

VYBRANÉ ASPEKTY CENOVEJ REGULÁCIE V KONANÍ PRED ÚRADOM PRE REGULÁCIU SIEŤOVÝCH ODVETVÍ

SELECTED ASPECTS OF THE PRICE REGULATION IN THE PROCEEDINGS BEFORE REGULATORY OFFICE FOR NETWORK INDUSTRIES

Miroslav Bilišňanský

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

ABSTRAKT

Činnosti v oblasti sieťových odvetví majú v národnom hospodárstve kľúčové postavenie. Tieto odvetvia sa vyznačujú prítomnosťou monopolných štruktúr a špecifickými metódami regulácie. Táto práca sa zameriava na konanie o cenovej regulácii, ktoré je osobitným druhom správneho konania. Cieľom práce je poukázať na špecifiká konania o cenovej regulácii v porovnaní so všeobecnou úpravou podľa Správneho poriadku. Osobitná pozornosť je venovaná cenovému rozhodnutiu ako výsledku rozhodovacieho procesu v konaní pred Úradom pre reguláciu sieťových odvetví.

ABSTRACT

Activities in the field of the network industries are key variables in the national economy. This sector of economy is characterized by the presence of monopoly structures and specific methods of regulation. This paper deals with the analysis of the price regulation proceedings as a specific part administrative procedure. The goal of the presented paper is to emphasize the key particularities of the price regulation proceedings compared to general provisions stipulated by the Act on Administrative proceeding. Special attention is paid to the price decision as result of procedure steering by Regulatory office for Network Industries.

I. ÚVOD K REGULÁCII SIEŤOVÝCH ODVETVÍ

Sieťové odvetvia je možné charakterizovať ako odvetvia, v ktorých je finálny produkt poskytovaný prostredníctvom technologickej siete. Konečným produktom sa pritom rozumie dodanie určitého tovaru (elektrina, plyn, voda) alebo poskytnutie služby (odvod odpadovej vody). V oblasti podnikania v sieťových odvetviach neexistuje reálna konkurencia (resp. existuje v značne obmedzenom rozsahu), a to z dôvodu, že náklady na výstavbu paralelných sústav sietí popri už tých existujúcich by spôsobili neprimerane vysoké náklady.

Významným znakom sieťových odvetví je aj skutočnosť, že poskytovanie komodít resp. služieb v rámci týchto odvetví je do istej miery nenahraditeľným vstupom pre takmer všetky ostatné odvetvia národného hospodárstva. Kontinuálne zabezpečenie energetických vstupov je totiž jedným zo základných predpokladov fungovania každej ekonomiky. Existencia prirodzených monopolov determinuje vzájomné vzťahy vznikajúce v rámci sieťových odvetví medzi výrobcami, distribútormi, dodávateľmi týchto komodít a medzi ich odberateľmi. Miera závažnosti dopadov správania sa týchto monopolných subjektov na hospodárstvo, či životnú úroveň obyvateľstva jednotlivých krajín, je natoľko významná, že vo všetkých štátoch Európskej únie našla odraz v podobe štátnej regulácie sieťových odvetví.

Pojem regulácia vo svojej podstate predstavuje súbor nástrojov a opatrení zameraných na simulovanie trhových podmienok v odvetviach, v ktorých nie je vytvorená dostatočná konkurencia, alebo sú založené na jedinečnej infraštruktúre. Vlastníci tejto infraštruktúry pôsobia v prostredí, kde majú dominantné postavenie na vymedzenom území, kde prevádzkujú svoju činnosť. Bez vonkajších zásahov v podobe regulácie by tieto monopolné subjekty mohli svoju výsadu dominancie logicky zhodnocovať vo svoj prospech.

Keďže sieťové odvetvia sú technicky komplexné a finančne intenzívne, čo prirodzene vytvára pre potenciálne podnikateľské subjekty bariéry pri vstupe v podnikaní v rámci tohto odvetvia¹, efektívna regulácia by sa mala snažiť o dosiahnutie rovnováhy medzi ochranou odberateľov a motivovaním vlastníkov a prevádzkovateľov technologických sústav a sietí investovať do odvetvia, v ktorom pravidlá neurčuje trh, ale regulátor. Regulácia sieťových odvetví je na Slovensku zverená do pôsobnosti osobitného orgánu, ktorým je Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (Úrad).

Otázky súvisiace s reguláciou sieťových odvetví sa v súčasnosti javia ako mimoriadne aktuálne a preto sa im venuje aj zvýšená pozornosť. Predovšetkým začiatok roku 2017 sa v slovenskej energetike niesol v mimoriadne turbulentnom duchu, kedy Úrad pristúpil k zmene cenových vyhlášok a následnému retroaktívnemu zrušeniu cenových rozhodnutí vydaných pre energetické subjekty. Tento právne mimoriadne kontroverzný počin, ktorý mal vyriešiť dosiaľ vzniknutý chaos s uplatňovaním cien energií možno v stručnosti ozrejmiť v kontexte nasledujúcich skutočností.

Od roku 2017 sa v oblasti sieťových odvetví začalo nové päťročné regulačné obdobie. Cieľom novej regulačnej politiky na toto obdobie bolo optimalizovať tarifnú štruktúru v celom energetickom sektore a zabezpečiť podmienky pre vytvorenie nových tarifných produktov. Tým budú odberatelia motivovaní na zvyšovanie úspor, a zároveň sa tým má znížiť koncová spotreba a náklady na energiu.² V tejto súvislosti vydal Úrad vyhlášky upravujúce cenovú reguláciu v jednotlivých regulovaných oblastiach (elektrina, plyn, voda a teplo). Nová právna úprava umožnila pre prevádzkovateľov energetických sústav presunúť do fixnej zložky vyššie percento celkových nákladov, čo sa odrazilo v zmene distribučných taríf, ktoré sú pre energetické podniky určované v osobitných cenových rozhodnutiach, ktoré vydáva Úrad.

Keď sa ukázalo, že zmeny distribučných taríf sa u niektorých skupín odberateľov odrazia vo výraznom zvýšení zálohových platieb za energiu, spustilo to nevídaný mediálny ohlas. V tom momente do cenotvorby zasiahla (aj keď síce nepriamo) vláda, keď deklarovala, že ceny energií sa majú vrátiť minimálne na úroveň minulého roka. K tomu však bolo potrebné vydať nové cenové vyhlášky a zrušiť už vydané cenové rozhodnutia, ktoré úlohy patria výsostne do právomoci Úradu t. j. nezávislého orgánu zodpovedného za cenovú a vecnú reguláciu v oblasti sieťových odvetví.

Postup Úradu v súvislosti so retroaktívnym rušením cenových rozhodnutí vyvolal značné polemiky o možnom narušení právnej istoty ako na strane regulovaných subjektov, tak aj odberateľov. Vydanie nových cenových vyhlášok v tak krátkom čase po začiatku nového regulačného obdobia zase nesvedčí o stabilite regulačného rámca na úseku sieťových odvetví. V neposlednom rade sa opätovne objavili obvinenia z narušenia nezávislosti Úradu od politických a lobistických vplyvov, čo sú základné požiadavky noriem vnútroštátneho a európskeho práva.

Cieľom tohto príspevku je stručná analýza problematiky postavenia Úradu ako správneho orgánu v kontexte implementácie európskej legislatívy v oblasti energetiky. V centre záujmu budú právne vzťahy medzi regulátorom a regulovaným subjektom v cenovom konaní. Pozor-

¹ CAMERON, P. *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*. Second Edition. New York: Oxford University Press, 2007, s. 6-7 a nás.

² Regulačná politika, s. 13 a nás. dostupná na: <http://www.urso.gov.sk/sites/default/files/RegulacnaPolitika2017-2021.pdf>.

nosť bude venovaná aj interpretácii pojmu „nezávislosť regulačného úradu“ s ohľadom na normy vnútroštátneho a európskeho práva.

