezávislé od vrcholného exekutívneho orgánu a tvorca politiky.³

Pod pojmom regulácia si možno predstaviť vrchnostenské nástroje a procesy, ktorých prostredníctvom štát ovplyvňuje správanie fyzických osôb a právnických osôb. Vo všeobecnosti možno povedať, že účelom regulácie je dosiahnutie organizovaného a funkčného prostredia tak, aby sa naplnili právom chránené záujmy. Ďalej je dôležité dodať, že pod regulačnými orgánmi rozumieme také inštitúcie, ktorým sú zverené regulačné právomoci v určitom rezorte, t. j. orgány, ktoré sú (v zhode s vymedzením regulácie ako vrchnostenskej činnosti) nadané určitými autoritatívnymi opatreniami. Regulačnými orgánmi môžu byť jednak orgány, ktoré sú súčasťou všeobecnej organizačnej štruktúry verejnej správy s hierarchickou štruktúrou a širším rozsahom pôsobnosti (napr. ministerstvá, miestne či regionálne úrady), jednak orgány špeciálne zriadené na reguláciu určitého odvetvia.⁴

2. Liberalizácia sektora energetiky

Problematika nezávislosti energetických regulačných orgánov veľmi úzko súvisí s liberalizáciou energetického sektora. Samotná koncepcia nezávislých správnych orgánov bola do právnych poriadkov členských štátov Európskej únie transponovaná práve právom Európskej únie, presnejšie transpozíciou jednotlivých smerníc, ktoré stanovovali určité požiadavky na nezávislosť národných regulačných orgánov v oblasti energetiky. Stanovenie týchto požiadaviek súviselo a aj naďalej súvisí s postupnou ekonomickou liberalizáciou sektorov tzv. sieťových odvetví (telekomunikácie, energetiky, poštových služieb a železničnej dopravy). Ekonomická liberalizácia týchto odvetví mala za cieľ zavedenie väčšej hospodárskej súťaže a odbúranie monopolného postavenia jednotli-

² HANDRLICA, J. *Nezávislé správni orgány*. Studie Národohospodárského ústavu Josefa Hlávky. Praha, 2009, s. 18.

³ POUPEROVÁ, O. *Nezávislé správni úrady*. Článok byl vytvořen v rámci projektu Podpora vytváření excelentních výzkumných týmů a intersektorální mobility na Univerzitě Palackého v Olomouci CZ.1.07/2.3.00/30.0004. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/nezavisle-spravni-urady.aspx> [25. 11. 2021].

⁴ POUPEROVÁ, O. *Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie*. Acta Iuridica Olomucensia, 2017, Vol. 12, No. 1, s. 166.

vých subjektov v týchto odvetviach. Napriek postupnej liberalizácii týchto sektorov čoraz viac zisťujeme, že z určitých technických príčin aj naďalej existujú subjekty, ktoré si zachovávajú monopolné postavenie (napr. prevádzkovatelia jednotlivých tranzitných sústav).⁵

Postupná liberalizácia trhov s elektrinou a plynom viedla k zavedeniu niekoľkých nových inštitúcií/orgánov vrátane národných energetických regulačných orgánov. Zriadenie národných regulačných orgánov priamo súvisí predovšetkým s potrebou regulovať prevádzkovateľov energetickej infraštruktúry (ako prirodzené monopoly) a najmä zabezpečiť nediskriminačný prístup k energetickej infraštruktúre pre ich užívateľov.⁶ Postupná liberalizácia a privatizácia energetického sektora znamená aj postupné posilňovanie nezávislosti regulačného orgánu. Tento proces má umožniť vstup nových subjektov na energetický trh (predovšetkým nových výrobcov elektriny) a prispieť k vytvoreniu väčšej konkurencie. Súkromní investori potrebujú vysoký stupeň istoty v tom, že všetky náklady spojené s ich aktivitami bude regulácia zohľadňovať.⁷ Liberalizácia energetického sektora v prostredí Európskej únie bola realizovaná predovšetkým prijímaním a následnou implementáciou energetických liberalizačných balíčkov. Energetické liberalizačné balíčky predstavujú súbor nariadení a smerníc, ktorých cieľom bolo stanovenie pravidiel pre jednotný energetický trh v rámci Európskej únie. Prvý energetický liberalizačný balíček bol prijatý v rokoch 1996 až 1998. Odvtedy boli prijaté celkovo štyri energetické liberalizačné balíčky, pričom zatiaľ posledný, tzv. zimný energetický balíček, bol prijatý v roku 2019.

