



Andrej Kiska
prezident Slovenskej republiky

Číslo: 2977-2017-KPSR

ROZHODNUTIE
prezidenta Slovenskej republiky

o vrátení zákona z 10. mája 2017, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z.
o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov

Predkladá:
Andrej Kiska
prezident Slovenskej republiky

Bratislava 24. mája 2017

I

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 10. mája 2017, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (ďalej len „schválený zákon“).

Navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní zákonu schválila so zmenami uvedenými v časti V.

II

Podľa prekladateľov je cieľom schváleného zákona zvýšiť transparentnosť pri cenovej regulácii určením pravidiel a postupov pri cenovej regulácii, ako aj zverejňovaním informácií o cenách a podmienkach ich uplatňovania. Novela vznikla v reakcii na udalosti z prelomu rokov 2016/2017, keď došlo k výrazným zmenám v pomere stálych a variabilných platieb za elektrinu, ktoré viedli k skokovému zvýšeniu faktúr pre niektorých odberateľov.

Tieto udalosti upriamili pozornosť verejnosti na fungovanie Úradu pre reguláciu sieťových odvetví (ďalej len „ÚRSO“ alebo „úrad“) a všeobecnejší problém pri regulácii sieťových odvetví, ktorý je viditeľný na koncových cenách elektriny pre spotrebiteľov. Napríklad v období rokov 2010 — 2013 ceny elektriny na európskych trhoch klesli takmer o polovicu, ale spotrebiteľom na Slovensku sa znížili faktúry za elektrinu len približne o 11 percent. Dôvodom sú poplatky za distribúciu elektriny, ktoré kontinuálne rástli. Slovenské domácnosti a podnikatelia platia jedny z najvyšších poplatkov za distribúciu elektriny v Európskej únii. Celková koncová cena pre podnikateľov patrí dokonca medzi najvyššie v celej EÚ.

ÚRSO je orgánom štátnej správy zodpovedným za reguláciu. Určuje ceny a reguluje subjekty na trhu s plynom, elektrinou, teplom, pitnou vodou a odpadovou vodou. Úhrnné tržby týchto subjektov sú okolo 10 miliárd eur ročne. Všetky trhy sú koncentrované a rozdelené medzi niekoľko dominantných aktérov. Verejný záujem je v takomto prostredí možné brániť len transparentnou a nezávislou regulačnou politikou. Lenže úrad v minulých rokoch odmietal napríklad zverejňovať podklady a odôvodnenia k rozhodnutiam o určení cien. Oprávnenosť kapitálových výdavkov, ktorá tvorí základ pre cenové rozhodnutia, bola kontrolovaná povrchno a bez referencií na porovnateľné subjekty v zahraničí.

Vzhľadom na charakter trhu s regulovanými komoditami môžu aj malé odchýlky pri nastavení regulácie razantne zlepšiť ziskovosť regulovaných subjektov. Transparentná a hlboká kontrola regulovaných subjektov je preto v záujme verejnosti aj štátu. Schválený zákon tento problém ignoruje a na súčasnom stave fakticky nič nemení. Ukladá len povinnosť ÚRSO vyčíslieť vplyv regulačnej politiky na bežnú domácnosť a podnik.

Regulačná politika trhu s elektrinou na Slovensku je v schizofrenickej pozícii. Na jednej strane spotrebiteľia dotujú výrobu slnečnej a veternej elektriny s cieľom znížiť emisie

skleníkových plynov. Na druhej strane dotujú ťažbu hnedého uhlia. Spaľovanie uhlia v elektrárni v Novákoch pritom ročne vyprodukuje porovnateľný objem emisií ako osobná automobilová doprava na Slovensku. Účet za tieto aktivity platia domácnosti a firmy vo vyšších koncových cenách elektriny, ktoré táto politika predražuje až o 15 percent.