II. VŠEOBECNE O POSTAVENÍ A ÚLOHÁCH ÚRADU V RÁMCI REGULÁCIE SIEŤOVÝCH ODVETVÍ

Oblasť regulácie sieťových odvetví prešla za posledných 20 rokov výraznými zmenami. Tieto zmeny boli v počiatkoch determinované jednak celkovou snahou o transformáciu slovenskej energetiky (vrátane prípravy na plánovanú privatizáciu energetických podnikov), ako aj požiadavkami zo strany EÚ, ktoré SR musela splniť na ceste k členstvu do európskych štruktúr. SR stála vtedy pred neľahkou úlohou postupného prispôsobovania sa európskym štandardom požadujúcim umožnenie prístupu tretích strán k energetickej infraštruktúre, otvorení energetických trhov pre nové subjekty, oddeleniu účtov v rámci vertikálne integrovaných štruktúr a ďalšími opatreniami zameranými na zabezpečenie transparentného a stabilného regulačného rámca pre energetické podniky, potenciálnych investorov a v neposlednom rade aj pre odberateľov.

Úlohou plniť nové ciele v rámci regulácie sieťových bol v roku 2001 poverený Úrad, ako novozriadený multisektorový regulačný orgán. Týmto momentom prešla z Ministerstva hospodárstva SR na Úrad pôsobnosť v oblasti vecnej regulácie a od roku 2003 aj pôsobnosť v oblasti regulácie cien, ktorú dovtedy vykonávalo Ministerstvo financií SR na základe zákona č. 18/1996 Z. z. o cenách.

V súčasnosti je základným právnym predpisom na úseku regulácie sieťových odvetví zákon č. 250/2015 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach (Regulačný zákon), ktorý určuje postavenie a úlohy Úradu pri zabezpečovaní plnenia úloh v rámci cenovej a necenovej regulácie sieťových odvetví. Tento zákon je výsledkom implementácie smerníc tzv. tretieho liberalizačného balíčka³, ktoré mali prispieť k posilneniu postavenia regulačných úradov, vytvoriť nástroje na ich vzájomnú spoluprácu a zabezpečiť ich nezávislosť.

Účelom regulácie, ktorú vykonáva Úrad je transparentným a nediskriminačným spôsobom zabezpečiť dostupnosť energetických komodít resp. služieb a s nimi súvisiacich regulovaných činností za primerané ceny a v určenej kvalite.⁴ Pri výkone svojej činnosti má Úrad konať nezávislé a nestranné, tak aby sa dosiahla rovnováha medzi ochranou odberateľov a motivovaním vlastníkov a prevádzkovateľov technologických sústav a sietí investovať do obnovy a rozvoja energetickej infraštruktúry. Úrad v neposlednom rade plní aj úlohy vyplývajúce z európskych smerníc.

Na zabezpečenie vyššie uvedeného účelu regulácie má Úrad rozsiahle množstvo právomoci a povinností, ktoré možno rozdeliť do nasledovných skupín:

a) *Legislatívne*; Medzi najvýznamnejšie právomoci Úradu patrí príprava a vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov, a to vyhlášok, ktorú sú uverejňované v Zbierke zákonov SR v plnom znení. Vyhlášky napríklad stanovujú podrobnosti týkajúce sa rozsahu a spôsobu výkonu cenovej regulácie a Úrad ich vydáva osobitne pre každú z oblastí sieťových odvetví, t.j. elektroenergetiku, plynárenstvo, tepelnú energetiku a vodné hospodárstvo⁵.

³ Napríklad Smernica č. 2009/72/ES zo dňa 13.06.2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica č. 2003/54/ES a Smernica č. 2009/73/ES zo dňa 13.07.2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh so zemným plynom, ktorou sa zrušuje smernica č. 2003/55/ES.

⁴ § 3 ods. 1 zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii sieťových odvetví.

⁵ Vyhláška Úradu č. 18/2017 Z. z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v elektroenergetike a niektoré podmienky vykonávania regulovaných činností v elektroenergetike, vyhláška Úradu č. 223/2016 Z. z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v plynárenstve, vyhláška Úradu č. 248/2016 Z. z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v tepelnej energetike, vyhláška Úradu č. 21/2017 Z. z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia výroby, distribúcie a dodávky pitnej vody verejným vodovodom a odvádzania a čistenia odpadovej vody verejnou kanalizáciou.

b) *Kontrolné*; Do právomoci Úradu patrí vykonávanie kontroly nad dodržiavaním Regulačného zákona, všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho základe ako aj právoplatných rozhodnutí Úradu vo vzťahu k osobám, ktoré vykonávajú regulovanú činnosť. Úrad je taktiež orgánom dohľadu vo vzťahu k prevádzkovateľovi elektrizačnej prenosovej sústavy a prevádzkovateľovi plynárenskej prepravnej siete, voči ktorým monitoruje plnenie podmienok udelenia rozhodnutia o certifikácii, ako aj dodržiavanie povinností týkajúcich sa unbundlingu, ako aj ďalších podmienok stanovených Regulačným zákonom. Úrad monitoruje zmluvné vzťahy v rámci zdieľaných služieb vertikálne integrovaných podnikov a dohliada, aby investície boli vynakladané hospodárne a efektívne.

V rámci svojho postavenia má Úrad povinnosť sledovať fungovanie trhu s elektrinou a plynom. Táto pôsobnosť vyplýva Úradu z transpozície tretieho energetického balíka, podľa ktorého má regulačný orgán monitorovať predovšetkým vývoj na trhu s elektrinou a plynom z krátkodobého, strednodobého a dlhodobého hľadiska, vrátane takých aspektov ako je výrobná kapacita, rozdielne zdroje výroby, ponuka a dopyt, prenosová/prepravná ako aj výrobná infraštruktúra, kvalita služieb, cezhraničný obchod, investície atď.

c) *Rozhodovacie*; Cenová aj necenová regulácia sieťových odvetví sa vykonáva v rámci rozhodovacích procesov v oblasti verejnej správy, kde sa tak ako aj v iných konaniach verejného práva prejavuje vzťah nadriadenosti Úradu ako orgánu verejnej správy voči regulovaným subjektom. Rozhodovacie procesy v oblasti regulácie sieťových odvetví sú pomerne členité a zahŕňajú rôzne administratívne vzťahy. V cenovej regulácii Úrad v rámci rozhodovacej činnosti určuje ceny za tovary a služby, ktoré odberateľom poskytujú regulované subjekty. Pri necenovej regulácii patrí do právomoci Úradu rozhodovanie o uložení pokuty za porušenie povinností vyplývajúcich z Regulačného zákona a vykonávacích predpisov, ako aj ukladanie opatrení na odstránenie a nápravu nedostatkov zistených pri kontrole.

Dôležitou súčasťou rozhodovacích procesov Úradu sú rozhodnutia o vydaní povolenia na podnikanie v energetike, ktoré majú charakter tzv. oprávňujúcich správnych aktov. Regulované subjekty môžu svoju podnikateľskú činnosť vykonávať len na základe a v súlade s týmto povolením. Postupná harmonizácia s právom EÚ však postupne prispieva k odstraňovaniu zložitých administratívnych prekážok, čo sa prejavilo napríklad aj v tom, že pre výkon niektorých podnikateľských činností v energetike dnes postačuje už len splnenie si oznamovacej povinnosti. Aj tieto deregulačné tendencie výraznou mierou prispievajú k zatraktívneniu podnikateľského prostredia pre vstup nových subjektov na trh.

Transpozíciou smerníc tretieho energetického balíka vyplynulo pre Úrad taktiež úloha arbitra v sporoch týkajúcich sa porušenia povinnosti prevádzkovateľov energetických sústav a sietí. Rozhodnutie Úradu je záväzné a o jeho odvolaní rozhoduje súd.

d) *Informačné*; Podľa Regulačného zákona má Úrad každoročne vypracovať správu o svojej činnosti. Úrad ďalej zverejňuje regulačnú politiku, právoplatné rozhodnutia vo veci samej vydané v správnom konaní, informácie o právach účastníkov trhu a platných právnych predpisov upravujúcich problematiku sieťových odvetví.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že regulácia sieťových odvetví ako aj postavenie Úradu bolo do značnej miery ovplyvnené európskou legislatívou. To sa týka predovšetkým oblasti elektroenergetiky a plynárenstva, v rámci ktorých EÚ považuje za nevyhnutné, aby všetky členské štáty prijali opatrenia potrebné na to, aby sa zaviedol minimálny štandard regulácie týchto odvetví hospodárstva. Práve odvetvia elektroenergetiky a plynárenstva sú zo strany Európskej komisie považované za rozhodujúci kus skladačky pri dotváraní jednotného európskeho trhu s energiami po vzore voľného pohybu osôb, tovaru, služieb a kapitálu.