Tým, že nemožno dosiahnuť absolútnu odmonopolizáciu sektoru energetiky, je o to viac potrebné dosiahnuť dostatočnú nezávislosť regulačných orgánov. Nezávislosť regulačných orgánov je základným predpokladom nielen pre správny výkon regulácie ale aj pre ich samotné fungovanie. Dôležité je, aby regulačné orgány mali dôveru jednotlivých subjektov na trhu. **Regulačné orgány v oblasti energetiky vo svojej každodennej práci pôsobia v postavení rozhodcov s cieľom vyvažovať konkurenčné záujmy a politické ciele.** Sektor energetiky je špecifický tým, že tu existujú veľké riziká toho, že verejnoprávne ako aj súkromnoprávne subjekty môžu mať tendenciu ovplyvňovať regulačné orgány pri ich rozhodovaní. Práve preto je potrebné, aby nezávislosť regulačných orgánov bola primerane zabezpečená prostredníctvom legislatívy, ktorá sa má uplatňovať praxi.⁸ Už druhým liberalizačným energetickým balíčkom sa stanovila povinnosť, aby si jednotlivé členské štáty Európskej únie určili aspoň jeden národný regulačný or-

⁵ HANDRLICA, J. *Nezávislé správne orgány*. Studie Národohospodárskeho ústavu Josefa Hlávky. Praha, 2009, s. 12

⁶ *Assessing the independence and effectiveness of national regulatory authorities in the field of energy*. Publications Office of the EU s. 22, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e5f886d6-917d-11e9-9369-01aa75ed71a1/language-en?redir=1> [25. 11. 2021].

⁷ CAPROS, P. *Independence of energy regulators: New challenges*, World forum on energy regulation, Rome 5/10/2003-9/10/2003, s. 4, <https://www.rae.gr/K2/ER-independence.pdf> [25. 04. 2021].

⁸ *Safeguarding the independence of regulators Insights from Europe's energy regulators on powers, resources, independence, accountability and transparency CEER report* Ref: C16-RBM-06-03 13 December 2016, s. 17 – 18, <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/ca57c28e-f899-bb14-8e82-919073ff6e68> [26. 11. 2021].

gán, ktorý bude mať jasne stanovené kompetencie v medziach právnych aktov Európskej únie a zároveň bude nezávislý od záujmov energetického sektora.⁹

V podmienkach Slovenskej republiky vykonáva funkciu národného regulačného orgánu pre oblasť energetiky Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (ÚRSO), ktorého postavenie a pôsobnosť upravuje zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov. Naproti tomu v Českej republike zastáva postavenie národného regulačného orgánu pre oblasť energetiky Energetický regulační úřad (ERÚ), ktorého postavenie je upravené predovšetkým v zákone č. 458/2000 Sb. zákon o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) ve znení pozdějších předpisů. Oba tieto úrady vo svojich krajinách patria do sústavy orgánov štátnej správy. Kým ERÚ na základe ustanovenia § 2 zákona č. 2/1969 Sb. zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky ve znení pozdějších předpisů patří do sústavy ústredných orgánov štátnej správy, tak ÚRSO v zmysle § 4 ods. 1 zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach je orgán štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou.

Oba úrady – ÚRSO, ako aj ERÚ – spĺňajú požiadavky, ktoré sú kladené na ich nezávislosť v zmysle jednotlivých doteraz platných právnych aktov EÚ. Tieto úrady vykonávajú veľmi špecializovanú vecnú pôsobnosť. Nie sú podriadené vláde ani iným správny m orgánom, t. j. absentuje vzťah nadriadenosti a podriadenosti (subordinácie).¹⁰

Súčasnú sekundárnu právo Európskej únie upravuje požiadavku nezávislosti energetických regulačných orgánov v smernici o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou.¹¹ Článok 57 ods. 4 tejto smernice jasne stanovuje, že členské štáty zaručia nezávislosť regulačného orgánu a zabezpečia, aby vykonával svoje právomoci neustranným a transparentným spôsobom. Členské štáty na uvedený účel zabezpečia, aby regulačný orgán pri vykonávaní regulačných úloh, ktoré mu boli uložené na základe tejto smernice a súvisiacich právnych predpisov bol:

- a) právne oddelený a funkčne nezávislý od iných verejnoprávnych alebo súkromných subjektov;
- b) aby jeho personál a osoby zodpovedné za jeho riadenie:
 - i) konali nezávisle od akýchkoľvek trhových záujmov a
 - ii) pri plnení regulačných úloh nepožadovali ani neprijímali priame pokyny od žiadneho štátneho ani iného verejnoprávneho alebo súkromného subjektu. Uvedenou požiadavkou nie je dotknutá prípadná úzka spolupráca s inými príslušnými vnútroštátnymi orgánmi ani všeobecné politické usmernenia, ktoré vydáva vláda a ktoré sa netýkajú regulačných právomocí a povinností.