Aj tento problém schválený zákon prehliada. Dotačná schéma na podporu solárnej a veternej energie je naďalej založená na doplatkoch za výrobu elektriny. Táto schéma viedla v minulých rokoch k nadmerným ziskom pre úzku skupinu producentov elektriny. Ostatné európske krajiny upustili od podpory obnoviteľných zdrojov prostredníctvom doplatkov a prešli na podporu vo forme aukcií. Schválený zákon však naďalej počíta s podporou obnoviteľných zdrojov na Slovensku prostredníctvom doplatkov, a nie aukcií.

Problémom regulácie sieťových odvetví je teda zle formulovaná stratégia, protichodné ciele, konflikty záujmov, netransparentné pravidlá a slabá kontrola regulovaných subjektov. Týmto kritickým oblastiam sa predkladateľ zákona, ako aj Národná rada Slovenskej republiky, vyhli. Ako prezident Slovenskej republiky si uvedomujem, že moje systémové výhrady netvoria vecný obsah môjho oprávnenia vracat' schválené zákony Národnej rade Slovenskej republiky na opätovné prerokovanie. Napriek tomu ich považujem za vhodný a nevyhnutný úvod ku kritike schváleného zákona, ktorý namiesto riešenia vecných regulačných nedostatkov upriamuje pozornosť na administratívnu a organizačnú štruktúru ÚRSO.

III

V čl. I druhom bode § 5 ods. 1 schváleného zákona sa mení spôsob vymenúvania a odvolávania predsedu ÚRSO. Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona (tlač 493) k tomu uvádza: „Navrhuje sa, aby predsedu menovala do funkcie vláda Slovenskej republiky. Tento krok reflektuje reálnu zodpovednosť vlády Slovenskej republiky v oblasti regulácie sieťových odvetví, pričom v kontexte ďalších zmien nezávislosť úradu zostáva nedotknutá. Plnú zodpovednosť za energetickú politiku v Slovenskej republike nesie vláda Slovenskej republiky, právomoci prezidenta sú v tejto oblasti veľmi obmedzené. Preto je náležité a logické, aby bola právomoc menovať a odvolávať predsedu úradu priznaná vláde Slovenskej republiky.“.

Kschválenej zmene spôsobu vymenúvania a odvolávania predsedu úradu je nevyhnutné vo všeobecnej rovine predovšetkým uviesť, že ak sa menovacia právomoc presunie z režimu spolupôsobenia dvoch ústavných orgánov, ktorými sú v súčasnosti vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) a prezident Slovenskej republiky, do rúk len jedného z nich, tak možno odôvodnene predpokladať, že sa predseda úradu dostane do výraznejšej závislosti od vlády, obzvlášť v prostredí všeobecne nízkej politickej kultúry.

V prípade ÚRSO ide o orgán, ktorý zákon o regulácii v sieťových odvetviach výslovne definuje ako nezávislý a nestranný (§ 4 ods. 2). Ak však právomoc vymenúvať a odvolávať predsedu úradu bude nastavená schváleným spôsobom, môže to viesť kohrozeniu nezávislosti úradu v budúcnosti.

V tejto súvislosti je potrebné apelovať nielen na formálne zákonné ustanovenia, ale aj na politickú kultúru a nepísané pravidlá demokracie, ktoré sa však žiadnym textom právneho predpisu nedajú nadiktovať ani vynútiť. Momentálna parlamentná väčšina sa dopúšťa chyby, ak účelovo mení nastavenie právomocí jednotlivých ústavných orgánov podľa toho, kto momentálne aké pozície zastáva. Namiesto toho, aby sa snažila udržiavať rovnováhu v ústavnom systéme bez ohľadu na jeho súčasné personálne obsadenie.

Navyše, zmena spôsobu vymenúvania a odvolávania predsedu úradu je, podľa môjho názoru, aj v rozpore s právom Európskej únie, konkrétne so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/72/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica 2003/54/ES (ďalej len „smernica 2009/72/ES“) a smernicou 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 (ďalej len „smernica 2009/73/ES“), a preto aj v rozpore s čl. 1 ods. 2 v spojení s čl. 7 ods. 2 a 5 Ústavy Slovenskej republiky.