Možno konštatovať, že formálne postavenie a právomoci Úradu zakotvené v súčasnom Regulačnom zákone zodpovedajú európskym štandardom. Na druhej však nemožno úplne ignorovať hlasy volajúce po vo väčšej deregulácii niektorých odvetví energetiky, a to predovšetkým vo vzťahu k cenovej regulácii.

Cenovej regulácii v súčasnosti podliehajú predovšetkým činnosti súvisiace s prístupom a pripojením výrobných alebo odberných zariadení do energetických sústav a sietí a tiež služby súvisiace s prepravou tovaru prostredníctvom tejto infraštruktúry a jeho následnou dodávkou odberateľom. Kým cenová regulácia v prípade prístupu, pripojenia a distribúcie prostredníctvom technologickej infraštruktúry má svoje opodstatnenie (nakoľko sa jedná o prirodzené monopolné segmenty), cenová regulácia v oblasti dodávky niektorých komodít (najmä elektrina a plyn) nie je celkom v súlade s deregulačnými tendenciami v oblasti sieťových odvetví. Regulácia ako taká by mala byť obmedzená len na nevyhnutne potrebnú mieru, t. j. na oblasti kde pôsobia tzv. prirodzené monopoly a kde neexistuje reálna konkurencia. Z uvedeného dôvodu nie je nutné, aby dnes cenovej regulácii v oblasti dodávky elektriny a plynu podliehali všetky domácnosti a malé podniky.⁶ Najefektívnejším regulátorom cien by v tomto prípade bol fungujúci trhový mechanizmus a skutočná konkurencia medzi jednotlivými dodávateľmi.

III. NEZÁVISLOSŤ ÚRADU

Začiatkom roka 2017 sa objavili obvinenia z narušenia nezávislosti Úradu pri vydávaní a rušení cenových rozhodnutí. Kým spočiatku bol Úrad obvinený z toho, že pri vydávaní cenových rozhodnutí podľahol tlaku lobistických skupín, následne pri rušení cenových rozhodnutí bol kritizovaný za to, že konal na politickú objednávku vlády, čo má byť v priamom rozpore s vnútroštátnym aj medzinárodným právom. Žiaľ, aj napriek širokej mediálnej pozornosti, otázka posúdenia nezávislosti Úradu sa opäť stala len prostriedkom politického boja, než predmetom odbornej diskusie. Ďalšia časť bude preto pojednávať o tom, do akej miery a v akom význame možno v slovenskom práve hovoriť o nezávislosti Úradu.

Podľa Regulačného zákona má Úrad pri výkone svojej pôsobnosti postupovať nestranné a nezávisle. Štátne orgány, orgány územnej samosprávy, iné orgány verejnej moci ani ďalšie osoby nesmú ovplyvňovať Úrad pri vykonávaní jeho pôsobnosti.⁷ Inými slovami Úrad má svoju regulačnú činnosť vykonávať nezávisle od politickej moci a tlakov iných osôb, ktorými sú predovšetkým samotné regulované subjekty. Regulačný zákon explicitne rozlišuje medzi nezávislosťou funkčnou a nezávislosťou politickou.

1. Funkčná nezávislosť

Pojem funkčná nezávislosť môže byť používaný ako synonymum pre objektívnosť, nestrannosť či neutralitu. Tento význam pojmu „nezávislosť“ implikuje, že správny orgán má pri výkone svojich právomocí postupovať nestranné vo vzťahu k účastníkom konania, resp. iným zainteresovaným subjektom.⁸ Funkčná nezávislosť má zabezpečiť, že Úrad pri výkone svojej právomoci nebude presadzovať záujmy len niektorých skupín regulovaných subjektov na úkor iných účastníkov trhu. Požiadavka nestrannosti Úradu má o to väčší význam, že sieťové odvetvia sú charakteristické prítomnosťou monopolných a vertikálne integrovaných štruktúr, ktoré by svoju dominanciu mohli ľahko zhodnotiť vo svoj prospech. Úrad musí dbať na ochranu odberateľov a vytvorenie transparentných podmienok pre prístup tretích strán k energetickej infraštruktúre. Na druhej strane však Úrad musí prihliadať aj na oprávnené prevádzkovateľov sústav a sietí. V opačnom prípade by totiž mohlo dôjsť k poklesu investícií do infraštruktúry, čo by sa v konečnom dôsledku negatívne odrazilo na celkovej ekonomike krajiny.

Súčasná právna úprava obsahuje viacero nástrojov na zabezpečenie požiadavky nezávislosti výkonu Úradu od presadzovania záujmov regulovaných subjektov. Rámcové požiadavky

⁶ Podľa ustanovenia § písm. k) zákona č. 250/2012 Z. z. je malým podnikom koncový odberateľ elektriny s ročnou spotrebou elektriny najviac 30 000 kWh za predchádzajúci rok alebo koncový odberateľ plynu s ročnou spotrebou plynu najviac 100 000 kWh za predchádzajúci rok.

⁷ § 4 ods. 2 zákona č. 250/2012 Z. z.

⁸ HANDRLICA, J.: Nezávislé regulačné orgány (?) In: Jusitčná revue. Roč. 60, č. 2 (2008), s. 167.

na funkčnú nezávislosť pritom obsahujú už normy európskeho práva. Smernice tretieho energetického balíka obsahujú rámcové pravidlá na právne oddelenie a funkčnú nezávislosť Úradu od súkromného sektora. Personál Úradu a osoby zodpovedné za jeho riadenie musia konať nezávisle od akýchkoľvek trhových záujmov a pokynov súkromných subjektov.⁹ Ustanovenia Regulačného zákona nedovoľujú, aby mal Predseda Úradu alebo Člen rady akékoľvek hospodárske záujmy v štruktúrach regulovaného subjektu alebo sa sám alebo prostredníctvom inej osoby podieľal na podnikaní v sieťových odvetviach. Konflikt záujmov je prekážkou pre prijatie do služobného úradu a tiež dôvodom na odvolanie z funkcie. To platí aj v prípade, že sa do konfliktu záujmov dostali osoby Predsedovi alebo členovi Rady blízke.

2. Politická nezávislosť

Politická nezávislosť vo všeobecnosti znamená, že správny orgán nie je viazaný pokynmi a záväznými nariadeniami žiadneho nadriadeného orgánu. Konštrukcia nezávislosti štátnych orgánov je klasickému hierarchickému usporiadaniu štátnej správy skôr cudzia. Štruktúra štátnej správy je totiž budovaná na vzťahoch nadriadenosti a podriadenosti a vzájomnej zodpovednosti jednotlivých orgánov. Výkon štátnej správy je založený na demokratickej legitimitate: najvyšší orgán moci výkonnej je zodpovedný zákonodarnému zboru, ktorý vzišiel z priamych a slobodných volieb. Vláda, ktorá je zostavovaná, trvá a zaniká v závislosti od vôle priamych zástupcov ľudu, stojí na čele hierarchicky usporiadaných orgánov štátnej správy. Vláda, resp. jej členovia sú zodpovední za riadenie svojich rezortov a za činnosť orgánov moci výkonnej navonok.¹⁰ Berúc do úvahy uvedené, logicky sa natíska otázka, že ak teda existuje orgán štátnej správy, ktorý je nezávislý od vlády, aká je jeho legitimita.