⁹ Článok 23 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/54/ES z 26. júna 2003 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrickou energiou a o zrušení smernice 96/92/ES, ktorá bola súčasťou tzv. druhého liberalizačného energetického balíčka.

¹⁰ ZDVIHAL, Z., SVĚŘÁKOVÁ, J., MED, J., OSADSKÁ, J. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2020. Dostupné na: www.beckonline.cz [26. 11. 2021].

¹¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/944 z 5. júna 2019 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorá bola prijatá ako súčasť tzv. zimného energetického balíčka (Winter energy package), ktorý predstavuje v poradí štvrtý energetický liberalizačný balíček prijatý Európskou úniou.

V tomto kontexte je treba zdôrazniť, že na to, aby si národné regulačné orgány plnili svoje vytýčené úlohy, je potrebné, aby boli jasne vymedzené úlohy členských štátov Európskej únie a národných regulačných orgánov.¹² V tejto súvislosti vydala Agentúra Európskej únie pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky (ďalej len „ACER“) odporúčania, z ktorých vyplýva, že národné regulačné orgány majú byť čo najviac nezávislé od vlády a od ostatných subjektov, ktoré by mohli výrazným spôsobom ovplyvňovať ich rozhodovací proces. Jedným z odporúčaných opatrení má byť zabezpečenie toho, aby príslušné úlohy členských štátov a národných regulačných orgánov boli jasne a presne definované.¹³

Národné regulačné orgány v rámci výkonu svojich pôsobností, t. j. regulácie energetickeho sektora musia vyvažovať záujmy vlád a vlastníkov jednotlivých subjektov, ktoré regulujú, a ich zákazníkov. Vláda ako orgán výkonnej moci a ako politický orgán má svoje záujmy v rámci regulácie energetiky vzhľadom na skutočnosť, že štát má často majetkovú účasť v subjektoch, ktoré sú regulované národnými regulačnými orgánmi a rovnako tak vláda má záujem z politických dôvodov vyvíjať tlak na čo najnižšie ceny energií. Na druhej strane, sú tu subjekty, ktoré sú vlastnené súkromnými subjektmi, ktoré taktiež majú svoje záujmy, najmä vyvíjať tlak na maximalizáciu svojich výnosov.

3. Vzťah národného regulačného orgánu a vlády

Ako som už uviedol, základná úloha národného regulačného orgánu spočíva vo vyvažovaní záujmov troch skupín subjektov – vlády, regulovaných subjektov a ich zákazníkov. Záujmy týchto skupín sú z povahy vecí protichodné. Dôležité je uvedomiť si, že vláda podlieha krátkodobým politickým tlakom. Pričom politické tlaky často nesledujú dlhodobé záujmy trhu ako celku a už vôbec nie ciele regulácie. Investori chcú garantovanú návratnosť svojich investícií. Regulované subjekty ako dodávatelia/obchodníci chcú čo najvyššie výnosy. Zákazníci chcú dodávku tovaru alebo služby za čo najnižšiu cenu a v čo najvyššej kvalite. Regulačný orgán sa preto má snažiť o dosiahnutie spravodlivej rovnováhy medzi podporou investorov a ochranou spotrebiteľov pri plnení vládnych cieľov.¹⁴

K vzťahu vlády a národného regulačného orgánu je potrebné uviesť, že právne akty Európskej únie jasne rozlišujú medzi členskými štátmi, ktoré sú reprezentované príslušnými ministerstvami a národnými regulačnými orgánmi. Jednotlivé právne akty, najmä smernice pri stanovovaní určitých povinností, jasne stanovujú, či adresátom je členský štát alebo regulačný orgán.¹⁵ Preto je treba zdôrazniť, že v právnych aktoch Európskej únie si nemožno pojmy ako členský štát (ministerstvo) a regulačný orgán zamieňať. Poväčšine členské štáty v právnych aktoch Európskej únie sú adresátmi tých povinností,

¹² *Recommendation of the Agency for the cooperation of energy regulators No 01/2016 of 30 May 2016*, s. 6.

¹³ Tamže.

¹⁴ IKRÉNYI, P. a kol. *Zákon o regulácii v sieťových odvetviach. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 184.