Podľa odôvodnenia číslo 33 smernice 2009/72/ES a odôvodnenia číslo 29 smernice 2009/73/ES: „V smernici 2003/54/ES (resp. smernici 2003/55/ES) sa zaviedla požiadavka, aby členské štáty zriadili regulátorov s osobitnými právomocami. Skúsenosti však ukazujú, že účinnosť regulácie je často obmedzená z dôvodu nedostatočnej nezávislosti regulátorov od vlády a nedostatočných právomocí a slobody rozhodovať. Z tohto dôvodu Európska rada na zasadnutí 8. a 9. marca 2007 vyzvala Komisiu, aby vypracovala legislatívne návrhy, ktoré zabezpečia ďalšiu harmonizáciu právomocí a posilnenie nezávislosti národných energetických regulátorov. Malo by sa umožniť, aby tieto národné regulačné orgány pokrývali tak odvetvie elektriny ako aj zemného plynu.“

Podľa odôvodnenia číslo 34 smernice 2009/72/ES a odôvodnenia číslo 30 smernice 2009/73/ES: „Ak má vnútorný trh s elektrinou (resp. vnútorný trh s plynom) 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.“

Podľa čl. 35 ods. 4 smernice 2009/72/ES a čl. 39 ods. 4 smernice 2009/73/ES: „Členské štáty zaručia nezávislosť regulačného orgánu a zabezpečia, aby vykonával svoje právomoci nestranným a transparentným spôsobom. Členské štáty na tento účel zabezpečia, aby bol regulačný orgán pri vykonávaní regulačných úloh, ktoré mu boli uložené na základe tejto smernice a súvisiacich právnych predpisov právne oddelený a funkčne nezávislý od každého iného verejnoprávneho alebo súkromného subjektu.“

Členské štáty musia súčasne zabezpečiť, aby osoby zodpovedné za riadenie regulačného orgánu pri plnení regulačných úloh nepožadovali ani neprijímali priame pokyny od žiadneho štátneho ani iného verejnoprávneho alebo súkromného subjektu. Touto 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 podľa čl. 37 smernice 2009/72/ES, resp. čl. 41 smernice 2009/73/ES.

Podľa čl. 35 ods. 5 smernice 2009/72/ES a čl. 39 ods. 5 smernice 2009/73/ES: „S cieľom chrániť nezávislosť regulačného orgánu členské štáty zabezpečia najmä, aby regulačný orgán mohol nezávisle od akéhokoľvek politického subjektu samostatne prijímať rozhodnutia.“.

Zásada nezávislosti národných regulačných orgánov má, podľa judikatúry Súdneho dvora Európskej únie, aj v novom spoločnom právnom rámci mimoriadny význam. Zriadením nezávislých regulačných orgánov sa má totiž zabezpečiť, aby vznikol skutočný vnútorný trh, v rámci ktorého sa dbá o otvorenie trhu a o spravodlivú hospodársku súťaž. V tomto zmysle sú členské štáty povinné zabezpečiť nezávislosť ich národných regulačných orgánov. Prejavom tejto nezávislosti je v neposlednom rade to, že národné regulačné orgány síce môžu byť pod dohľadom, ale v súvislosti s plnením svojich úloh nesmú prijímať pokyny od iného orgánu. A pozastaviť výkon ich rozhodnutí alebo zrušiť ich rozhodnutia môžu výlučne príslušné odvolacie orgány na základe konkrétneho opravného prostriedku.

Vymenúvanie a odvolávanie predsedu úradu vládou vytvára medzi jeho osobou a vládou také vzťahy, ktorých výsledkom bude v skutočnosti zrušenie aj formálnej nezávislosti úradu od vlády. Schválená zmena nielenže neposilňuje nezávislosť úradu tak, ako to požaduje odôvodnenie číslo 33 smernice 2009/72/ES a odôvodnenie číslo 29 smernice 2009/73/ES, ale naopak, vracia vláde kompetenciu, ktorá je základom závislosti predsedu úradu, a teda aj úradu ako takého na aktuálnej vláde. V tomto ohľade je uvedená zmena v rozpore s cieľom citovaných smerníc, ktoré sledujú posilnenie nezávislosti úradu.