Právny základ a aj legitimitu na vytvorení politicky nezávislého regulačného orgánu pre oblasť sieťových odvetví je potrebné hľadať v normách európskeho práva. Boli to práve smernice tretieho energetického balíka, ktoré stanovili požiadavku na vytvorenie funkčne a politicky nezávislého regulačného orgánu. Hlavnými požiadavkami smerníc bolo, aby personál regulačných orgánov a osoby zodpovedné za jeho riadenie nepožadovali ani neprijímali priame pokyny od žiadneho štátneho ani iného verejnoprávneho subjektu. S cieľom chrániť nezávislosť regulačného orgánu členského štátu zabezpečia najmä, aby mali regulačné orgány oddelené rozpočty a disponovali dostatočnými finančnými a personálnymi prostriedkami pri plnení svojich povinností.¹¹

V právnom poriadku SR je Úrad konštituovaný ako orgán štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou a nemožno ho začleniť do žiadnej riadiacej štruktúry v systéme orgánov štátnej správy, pre ktorú je typický vertikálny subordinačný princíp. V organizačnom chápaní je Úrad orgán štátnej správy, ktorý nemá nadriadený orgán.¹² Práve naopak z Regulačného zákona, ktorým bol zriadený vyplýva jeho postavenie ako politicky nezávislého orgánu, čo je dôsledkom implementácie európskych smerníc. Prijatím Regulačného zákona bola posilnená nezávislosť a nestrannosť Úradu aj po stránke finančnej. Úrad hospodári so samostatným rozpočtom a nie je uvádzaný ako rozpočtová organizácia štátu. Pozitívne možno hodnotiť, systém kreovania členov Rady, ktorých vymenúva a odvoláva prezident SR. Traja členovia sú vymenovaní na návrh vlády a traja na návrh Národnej rady. Regulačný zákon striktnie vymedzuje podmienky na odvolanie členov Rady, ktoré je prípustné len vo vymedzených prípadoch. Táto konštrukcia má zabezpečiť dostatočnú kontinuitu fungovania Rady.

⁹ Čl. 35 smernice č. 2009/72/ES.

¹⁰ HANDRLICA, J.: Nezávislé regulačné orgány (?) In: Jusitčná revue. Roč. 60, č. 2 (2008), s. 169

¹¹ Čl. 35 smernice č. 2009/72/ES.

¹² MACHAJOVÁ, J. a kol. Všeobecné správne právo. Bratislava: Eurokódex, 2009. 104 str.

Podľa predchádzajúcej právnej úpravy¹³ bolo v právomoci Ministerstva hospodárstva SR schvaľovanie Regulačnej politiky. Na základe Regulačnej politiky Rada určovala rozsah cenovej regulácie a spôsob jej vykonávania. Táto právomoc umožňovala vláde, ako vrcholnému organu výkonnej moci, výraznou mierou realizovať svoj politický program aj v oblasti energetiky. V súčasnosti je podľa Regulačného zákona právomoc schvaľovať Regulačnú politiku výhradne v právomoci Rady. Rada nie je pripomienkami Ministerstva hospodárstva viazaná.

Prijatím zákona č. 164/2017 Z. z., ktorým sa novelizoval Regulačný zákon došlo k zmene v systéme kreovania Predsedu úradu. Po novom je Predseda aj Podpredseda úradu vymenúvaný aj odvolávaný vládou. Takáto konštrukcia pochopiteľne vyvoláva obavy o súlade s požiadavkami európskych smerníc, ktoré kladú dôraz na politickú nezávislosť predstaviteľov regulačných orgánov. Zdá sa, že tieto obavy sú oprávnené. Problém je možné vnímať v dvoch rovinách: (1) *Potenciálny konflikt záujmov*; je známe, že aj v súčasnosti má štát významnú majetkovú účasť v energetických podnikoch. Štát svoje akcie vlastní a spravuje prostredníctvom Ministerstva hospodárstva SR, t. j. ústredného orgánu štátnej správy. V situácii kedy je vláda oprávnená menovať vrcholného predstaviteľa regulačného orgánu vzniká reálne riziko konfliktu záujmov medzi štátom ako subjektom zainteresovaným v podnikaní v sieťových odvetviach a štátom s priamym dosahom na personálne obsadenie vedúceho predstaviteľa regulačného orgánu. V tomto smere sa predchádzajúca konštrukcia menovania a odvolávania Predsedu úradu Prezidentom SR na návrh vlády javí ako transparentnejšia (2) *Mechanizmus zodpovednosti*; Pri štátnom orgáne, ktorý má existovať mimo klasickú hierarchickú štruktúru organizácie štátnej správy je potrebné nastaviť vysoké nároky na zabezpečenie mechanizmov zodpovednosti voči predstaviteľom takého úradu. V tomto prípade však ťažko možno obhájiť politickú nezávislosť Úradu, keď jej čelný predstaviteľ vyvodzuje svoju zodpovednosť vrcholnému orgánu výkonnej moci. Na druhej strane je však potrebné dodať, že rovnako ako v prípade členov Rady aj Predsedu úradu je možné odvolať len v striktno stanovených prípadoch. V tomto smere sa ako vhodnejšia javí konštrukcia menovania predsedu Prezidentom SR, tak ako tomu bolo v minulosti, alebo priamo Národnou radou SR. Takáto konštrukcia by bola v súlade s európskymi požiadavkami a splňala by požiadavku demokratickej legitimity.

IV. CENOVÁ REGULÁCIA

Cenová regulácia patrí k ťažiskovým činnostiam v rámci regulácie sieťových odvetví. Rozsah regulácie a spôsob jej výkonu výraznou mierou ovplyvňujú odvetvie energetiky, čo sa samozrejme odráža na výslednej faktúre za energie, ktorú v konečnom dôsledku zaplatí odberateľ. V súčasnosti je výkon cenovej regulácie v sieťových odvetviach plne v kompetencii Úradu, ktorý ho vykonáva v rozsahu stanoveným Regulačným zákonom a v súlade s Regulačnou politikou.

Základný rámec cenovej regulácie v sieťových odvetviach vymedzuje Regulačná politika ako stratégia, ktorá upravuje vykonávanie regulácie počas určeného regulačného obdobia. Regulačná politika je dokument vypracovaný Radou, ktorý okrem stanovenia dĺžky regulačného obdobia definuje aj rozsah a spôsob vykonávania cenovej regulácie. Pozitívne možno hodnotiť, že na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy má byť dnes súčasťou Regulačnej politiky aj zhodnotenie vplyvov navrhovaného rozsahu cenovej regulácie a spôsobu jej vykonávania na trh s regulovanými tovarmi a službami¹⁴. Táto požiadavka môže prispieť k transparentnosti a predvídateľnosti regulačného rámca pre všetky participujúce subjekty.

¹³ Zákon č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach.

¹⁴ Zákon č. 164/2017 Z. z. zo dňa 13.07.2017, ktorý novelizoval niektoré ustanovenia zákona č. 250/2012 Z. z.

Regulačná politika je záväzná počas celého Regulačného obdobia pre všetkých účastníkov trhu v sieťových odvetviach. Súčasná regulačná politika má platiť až do roku 2021. Pre zabezpečenie stability podnikateľského prostredia však nie je až tak rozhodujúca dĺžka regulačného obdobia ako miera zmien týkajúcich sa primárnej a sekundárnej legislatívy. Práve príliš časté zmeny nastavenia regulácie vo vyhláškach a zásadné novely zákonov v priebehu regulačného obdobia sú trňom v oku regulovaných subjektov. V tejto súvislosti možno uviesť príklad, keď len dva mesiace po začiatku nového regulačného obdobia došlo v elektroenergetike pod tlakom verejnosti k vydaniu úplne novej cenovej vyhlášky č. 18/2017 Z. z., čím sa *de facto* vrátili tarify za prístup a distribúciu na úroveň, na akej boli počas predchádzajúceho regulačného obdobia. Stabilita regulačného rámca síce nemôže znamenať jeho absolútnu nemennosť, avšak vyvolané zmeny by nemali byť vnútropolitického charakteru, tak ako tomu bolo na začiatku roka 2017.

Ciele Regulačnej politiky Úrad realizuje vydávaním všeobecne záväzných právnych predpisov - vyhlášok, v ktorých sú zohľadnené jednotlivé spôsoby vykonávania cenovej regulácie v zmysle § 12 Regulačného zákona. Následne Úrad v rámci cenových konaní aplikuje abstraktné ustanovenia vyhlášky voči regulovaným subjektom, ktoré na základe vydaných cenových rozhodnutí uplatňujú voči svojich odberateľom tarify a poplatky za poskytnuté tovary a služby.