¹⁵ Napríklad článok 19 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/944 z 5. júna 2019 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou a o zmene smernice 2012/27/EÚ.

ktoré stanovujú povinnosť implementácie základného regulačného rámca, pričom detaily takéhoto regulačného rámca majú byť upravované národnými regulačnými orgánmi. Tieto prípady sa vyskytujú najmä v procese aproximácie. Samozrejme nájdu sa aj prípady, kedy niektoré procesy patria výlučne len národným regulačným orgánom a z ktorých sú členské štáty sú absolútne vylúčené.¹⁶ Preto na úrovni členských štátov je potrebné stanoviť taký právny rámec, ktorý zabezpečí čo najväčšiu možnú nezávislosť národných regulačných orgánov pri prijímaní ich rozhodnutí. Zriadením nezávislých regulačných orgánov sa neruší úloha jednotlivých vlád v rámci stanovovania energetických politik. Prioritne je to samotná vláda, ktorá stanovuje energetickú politiku. Rozdiel je v tom, že vláda ako tvorca politiky väčšinou definuje základné ciele a parametre, v ktorých rámci sa detailnejšia tvorba politiky deleguje na regulačné orgány. V tomto kontexte netreba uvažovať v smere tvorba politiky a následná realizácia prostredníctvom regulačných orgánov, ale skôr tvorba v smere makropolitiky, od ktorej sa bude odvíjať tvorba mikropolitiky subjektov, ktorých sa to týka.¹⁷ Z tohto aspektu v českom a slovenskom prostredí je zaujímavé sledovať fenomén, kde národný regulačný orgán môže byť v zásade vnímaný ako podriadená (výkonná) organizácia ministerstva. Na druhej strane je potrebné podotknúť, že v podmienkach Českej republiky ERÚ zastáva postavenie ústredného orgánu štátnej správy.¹⁸

Domnievam sa, že národné regulačné orgány minimálne v českom a slovenskom prostredí z pohľadu nastavenia právneho rámca nemajú mať postavenia „akoby“ podriadených organizácií príslušných ministerstiev. Ak majú národné regulačné orgány disponovať dostatočnou nezávislosťou predovšetkým od vlády, tak by v hierarchii štátnej správy mali zastávať rovnakú úroveň ako ministerstvá, prakticky s rovnakými kompetenciami. Ústredné orgány štátnej správy sú orgány štátnej správy so špeciálnou, resp. špecializovanou pôsobnosťou, ktoré delíme na ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy. Ústredné orgány štátnej správy ako právnické osoby s vlastnou právnou subjektivitou sú priamo napojené na štátny rozpočet, no nie sú však vo vzájomnom vzťahu nadriadenosti alebo podriadenosti, ale sú vo vzťahu vzájomnej spolupráce. Vzťahy medzi ústrednými orgánmi štátnej správy sú horizontálne, t. j. sú na rovnakej riadiacej úrovni.¹⁹ Hoci právo Európskej únie vyžaduje, aby regulačné orgány neprijímali žiadne príkazy od ostatných orgánov, som toho názoru, že ak by sa v podmienkach Slovenskej republiky ÚRSO zaradilo do sústavy iných ústredných orgánov štátnej správy, posilnilo by to jeho nezávislé postavenie najmä vo vzťahu k vláde a ostatným ministerstvám, ako

¹⁶ Napríklad procesy prijímania metódik a usmernení v zmysle sieťových predpisov, ktoré majú za cieľ stanoviť rovnaké technické pravidlá s cieľom odstrániť technické prekážky pre vytvorenie jednotného energetického trhu v EÚ.

¹⁷ CAPROS, P. *Independence of energy regulators: new challenges*, World forum on energy regulation, Rome 5/10/2003-9/10/2003, s. 7 – 8. Dostupné na: <https://www.rae.gr/K2/ER-independence.pdf> [25. 04. 2021].

¹⁸ Ustanovenie § 2 bod 9 zákona č. 2/1969 Sb. Zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky ve znení pozdějších předpisů.

¹⁹ VRABKO, M. a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. 1. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2012, s. 128.

napr. k Ministerstvu hospodárstva Slovenskej republiky pre oblasť energetiky a k Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky pre oblasť vodného hospodárstva, najmä z toho dôvodu, že ústredné orgány štátnej správy sú oprávnené pripravovať a predkladať návrhy zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov a po pripomienkovom konaní ich predkladajú vláde Slovenskej republiky.²⁰ Podľa dnes platnej a účinnej právnej úpravy ÚRSO ako orgán štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou takúto právomoc nevykonáva. Okrem toho, ako orgán štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou má horšiu vyjednávaciu pozíciu pri predkladaní predovšetkým zásadných pripomienok v medzirezortnom pripomienkovom konaní. Ústredný orgán štátnej správy nemusí prihliadnuť na zásadné pripomienky a ani vyvolať rozporové konanie s iným orgánom, ktorý nie je ústredným orgánom štátnej správy.²¹ Na druhej strane náleží Ústavného súdu Slovenskej republiky z 22. júna 2016, sp. zn. PL. ÚS 17/2014, kde Ústavný súd Slovenskej republiky konštatoval, že ÚRSO materiálne plní funkciu ústredného orgánu štátnej správy.

Postavenie ÚRSO, ako aj ERÚ výrazne ovplyvňuje aj skutočnosť, že podľa súčasnej právnej úpravy (v oboch republikách) je národný regulačný orgán výlučne odkázaný na vypracovávanie podzákonných právnych predpisov (vyhlášok), v ktorých však musí byť upravené len to, na čo ich jednotlivé splnomocňovacie ustanovenia príslušných zákonov splnomocňujú. V tomto kontexte treba pripomenúť, že jednotlivé splnomocňovacie ustanovenia určujú tie zákony, ktoré sú pripravované samotnými ministerstvami, tým je nepriamo limitovaná aj nezávislosť týchto regulačných orgánov.

V otázke nezávislosti rozhodovania národného regulačného orgánu vo vzťahu k vláde sa veľmi zaujímavo javí rozsudok Súdneho dvora Európskej únie, ktorý na podnet Ústavného súdu Slovenskej republiky riešil prejudiciálne otázky, ktoré vo svojom počiatočnom návrhu navrhol prezident Slovenskej republiky.²² Konkrétne sa v tomto konaní prerokovávali dve prejudiciálne otázky.

Prvá prejudiciálna otázka sa týkala práva vymenovať vedenie národného regulačného orgánu prezidentom Slovenskej republiky. Napadnutá novela zákona o regulácii sieťových odvetviach²³, ktorá bola predmetom konania na Ústavnom súde Slovenskej republiky, odobrala toto právo prezidentovi a dala ho vláde Slovenskej republiky. Súdny dvor Európskej únie konštatoval, že znenie príslušnej smernice nebráni právnej úprave členského štátu, podľa ktorej má vláda tohto štátu právomoc vymenúvať a odvolávať predsedu národného regulačného orgánu, pokiaľ sú dodržané všetky požiadavky stanovené v príslušných

²⁰ Ustanovenie § 37 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

²¹ Vyplýva to z čl. 14 ods. 5 Legislatívne pravidlá vlády (schválené uznesením vlády Slovenskej republiky zo 4. mája 2016 č. 164 v znení uznesenia vlády Slovenskej republiky z 28. septembra 2016 č. 441, uznesenia vlády Slovenskej republiky z 23. mája 2018 č. 251, uznesenia vlády Slovenskej republiky z 29. mája 2019 č. 242 a uznesenia vlády Slovenskej republiky z 15. júla 2020 č. 466.

²² Rozsudok Súdneho dvora (piata komora) z 11. júna 2020. Konanie začaté na návrh Prezidenta Slovenskej republiky. *Vec C-378/19*.

²³ Zákon č. 164/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov.

ustanoveniach. Inými slovami, smernica nebráni členskému štátu prijať takú právnu úpravu, ktorá by dala vláde právomoc vymenovať a odvolávať predsedu národného regulačného orgánu. Hoci v minulosti táto právomoc prislúchala prezidentovi.