V. KONANIE O CENOVEJ REGULÁCII

1. Pojmové vymedzenie a účastníci konania o cenovej regulácii

Konanie o cenovej regulácii je osobitným druhom konania v oblasti verejnej správy. Toto konanie sa považuje za najdôležitejší ale zároveň najzložitejší z rozhodovacích procesov v rámci regulácie sieťových odvetví. Konanie o cenovej regulácii možno vymedziť ako normami správneho práva upravený postup regulačného orgánu a regulovaných subjektov pri vydávaní (zмене a zrušení), preskúmaní a kontrole dodržiavania cenového rozhodnutia ako individuálneho správneho aktu, v ktorom regulačný orgán rozhoduje cenách a podmienkach ich uplatnenia v oblasti sieťových odvetví. Účastníkom cenového konania je v zásade len regulovaný subjekt, ktorého sa regulácia dotýka.¹⁵ V zákonom stanovených prípadoch je účastníkom aj Ministerstvo hospodárstva SR a Ministerstvo životného prostredia.¹⁶

2. Cenový návrh

Začatie konania o cenovej regulácii je ovládané kombináciou dvoch zásad – dispozičnou zásadou a zásadou oficiality. Konanie o cenovej regulácii sa môže začať na podnet regulovaného subjektu ako aj na podnet Úradu. V oboch prípadoch konanie o cenovej regulácii začína doručením návrhu ceny tovaru a s ním súvisiacich regulovaných činností a podmienok ich uplatnenia.

Na to, aby s doručením návrhu ceny boli spojené príslušné hmotnoprávne a procesnoprávne účinky, treba aby obsahoval zákonom stanovené náležitosti. Osobitnú pozornosť je potrebné venovať požiadavke na predloženie (1) dokladu o schválení ceny najvyšším orgánom spoločnosti a tiež (2) vyhodnotenie vplyvu návrhu ceny na jednotlivé skupiny obyvateľov.

¹⁵ V súvislosti so stanovením okruhu účastníkov cenového konania súdna prax jednoznačne odmieta subsidiárne použitie ustanovenia § 14 Správneho poriadku. „Ak by mohla byť účastníkom konania podľa zákona č. 250/2012 Z. z. každá fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá spĺňa znaky uvedené v § 14 ods. 1 Správneho poriadku, spôsobilo by to extrémny nárast počtu účastníkov konania o cenovej regulácii. Dôsledkom toho by bola faktická nemožnosť dosiahnuť účel konania o cenovej regulácii.“

¹⁶ § 14 ods. 3 zákona č. 250/2012 Z. z.

2.1 Súhlas najvyššieho orgánu spoločnosti.

Osobitnou obligatórnou náležitosťou cenového návrhu je doklad o schválení návrhu ceny najvyšším orgánom obchodnej spoločnosti alebo družstva alebo spoločníkmi verejnej obchodnej spoločnosti alebo spoločníkmi komanditnej spoločnosti. Táto požiadavka je obligatórnou súčasťou aj iných právnych úkonov v rámci cenového konania, a to odvolania voči cenovému rozhodnutiu¹⁷ a tiež návrhu na zmenu cenového rozhodnutia.¹⁸ Nie je zrejmé, aké pohnutky viedli zákonodarcu k zakotveniu tejto požiadavky v rámci cenového konania. Odpoveď nevyplýva ani z dôvodovej správy k Regulačnému zákonu. V každom prípade je diskutabilné, či takáto forma ingerencie štátu do vnútorného rozhodovania obchodných spoločností a družstiev je vhodná a má aj nejaké racionálne opodstatnenie.

Návrh ceny predstavuje dispozitívny úkon regulovaného subjektu, s ktorým zákon spája začiatok konania o cenovej regulácii. Regulované subjekty, ktoré sú v najčastejšom prípade obchodnými spoločnosťami prejavujú svoju vôľu navonok prostredníctvom svojich exekutívnych orgánov. Ustanovenia Obchodného zákonníka o jednotlivých typoch obchodných spoločností priamo určujú kto je štatutárny orgán, a ustanovujú aj povinnosť určiť v spoločenskej zmluve či stanovách spôsob, akým štatutárny orgán koná. Štatutárne orgány v záujme investorov riadia spoločnosť a zabezpečujú jej podnikateľskú činnosť na základe vlastných rozhodovacích právomocí, ako aj na základe rozhodnutí najvyšších orgánov spoločnosti. Štatutári pri výkone svojej funkcie konajú s odbornou starostlivosťou.¹⁹ Konanie štatutárov môžu obmedziť vnútorné predpisy, rozhodnutia najvyšších orgánov spoločnosti alebo dozorných orgánov. Právny poriadok a vnútorné predpisy spoločnosti taktiež obsahujú mechanizmus vyvodzovania zodpovednosti za konanie štatutárnych zástupcov pri výkone ich funkcie. Ako je vidno, vzťah výkonu exekutívy a najvyšších orgánov regulovaných subjektov je riešený normami súkromného práva a ich vnútornými predpismi. Na tomto mieste sa nejaví vhodné, aby zákonodarca zasahoval do vnútorných rozhodovacích pomerov regulovaných subjektov.

Navyše nie je celkom zrejmé, akým spôsobom môže súhlas najvyššieho orgánu spoločnosti s cenovým návrhom ovplyvniť Úrad pri plnení jeho úloh v rámci cenového konania. Úrad v rámci podaného návrhu má zhodnotiť či navrhované ceny, podmienky ich uplatnenia a predložené podklady sú v súlade s regulačným rámcom platným na úseku cenovej regulácie sieťových odvetví. Úradu neprislúcha postavenie arbitra v otázke či štatutárny zástupca regulovaného subjektu konaná v medziach vôle najvyššieho orgánu spoločnosti. Je diskutabilné, či sa takouto zákonnou úpravou neodôvodnene neznižuje kredibilita výkonu funkcie štatutárnych zástupcov.

2.2 Vyhodnotenie vplyvu ceny na jednotlivé skupiny odberateľov

Novelou č. 164/2017 Z. z. sa obsahové náležitosti cenového návrhu rozšírili aj o povinnosť predložiť vyhodnotenie vplyvu návrhu ceny na jednotlivé skupiny odberateľov. Inými slovami, regulovaný subjekt musí spolu s návrhom cien predložiť Úradu aj akúsi vlastnú analýzu vplyvu navrhovaných cien voči svojim odberateľom. Bližšie požiadavky na obsahové náležitosti predpokladaných vplyvov však už Regulačný zákon nerieši a inak tomu nie je ani vo vykonávacích predpisoch. Taktiež nie je zrejmé aké skupiny odberateľov má zákonodarca na mysli, keďže Regulačný zákon osobitne uvádza len jednu skupinu odberateľov a to sú tzv. zraniteľní odberatelia elektriny a plynu, t. j. odberatelia elektriny a plynu v domácnosti a malé podniky.

¹⁷ § 18 ods. 6 zákona č. 250/2012 Z. z.

¹⁸ § 17 ods. 8 zákona č. 250/2012 Z. z.

¹⁹ V prípade akciových spoločností sú členovia predstavenstva sú povinní vykonávať svoju pôsobnosť s náležitou starostlivosťou, ktorá zahŕňa povinnosť vykonávať ju s odbornou starostlivosťou a v súlade so záujmami spoločnosti a všetkých jej akcionárov.

K zabezpečeniu právnej istoty účastníkov konania a celkovej transparentnosti cenového konania by prispelo, aby boli náležitosti požadovanej analýzy bližšie definované vo vykonávacích predpisoch. Súčasná právna úprava prakticky ponecháva na neobmedzenej úvahe Úradu posúdiť či predložené vplyvy navrhovaných cien spĺňajú formálne a obsahové náležitosti. Uvedená problematika si zasluhuje zvýšenú pozornosť aj z toho titulu, že nesplnenie obsahových náležitosti cenového návrhu môže v konečnom dôsledku viesť buď k zastaveniu konania alebo vydaniu cenového rozhodnutia na základe podkladov, ktoré sú Úradu známe z jeho činnosti.