Druhá prejudiciálna otázka, na účely tohto článku zaujímavejšia, sa týkala toho, či v zmysle práva Európskej únie môže príslušné ministerstvo byť účastníkom cenových konaní, ktorých výsledkom má byť určenie ceny pre prevádzkovateľov prenosových sústav/prepravných sietí alebo prevádzkovateľov regionálnych distribučných sústav a prevádzkovateľov distribučných sietí, ktorí majú nad 100 000 odberateľov. Súdny dvor Európskej únie v tomto smere konštatoval, že: „Článok 35 ods. 4 a 5 smernice 2009/72 sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni právnym predpisom členského štátu, ktoré s cieľom zabezpečiť ochranu verejného záujmu stanovujú účasť zástupcov ministerstiev tohto štátu v určitých konaniach pred národným regulačným orgánom, ktoré sa týkajú cenovej regulácie, pokiaľ je zaručená rozhodovacia nezávislosť tohto orgánu, čo prislúcha overiť vnútroštátnemu súdu.“ Okrem toho v tomto rozsudku Súdny dvor Európskej únie uviedol, že „článok 35 ods. 4 a 5 smernice 2009/72 neobsahuje žiadne ustanovenie, ktoré by zakazovalo účasť zástupcov vnútroštátnych ministerstiev v určitých konaniach o cenovej regulácii, ktoré sa konkrétne týkajú prístupu k prenosovej a distribučnej sústave elektriny, ako aj prenosu a distribúcie tejto energie.“²⁴ Tento postoj Súdneho dvora Európskej únie sa javí ako veľmi významný najmä preto, že priznanie účasti v konaní dáva v zmysle zákona o regulácii, ako aj zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) možnosť prostredníctvom procesných inštitútov výrazne vstupovať do cenového konania a tým presadzovať záujmy vlády Slovenskej republiky, napr. prostredníctvom práva na vyjadrovanie sa podkladom pred vydaním rozhodnutia podľa § 33 ods. 2 správneho poriadku ako aj podanie odvolania v zmysle § 18 zákona o regulácii a možnej následnej žaloby na správne súdy. Napriek tomu, že by mal byť regulačný orgán nezávislý, tak zákon priznal príslušným ministerstvám postavenie účastníka správneho konania pred regulačným orgánom, hoci v takomto správnom konaní sa nerozhoduje o právach a povinnostiach príslušných ministerstiev ale rozhoduje sa o právach a povinnostiach iných subjektov. Na základe tejto zákonnej úpravy môžu príslušné ministerstvá využitím inštitútov správneho konania priamo ovplyvňovať rozhodovanie regulačného orgánu, ktorý je povinný zohľadňovať ich práva ako účastníka konania (podávanie námietok, využívanie opravných prostriedkov a pod.). Domnievam sa, že Súdny dvor Európskej únie tak dostatočne nezohľadnil dôsledky vyššie uvedenej vnútroštátnej právnej úpravy správneho konania pred národným regulačným orgánom.

4. Vzťah národného regulačného orgánu a parlamentu

Z pohľadu deľby moci parlament je jediný predstaviteľ zákonodarnej moci. Parlament je ústredným orgánom štátnej moci s celoštátnou pôsobnosťou. Je orgánom repre-

²⁴ Bod 55 Rozsudok Súdneho dvora (piata komora) z 11. júna 2020, konanie začaté na návrh Prezidenta Slovenskej republiky. *Vec C-378/19*.

zentatívnym – je zhromaždením ľuďom priamo volených reprezentantov (zástupcov). Parlament ako zákonodarný orgán je štátny orgán, ktorý má najmä právomoc prijímať, meniť a dopĺňať ústavu a zákony.²⁵ Tým, že parlament má právomoc prijímať, meniť a dopĺňať ústavu a zákony vytvára záväzný regulačný rámec, ktorým sa musí národný regulačný orgán riadiť. Preto už dopredu možno predikovať, že absolútna nezávislosť národných regulačných orgánov od parlamentov by nemala nikdy nastať. Ak národný regulačný orgán má mať postavenie vnútroštátneho orgánu členského štátu Európskej únie, musí sa plne riadiť právnymi normami, ktoré prijíma ústavodarný a zákonodarný orgán členského štátu Európskej únie.

Predpisy tretieho regulačného balíčka vo vzťahu k parlamentu stanovili, že ak má vnútorný energetický trh správne fungovať, energetickí regulátori musia mať možnosť prijímať rozhodnutia vo všetkých relevantných regulačných záležitostiach a musia byť úplne nezávislí od akýchkoľvek iných verejných alebo súkromných záujmov. Toto nebráni súdnemu preskúmaniu ani parlamentnému dohľadu v súlade s ústavným právom členských štátov. Navyše, schvaľovanie rozpočtu regulátora zákonodarným orgánom členského štátu nepredstavuje prekážku rozpočtovej nezávislosti. Ustanovenia týkajúce sa nezávislosti pri implementácii vyčlenených rozpočtových prostriedkov regulačného orgánu by sa mali uplatňovať v rámci stanovenom vnútroštátnymi právnymi predpismi a pravidlami v oblasti rozpočtu.²⁶ Z dikcie predpisov tretieho energetického balíčka, ktorý na rozdiel od predošlých energetických balíčkov detailnejšie stanovil požiadavky na nezávislosť národných regulačných orgánov je zrejmé, že požiadavky na nezávislosť regulačných orgánov vo vzťahu k parlamentom nie je tak striktný ako pri vláde. Totožné ustanovenie možno nájsť aj v štvrtom energetickom liberalizačnom balíčku.²⁷

Napriek tomu, že príslušné právne akty nevyklúčujú parlamentnú ani súdnu kontrolu národných regulačných orgánov, stále platí, že národné regulačné orgány pri výkone svojej pôsobnosti majú postupovať bez akýchkoľvek pokynov, resp. príkazov, či už zo strany orgánov verejnej moci alebo subjektov pôsobiacich v súkromnej sfére. To však, samozrejme, neznamená, že národné regulačné orgány nemajú podliehať napríklad rozhodnutiam súdov, ktoré preskúmavajú zákonnosť rozhodnutí týchto regulačných orgánov.