Okrem absencie bližších požiadaviek na formálnu a obsahovú stránku analýzy ostáva diskutabilnou už samotné opodstatnenie jej vypracovania. Posudzovanie vplyvov cien na odberateľov by mal totiž vykonávať Úrad ako orgán štátnej správy na úseku regulácie sieťových odvetví, do ktorého pôsobnosti patrí zabezpečiť tovary a služby za primerané ceny. Analýza posudzovania vplyvov cien na jednotlivé skupiny odberateľov musí byť kľúčovou súčasťou postupov už v rámci tvorby Regulačnej politiky a cenových vyhlášok. Uvedené umožní Úradu posúdiť rôzne možnosti a metódy výkonu regulácie ako na regulované subjekty, tak aj na jednotlivé skupiny odberateľov. Navyše analýza, ktorú vypracuje regulovaný subjekt nemusí byť pre Úrad nijako smerodajná, keďže regulovaný subjekt vykonáva regulovanú činnosť v rámci podnikania, pričom v prvom rade sleduje svoj vlastný prospech v podobe tvorby zisku. Analýza vypracovaná regulovaným subjektom tak stráca na objektivite.

3. Ďalší priebeh konania o cenovej regulácii

Konanie o cenovej regulácii sa vo väčšine prípadov spravuje zásadou písomnosti. Napriek tomu Regulačný zákon zakotvuje fakultatívnu možnosť Úradu nariadiť aj ústne pojednávanie. Konanie o cenovej regulácii, ktorého súčasťou je ústne konanie, sa spravuje zásadou koncentrácie. Koncentračná zásada sústreďuje procesnú možnosť účastníka konania označovať a predkladať návrhy iba do určitého štádia konania a súčasne vylučuje túto možnosť v ostatných štádiách konania. V konaní o cenovej regulácii je koncentračná zásada vyjadrená tým, že Úrad nie je povinný prihliadať na skutočnosti, ktoré regulovaný subjekt neuplatnil najneskôr na ústnom pojednávaní.

Konanie o cenovej regulácii je neverejné. Môžu sa na ňom zúčastniť iba účastníci konania, t. j. regulovaný subjekt a v niektorých prípadoch aj ústredné orgány štátnej správy. Vzhľadom na celospoločenský význam regulácie sieťových odvetví by možno stálo za úvahu zverejniť niektoré konania o cenovej regulácii, prípadne ich časti alebo aspoň niektoré podklady, čím by sa výraznou mierou prispelo k transparentnosti tohto správneho konania. Na druhej strane je potrebné brať do úvahy, že súčasťou podkladov v rámci cenového konania predkladaných regulovaným subjektom sú častokrát informácie, ktoré sú chránené osobitnými predpismi (napr. obchodné a daňové tajomstvo), čo znižuje priestor pre verejnosť týchto konaní.

VI. CENOVÉ ROZHODNUTIE

1. Všeobecná charakteristika cenového rozhodnutia

Cenové rozhodnutie predstavuje finálne štádium konania o cenovej regulácii, v ktorom dochádza na základe výsledkov z predchádzajúcich štádií rozhodovacieho procesu k meritórnemu vybaveniu veci na danom stupni. Cenové rozhodnutie je individuálnym právnym aktom, v ktorom je vyjadrený účel a zmysel celého rozhodovacieho procesu regulácie sieťových odvetví, t. j. zabezpečiť dostupnosť energie a s nimi súvisiace regulované činnosti za primerané ceny.

Cenové rozhodnutie má po formálnej stránke písomnú podobu. Výrok rozhodnutia priamo vychádza z predmetu konania. Táto zásada je naplnením ústavnej zásady obsiahnutej v čl. 2

ods. 2 Ústavy SR. Úrad nemôže rozhodnúť o veci, alebo spôsobom, ktoré zákon vopred nepozná.

V kontexte cenového rozhodnutia je obligatórnou obsahovou náplňou rozhodnutia výrok o schválení ceny alebo určení ceny regulovanému subjektu, a to v závislosti od predmetu konania a skutočnosti, akým spôsobom je konkrétna činnosť regulovaná podľa osobitných predpisov²⁰. Fakultatívnou náležitosťou výroku je určenie podmienok uplatnenia ceny. Cenové rozhodnutie spravidla vo výroku obsahuje aj časový údaj o aplikácii cien, rešpektujúc pravidlo zakotvené v ustanovení § 14 ods. 12 Regulačného zákona, že „*cenové rozhodnutie na prvý rok regulačného obdobia platí na celé regulačné obdobie, ak Úrad neschváli zmenu cenového rozhodnutia.*“

Cenové rozhodnutie je verejnomocenský akt, ktorým sa zasahuje do právnej pozície regulovaného subjektu. Právne účinky cenového rozhodnutia sú vyvolané v momente jeho doručenia. Počnúc týmto okamihom sa stáva platným a Úrad ho už nemôže ľubovoľne zrušiť alebo zmeniť, a na druhej strane regulovaný subjekt môže proti nemu brojiť len spôsobom ustanoveným zákonom. Riadnym opravným prostriedkom voči cenovému rozhodnutiu je odvolanie. Špecifikum odvolania voči cenovému rozhodnutiu oproti všeobecnej úprave Správneho poriadku je predovšetkým odvolacia lehota, ktorá je 40 dňová a začína plynúť odo dňa oznámenia rozhodnutia. Praktický význam predĺženia lehoty súvisí s požiadavkou schválenia odvolania najvyšším orgánom spoločnosti, ktorá je obligatórnou náležitosťou odvolania. Po vyčerpaní riadneho opravného prostriedku, alebo ak sa regulovaný subjekt rozhodol odvolanie nepodať, stáva sa cenové rozhodnutie právoplatným.

Právoplatnosť rozhodnutia znamená, že rozhodnutie upravuje pomery regulovaného subjektu končným, neodvolateľným spôsobom. Právoplatnosť rozhodnutia zásadne bráni tomu, aby sa vo veci znovu konalo a rozhodovalo, okrem prípadov, keď to zákon umožňuje. Do právoplatného cenového rozhodnutia možno zasiahnuť iba protestom prokurátora, podaním správnej žaloby na preskúmanie cenového rozhodnutia, ako aj postupom zmeny alebo zrušenia cenového rozhodnutia podľa ustanovenia § 17 Regulačného zákona.

Rozhodnutie vydané v konaní o cenovej regulácii je predbežne vykonateľné.²¹ Regulovaný subjekt je povinný vykonávať svoju podnikateľskú činnosť v súlade s vydaným cenovým rozhodnutím²².

2. Zmena a zrušenie cenového rozhodnutia

Cenové rozhodnutia v oblasti energetiky sa v zásade vydávajú na celé regulačné obdobie, aby sa tým zabezpečila stabilita a predvídateľnosť v prostredí, v ktorom podmienky neurčuje trh ale regulátor. Každodenná realita však nie je nemennou konštantou a neustále sa vyvíja, pričom sa môže stať, že podmienky za ktorých bolo cenové rozhodnutie vydané nezodpovedajú súčasnému zmenenému faktickému a právnomu stavu. Absolútnou nezmeniteľnosťou cenového rozhodnutia počas prebiehajúceho regulačného obdobia by mohlo ľahko dôjsť k zmareniu účelu regulácie a deformácii vzťahov medzi regulovanými subjektmi a odberateľmi. Základnou podmienkou pre zmenu alebo zrušenie cenového rozhodnutia je skutočnosť,

²⁰ Podľa ustanovenia § 12 ods. 1 zákona č. 250/2012 Z. z. sa cenová regulácia vykonáva nasledovnými spôsobmi: (i) priame určenie pevnej ceny, (ii) priame určenie maximálnej ceny, (iii) určenie spôsobu výpočtu pevnej ceny, (iv) určenie spôsobu výpočtu maximálnej ceny, (v) určenie rozsahu ekonomicky oprávnených nákladov, ktoré možno do ceny započítať, a výšky primeraného zisku, (vi) určenie ceny využitím opatrení, ako sú najmä aukcie. Každá z činností v oblasti sieťových odvetví má svoje špecifiká a preto si vyžaduje aj osobitnú metódu regulácie. O tom, ktorá regulačná metóda bude použitá v danom prípade rozhodujú osobitné predpisy, vyhlášky, ktorými sa vykonáva cenová regulácia v sieťových odvetviach.

²¹ § 18 ods. 4 zákona č. 250/2012 Z. z.