V tomto kontexte je zaujímavé sledovať, ako ACER pristupuje k vzťahu národných energetických regulačných orgánov a parlamentu. Tretí energetický balíček zahŕňal viaceré požiadavky pre zodpovednosť národných regulačných orgánov vrátane požiadaviek, aby transparentne vykonávali svoje právomoci, každoročne podávali správy o svojej činnosti, boli právne zodpovední za svoje rozhodnutia s možnosťou právnych krokov proti nim. ACER odporúča, aby sa v právnych predpisoch zakotvila zásada inštitucionál-

²⁵ OTTOVÁ, E. *Teória práva*. 3. vyd. Šamorín : Heuréka, 2010 s. 121.

²⁶ Bod 34. recitálu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/72/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica 2003/54/ES a 30. bod recitálu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/73/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh so zemným plynom, ktorou sa zrušuje smernica 2003/55/ES.

²⁷ Bod 80. recitálu smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/944 z 5. júna 2019 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou a o zmene smernice 2012/27/EÚ.

nej zodpovednosti národných energetických regulačných orgánov voči ich národným parlamentom – na rozdiel od ich vlád.²⁸

Záver

Nezávislosť národných energetických regulačných orgánov je možné považovať za základný predpoklad riadneho výkonu regulácie sektora energetiky. Vznik nezávislých energetických regulačných orgánov úzko súvisí so zmenami v oblasti národného hospodárstva, ktoré sme mohli v minulosti pozorovať, pričom výraznú úlohu v týchto zmenách zohrali vlastnicke transfery v subjektoch pôsobiaci v sektore energetiky, t. j. zo štátu na súkromné subjekty (privatizácia). Avšak v mnohých prípadoch štáty si ponechali určitú časť účasti v týchto subjektoch. Preto bolo potrebné nájsť taký mechanizmus, ktorý by účinne vyvažoval záujmy štátu na jednej strane a záujmy súkromných osôb na strane druhej s cieľom nepoškodzovať práva spotrebiteľov. Z tohto dôvodu sa v minulosti prijala koncepcia nezávislých orgánov, ktoré by nepodliehali pokynom jednotlivých orgánov výkonnej moci (predovšetkým vlády), hoci bývajú ich súčasťou.

Na základe týchto skutočností je potrebné zdôrazniť, že právna veda by mala zohrávať kľúčovú úlohu pri nastavovaní konkrétneho právneho rámca, ktorý umožní vykonávať reguláciu v oblasti energetiky čo najefektívnejšie tak, aby nebol ohrozený chod národného hospodárstva, pretože riadne fungovanie sektora energetiky predstavuje nevyhnutný predpoklad pre riadne fungovanie národného hospodárstva. Nezávislosť regulačných orgánov a spôsob vykonávania regulácie by malo byť zo strany právnej vedy objektom skúmania a poznania, a to naprieč jej odvetviami. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že v súčasnosti energetické regulačné orgány v jednotlivých krajinách Európskej únie predstavujú nevyhnutný prvok v energetickom sektore, aby tak ďalej zachovali hospodársku súťaž v tomto sektore.

Problematika nezávislosti národných energetických regulačných orgánov, ako aj nezávislosť správnych orgánov najmä pre slovenskú právnu vedu predstavuje veľkú výzvu. Domnievam sa, že touto témou by sa predovšetkým mala viac akademická obec zaoberať a analyzovať ju, aby sme si dostatočne rozširovali poznanie z tejto oblasti a mali tak väčšiu predstavu, čo nezávislé energetické regulačné orgány ako užšia skupina nezávislých správnych orgánov znamenajú. V tomto kontexte by možno stálo za úvahy, či by sa v podmienkach slovenského právneho poriadku nemohlo pristúpiť aj k ústavnému zakotveniu nezávislých správnych orgánov, pretože, ako som uviedol, táto problematika presahuje viacero aspektov a ústavné zakotvenie by mohlo riešiť túto problematiku komplexne.²⁹ Napríklad obdobne ako je to v súčasnosti v českej ako aj slovenskej ústave pri úprave postavenia Národnej banky Slovenska, ako aj Najvyššieho kontrolného úradu, pretože tieto inštitúcie sú takisto nevyhnutné na zabezpečenie riadneho chodu národného hospodárstva. Rovnako tak aj národné regulačné orgány v oblasti energetiky, ako aj

²⁸ *Recommendation of the Agency for the cooperation of energy regulators No 01/2016 of 30 May 2016*, s. 8.