²² § 29 ods. 1 písm. b) zákona č. 250/2012 Z. z..

že nastala situácia predpokladaná v zákone. Zmeniť a zrušiť cenové rozhodnutie je možné iba z taxatívne uvedených dôvodov.

Začiatkom roka 2017 pristúpil Úrad k zrušeniu cenových rozhodnutí v elektroenergetike vydaných ešte na základe vyhlášky č. 260/2016 Z. z. a vydal úplne nové cenové rozhodnutia upravujúce distribučné tarify. Oficiálnym dôvodom bola zmena spôsobu vykonávania cenovej regulácie na základe novej vyhlášky č. 18/2017 Z. z. Na tom by ešte nebolo nič zvláštne, ale v uvedenom prípade sa majú nové cenové rozhodnutia aplikovať aj na obdobie pred ich vydaním t. j. od 01.01.2017. Ako problematické sa tiež javí to, že zrušenie starých rozhodnutí a vydanie nových sa prakticky uskutočnilo súčasne na základe jedného rozhodnutia. Inými slovami Úrad vydal nové cenové rozhodnutie, v ktorého výrokovej časti zároveň oznámil, že to pôvodné sa ruší. K právoplatnému zrušeniu cenového rozhodnutia teda nikdy nedošlo, ktorá skutočnosť mala v zmysle procesnej podmienky *res iudicata* viesť k zastaveniu konania o vydaní nového cenového rozhodnutia.

2.1 Nepripustná retroaktivita

Ako už bolo vyššie uvedené, tak cenové rozhodnutie Úradu vydané v konaní podľa § 14 a násl. Regulačného zákona so subsidiárnou aplikáciou Správneho poriadku je správnym rozhodnutím. Jedným zo základných kategorizačných kritérií rozlišovania správnych rozhodnutí je kategorizácia podľa ich právnych dôsledkov. Na základe toho je možné diferencovať medzi konštitutívnymi a deklaratórnymi správnymi rozhodnutiami.

Konštitutívne rozhodnutia sú také, ktorými sa vytvára nová právna situácia, ktorá predtým neexistovala, pričom účinky tohto druhu rozhodnutia sú nasmerované do budúcnosti (ex nunc). Konštitutívnymi rozhodnutiami sa teda zakladajú, menia alebo rušia subjektívne práva alebo subjektívne povinnosti fyzických alebo právnických osôb. Deklaratórne rozhodnutia autoritatívnym spôsobom konštatujú existenciu alebo neexistenciu určitej právnej situácie; to znamená, svojimi právnymi dôsledkami sú nasmerované do minulosti, t. j. pôsobia ex tunc.

Vychádzajúc z vyššie uvedenej teoretickej kategorizácie správnych rozhodnutí je možné cenové rozhodnutie Úradu, ktorým sa schvaľujú resp. určujú distribučné tarify jednoznačne považovať z hľadiska jeho účinkov za správne rozhodnutie konštitutívnej povahy, ktoré zakladá nový právny stav a preto toto rozhodnutie môže pôsobiť výhradne len pro futuro, t. j. do budúcnosti. V uvedenom prípade navyše už zo samotného pojmového vymedzenia cenového rozhodnutia, ktorým sa určujú tarify za prístup a distribúciu elektriny je zrejmé, že sa jedná o individuálny správny akt, ktorým sa zakladajú, menia alebo rušia práva a povinnosti individuálne určeného regulovaného subjektu.

V prospech argumentácie o budúcich účinkoch cenových rozhodnutí vydávaných podľa Regulačného zákona svedčia aj ustanovenia o vykonateľnosti týchto rozhodnutí. Vykonateľnosť rozhodnutia môžeme všeobecne definovať ako vlastnosť rozhodnutia, ktorá umožňuje realizovať (vykonať) jeho obsah v prípade, že nedošlo k jeho dobrovoľnému plneniu zo strany účastníkov konania. Vykonateľnosť je teda vlastnosť spočívajúca v tom, že adresáti rozhodnutia sú povinní, ako aj oprávnení konať v súlade s týmto rozhodnutím. Rozhodnutie je vykonateľné, ak sa proti nemu nemožno odvolať alebo ak odvolanie nemá odkladný účinok.²³ Odvolanie v cenovom konaní a v konaní o mimoriadnej regulácii nemá odkladný účinok.

Berúc do úvahy konštitutívny charakter cenového rozhodnutia, ako aj vlastnosť tohto rozhodnutia (jeho predbežnú vykonateľnosť), takéto rozhodnutie môže pôsobiť výhradne do budúcnosti, ex nunc, najskôr počnúc dorúčením písomného vyhotovenia tohto rozhodnutia v zmysle ustanovenia § 51 ods. 1 Správneho poriadku. Regulačný zákon neupravuje žiadnu odchýlku od tohto všeobecného pravidla, na základe ktorej by bolo možné odôvodniť iný zá-

²³ § 52 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb.

ver. Je nevyhnutné, aby oboznámenie sa s obsahom rozhodnutia predchádzalo jeho vykonateľnosti, keďže až vtedy možno objektívne očakávať, že regulovaný subjekt bude konať v súlade s obsahom tohto rozhodnutia. Opačný záver by nevyhnutne viedol k vážnemu narušeniu princípu právnej istoty a tiež zákazu retroaktivity individuálnych správnych aktov.

Priznanie spätných účinkov cenového rozhodnutia je nielen v rozpore so Správnym poriadkom, ale navyše zakladá aj pravú retroaktivitu, ktorá je štandardne považovaná za nesúladnú s princípom právnej istoty, ktorá je imanentnou súčasťou princípu právneho štátu obsiahnutého v článku 1 ods. 1 Ústavy SR.

V podmienkach demokratického štátu je jednoznačne aplikovateľný názor, že individuálne správne akty, ktorými sa zakladajú, menia alebo rušia individuálne práva a povinnosti pôsobia iba do budúcnosti a nie do minulosti, pretože v prípade ich spätného pôsobenia by sa vážne narušila požiadavka na ich bezrozpornosť a všeobecnú prístupnosť (poznateľnosť), čím by nevyhnutne dochádzalo k situácii, že konanie toho, kto postupuje podľa právoplatného a vykonateľného úradného rozhodnutia, by mohlo byť následne dodatočnou zmenou predmetného rozhodnutia resp. jeho zrušením vyhlásené za neúčinné alebo dokonca protiprávne.

Vyššie uvedené by malo za následok, že jednotlivé subjekty práva – regulované osoby by nemali istotu, či ich konanie podľa právoplatného a vykonateľného štátnomocenského rozhodnutia v dobe, kedy k nemu došlo, nebude neskoršie (po zmene alebo zrušení predmetného rozhodnutia správnym orgánom verejnej moci) ex tunc posudzované ako protiprávne alebo právne neúčinné, s vylúčením ochrany nimi riadne nadobudnutých práv v minulosti v súlade s v danom čase platnou a účinnou právnou úpravou a rozhodnutiami správnych orgánov.

V obdobnom duchu sa vyjadruje aj Ústavný súd SR, ktorý napríklad pri posudzovaní a hodnotení spätnej pôsobnosti právnych predpisov (ich ustanovení) jednoznačne vychádza zo zásady prezentovanej plénom Ústavného súdu SR v uznesení sp.zn.: PL. ÚS 36/95, že „ten, kto konal, resp. postupoval na základe dôvery v platný a účinný právny predpis (jeho ustanovenie), nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný.“ Tento záver je plne aplikovateľný aj na prípady vydávania individuálnych správnych aktov, ktorými správne orgány autoritatívne zasahujú do právneho postavenia, práv a povinností regulovaných subjektov.

V tejto súvislosti možno ďalej uviesť, že rešpektovanie princípu právnej istoty musí byť v zmysle uznesenia Ústavného súdu SR sp. zn.: IV. ÚS 481/2011 „*prítomné v každom rozhodnutí orgánov verejnej moci, a to tak v oblasti normotvornej, ako aj v oblasti aplikácie práva, keďže práve na ňom sa hlavne a predovšetkým zakladá dôvera občanov, ako aj iných fyzických osôb a právnických osôb k orgánom verejnej moci.*“

Vzhľadom na zákaz pravej retroaktivity, princíp právnej stability a právnej istoty je možné konštatovať, že Regulačný zákon, Správny poriadok ani Ústava SR neumožňujú priznať pôsobnosť následkom predpokladaným v cenovom rozhodnutí Úradu na obdobie, keď takéto rozhodnutie a ním predpokladané právne následky ešte neboli jeho adresátovi známe resp. oznámené a teda neboli pre neho ešte právne záväzné. Cenové rozhodnutie a jeho zmena môže pôsobiť len do budúcnosti.