²⁹ Napríklad v Portugalsku a Grécku pristúpili k takejto právnej úprave, ktorá je zakotvená v ústavách týchto štátov. Napríklad článok 101a Ústavy Gréckej republiky a článok 39 Ústavy Portugalskej republiky týkajúci sa oblasti médií.

v ostatných oblastiach (napríklad v doprave alebo telekomunikáciách) predstavujú významné inštitúcie potrebné na chod národného hospodárstva.

Vyjadrujem názor, že nezávislosť energetických regulačných orgánov (vrátane nezávislosti správnych orgánov), je dynamicky rozvíjajúca sa oblasť, ktorá v priebehu niekoľkých rokov zaznamenala obrovský vývoj. Tento vývoj bol spojený najmä s procesmi, ktoré sa odohrávali v práve Európskej únie. Práve tento vývoj by mal byť viac analyzovaný, tak aby právna veda bola schopná do budúcnosti poskytnúť relevantné odpovede na procesy, ktoré v tejto oblasti nastali a ktoré sa naďalej dejú, hoci na prvý pohľad koncepcia nezávislých správnych orgánov narušuje už existujúce tzv. „tradičné“ vzťahy v prostredí verejnej správy.

Literatúra

Assessing the independence and effectiveness of national regulatory authorities in the field of energy, Publications Office of the EU

Dostupné na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e5f886d6-917d-11e9-9369-01aa75ed71a1/language-en?redir=1> [25. 11. 2021]

CAPROS, P. *Independence of energy regulators: new challenges*, World forum on energy regulation, Rome 5/10/2003-9/10/2003. <https://www.rae.gr/K2/ER-independence.pdf> [25. 04. 2021]

HANDRLICA, J. *Nezávislé správni orgány*. Studie Národohospodárskeho ústavu Josefa Hlávky. Praha, 2009, s. 204. ISBN 978-80-86729-49-7

IKRÉNYI, P. a kol. *Zákon o regulácii v sieťových odvetviach. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 589. ISBN 978-80-8168-731-0

Legislatívne pravidlá vlády (schválené uznesením vlády Slovenskej republiky zo 4. mája 2016 č. 164 v znení uznesenia vlády Slovenskej republiky z 28. septembra 2016 č. 441, uznesenia vlády Slovenskej republiky z 23. mája 2018 č. 251, uznesenia vlády Slovenskej republiky z 29. mája 2019 č. 242 a uznesenia vlády Slovenskej republiky z 15. júla 2020 č. 46).

OTTOVÁ, E. *Teória práva*. 3. vyd. Šamorín : Heuréka, 2010, s. 323. ISBN 978-80-89122-59-2

POUPEROVÁ, O. Nezávislé regulační orgány v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017, Vol. 12, No. 1, s. 165 – 178. ISSN 1801-0288

POUPEROVÁ, O. *Nezávislé správni úřady*. Článek byl vytvořen v rámci projektu Podpora vytváření excelentních výzkumných týmů a intersektorální mobility na Univerzitě Palackého v Olomouci CZ.1.07/2.3.00/30.0004. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/nezavisle-spravni-urady.aspx> [25. 11. 2021]

Recommendation of the Agency for the cooperation of energy regulators No 01/2016 of 30 May 2016.

Safeguarding the independence of regulators Insights from Europe's energy regulators on powers, resources, independence, accountability and transparency CEER report Ref: C16-RBM-06-03 13 December 2016. Dostupné na: <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/ca57c28e-f899-bb14-8e82-919073ff6e68> [26. 11. 2021]

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo. 3. aktual. a uprav. vyd.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8

VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 1. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2012, s. 453. ISBN 978-80-8960-303-9

ZDVIHAL, Z., SVĚŘÁKOVÁ, J., MED, J., OSADSKÁ, J. a kol. *Energetický zákon. Komentár*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2020, s. 1808. ISBN 978-80-7400-769-9 Dostupné na: www.beckonline.cz [26. 11. 2021]

Judikatura

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 22. júna 2016, sp. zn. PL. ÚS 17/2014

Rozsudok Súdneho dvora (piata komora) z 11. júna 2020. Konanie začaté na návrh Prezidenta Slovenskej republiky. Návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Ústavný súd Slovenskej republiky. *Vec C-378/19*