2.2 Prekážka rozhodnutej veci

Prekážka rozhodnutej veci (*res iudicata*) svojou podstatou patrí k procesným podmienkam a jej existencia (zistenie) vedie bez ďalšieho k zastaveniu konania.²⁴ Táto požiadavka nastáva predovšetkým vtedy, ak má byť v novom konaní prejednaná tá istá vec, pričom o tú istú vec

²⁴ § 30 ods. 1 písm. i) zákona č. 71/1967 Zb.

ide vtedy, keď v novom konaní ide o ten istý nárok alebo stav, o ktorom už bolo právoplatne rozhodnuté, táto sa týka rovnakého predmetu konania a tých istých osôb.

Pre posúdenie, či je daná prekážka veci právoplatne rozhodnutej, nie je významné, ako správny orgán po právnej stránke posúdil skutkový dej, ktorý bol predmetom pôvodného konania a čo je dôležité, prekážka veci právoplatne rozhodnutej je daná aj vtedy, ak bol určitý skutkový dej (skutok) po právnej stránke v pôvodnom konaní posúdený nesprávne alebo neúplne.²⁵

V prejednávacom prípade sa Úrad nedostatočne vysporiadal s existenciou pôvodných cenových rozhodnutí vydaných na základe vyhlášky č. 260/2016 Z. z. Ak mal Úrad za to, že prijatím vyhlášky č. 18/2017 Z. z. musí dôjsť k revízii právoplatne vydaných cenových rozhodnutí, tak pôvodné rozhodnutia mali byť zrušené procesným postupom podľa ustanovenia § 17 Regulačného zákona. Až po ich právoplatnom zrušení mohol Úrad iniciovať nové cenové konania. Úrad uvedený postup nerešpektoval, čím mali byť konania vedúce k vydaniu nových cenových rozhodnutí, už na základe vyhlášky č. 18/2017 Z. z., zastavené podľa ustanovení Správneho poriadku, keďže v danom prípade sa jednalo o prekážku rozhodnutej veci.

Vzhľadom na vyššie uvedené sa v prejednávacom prípade z hľadiska procesnej hospodárnosti javí ako vhodnejšia alternatíva uskutočnenia zmeny pôvodných cenových rozhodnutí. Namiesto iniciovania dvoch samostatných konaní (zrušenie cenového rozhodnutia a vydanie cenového rozhodnutia) by v prípade zmeny stačilo len jedno správne konanie. Predbežná vykonateľnosť cenového rozhodnutia by navyše zaistila kontinuálne zabezpečenie poskytovania služieb regulovaným subjektom za ceny určené v súlade s § 17 Regulačného zákona.

VII. ZÁVER

Predložený materiál sa zameriava na vybrané hmotnoprávne a procesnoprávne aspekty cenovej regulácie sieťových odvetví. Kým prvá časť je venovaná postaveniu Úradu z hľadiska noriem vnútroštátneho a európskeho práva, druhá časť je venovaná konaniu o cenovej regulácii v kontexte udalostí, ktoré nastali začiatkom roka 2017.

Na Slovensku je regulácia sieťových odvetví zverená Úradu ako správneho orgánu s celoslovenskou pôsobnosťou. Postavenie a právomoci Úradu sú dnes do značnej miery determinované európskou legislatívou. V tejto súvislosti možno konštatovať, že postavenie Úradu zodpovedá požiadavkám tretieho energetického balíčka.

Úrad pri výkone svojej pôsobnosti má povinnosť konať nezávislé od politickej moci a regulovaných subjektov. Regulačný zákon obsahuje viacero nástrojov na zabezpečenie funkčnej a politickej nezávislosti Úradu. Ako negatívum však možno vnímať menovanie a odvolávanie predsedu a podpredsedu Úradu priamo vládou ako vrcholným orgánom výkonnej moci.

Reguláciu sieťových odvetví vykonáva Úrad v rámci rozhodovacích procesov v oblasti verejnej správy. Rozhodovacie procesy v oblasti regulácie sieťových odvetví sú pomerne členené a zahŕňajú rôzne administratívno-právne vzťahy. K najdôležitejším, ale zároveň najzložitejším rozhodovacím procesom v oblasti regulácie sieťových odvetví patrí konanie o cenovej regulácii. V cenovom konaní sa okrem súkromnoprávných záujmov regulovaných subjektov prejavuje aj celospoločenský záujem, aby sa tovary a služby v rámci sieťových odvetví poskytovali za primerané ceny. V rámci cenového konania Úrad zabezpečuje rovnováhu medzi oprávnenými ekonomickými záujmami regulovaných subjektov a ochranou spotrebiteľov.

²⁵ Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 26.10.2011 sp. zn. 6Sžo/221/2010.

V rámci cenového konania sa ako nadbytočným javí požiadavka schvaľovania návrhu ceny najvyšším orgánom spoločnosti. Takáto ingerencia štátu do vnútorných rozhodovacích procesov v súkromných spoločnostiach regulovaných subjektov sa nejaví ako vhodná a potrebná.

Cenové rozhodnutie, ako výsledok rozhodovacieho procesu je konštitutívnym právnym aktom, ktorého účinky by mali pôsobiť výhradne do budúcnosti. Priznávaním spätných účinkov cenových rozhodnutí dochádza k ohrozeniu právnej istoty ako regulovaných subjektov tak aj odberateľov.

Cenové rozhodnutie je predbežne vykonateľné. To znamená, že adresáti tohto rozhodnutia sú povinní sa ním riadiť počnúc dňom jeho doručenia, ak v ňom nie je uvedený neskorší dátum. Stabilita a predvídateľnosť podnikateľského prostredia v sieťových odvetviach vyžaduje, aby sa cenové rozhodnutia vydávali na celú dĺžku regulačného obdobia. K ich zmene by malo dôjsť len v nevyhnutnom rozsahu a v prípadoch výslovne ustanovených v zákone.

KLÚČOVÉ SLOVÁ

sieťové odvetvia – regulácia – správne konanie – cenové rozhodnutie

KEY WORDS

network industries – regulation – administrative procedures – price decision

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. CAMERON, P. *Competition in energy markets: law and regulation in the European Union*. Oxford, New York, Oxford University Press, 2007. 475 s. ISBN 978-0199282975.
2. HANDRLICA, J. *Nezávislé regulačné orgány (?)* In: *Justičná revue*. roč. 60, 2009, č. 2, s. 165-187.
3. JANÍČEK, F. a kol. *Model trhu s elektrinou: Ekonomické aspekty výroby, prenosu a distribúcie elektriny v Slovenskej republike*. Bratislava: STU, 2009. 172 s. ISBN 978-80-89402-10-6.
4. JAKAB, R. a kol. *Správne právo procesné*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, str. 352. ISBN 978-80-8152-150-8.
5. MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. Bratislava: Eurokódex, 2009. 512 s. ISBN 978-80-89363-36-0.
6. PEKÁR, B., SREBALOVÁ, M., BARANCOVÁ, A. a kol. *Osobitné druhy správneho konania*. Banská Bystrica: Belanium, 2016. 188 s. ISBN 978-80-557-1133-1.
7. SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár*. Piate prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION, 2013, 374 s. ISBN 978-80-8078-403-4.
8. VRABKO, M. a kol. *Správne právo – Procesná časť*, 2. vydanie, Bratislava: Univerzita Komenského PF, 2008, s. 230. ISBN 978-80-7160-234-7.

KONTAKTNE ÚDAJE AUTORA

JUDr. Miroslav Bilišňanský

Externý doktorand

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Šafárikovo námestie 6, 814 99 Bratislava 1

Telefón: +421905357332

E-mail: miroslav.bilisnansky@gmail.com