Dôsledkom schváleného zákona je vytvorenie takého právneho vzťahu medzi predsedom úradu a vládou, ktorý bol fakticky prezentovaný vládou pri jej nátlaku, aby úrad zrušil svoje rozhodnutia a nahradil ich rozhodnutiami podľa politickej vôle vlády. Taký spôsob nápravy rozhodnutí úradu je v priamom rozpore s harmonizačnými pravidlami smerníc 2009/72/ES a 2009/73/ES, ktoré pripúšťajú pozastavenie výkonu rozhodnutí alebo ich zrušenie výlučne príslušnými odvolacími (súdny)mi orgánmi na základe konkrétneho opravného prostriedku, ako aj s judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie (napríklad rozsudok z 29. októbra 2009, C-474/08, Komisia proti Belgickému kráľovstvu, ECLI:EU:C:2009:681).

IV

V čl. I dvadsiatom siedmom bode § 14 ods. 3 schváleného zákona sa rozširuje okruh účastníkov konania o cenovej regulácii (ďalej len „cenové konanie“) a umožňuje sa, aby účastníkom vybraných cenových konaní bolo Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky alebo Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Podľa doterajšej právnej úpravy účastníkom cenového konania mohol byť len regulovaný subjekt, ktorý predložil návrh ceny, respektíve regulovaný subjekt, ktorého má ÚRSO v úmysle cenovo regulovať.

V dôvodovej správe k vládnemu návrhu zákona sa k tejto zmene právnej úpravy uvádza: „Ministerstvu hospodárstva Slovenskej republiky a Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky sa vo vybraných cenových konaniach priznáva procesné postavenie účastníka konania, čím sa im v týchto cenových konaniach poskytnú procesné možnosti na účel dôslednej ochrany verejného záujmu.“

Aj v tomto prípade zjavne dochádza ku konfliktu so smernicami EÚ, ktoré požadujú od členských štátov, aby regulačný orgán pri prijímaní rozhodnutí vo všetkých relevantných regulačných záležitostiach bol nezávislý od vlády, ako aj od akýchkoľvek iných verejných alebo súkromných záujmov.

Schválený zákon sa tak vracia k právnej úprave platnej pred prijatím zákona o regulácii v sieťových odvetviach v roku 2012, ktorým bolo účastníctvo ministerstiev v cenových konaniach vypustené práve z dôvodu transpozície smerníc tzv. tretieho energetického balíčka. Opätovné zavedenie obligatórneho účastníctva ministerstiev v cenových konaniach je návratom do stavu, ktorý bol už v minulosti samotným zákonodarcom vyhodnotený ako nesúladný s právom EÚ.

Niet pochyb o tom, že plnú zodpovednosť za energetickú politiku v Slovenskej republike nesie vláda. Nemôže však konať na úkor skutočného vnútorného trhu, v rámci ktorého sa dbá o jeho otvorenie a o spravodlivú hospodársku súťaž. Právomoc vlády vymenúvať a odvolávať predsedu úradu a účasť ministerstiev v cenovom konaní by však mohli viesť k oslabeniu týchto hodnôt, na ktorých spočíva vnútorný trh Európskej únie.

V

Vzhľadom na závažné nedostatky schváleného zákona uvedené v časti II, III a IV je potrebné využiť právomoc prezidenta Slovenskej republiky a schválený zákon vrátiť Národnej rade Slovenskej republiky s pripomienkami na opätovné prerokovanie. Cieľom zmien je zachovať súčasný právny stav v oblasti vymenúvania a odvolávania predsedu úradu, ako aj v súvislosti s okruhom účastníkov cenového konania. Navrhujem preto, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní zákon schválila s týmito zmenami:

1. V čl. I druhom bode § 5 ods. 1 prvá veta znie: „Na čele úradu je predseda, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“).“.

2. V čl. I sa vypúšťajú siedmy bod a ôsmy bod.

Doterajšie body sa primerane prečísľujú.

3. V čl. I šestnástom bode § 7 odsek 1 znie:

„(1) Členov rady vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky. Z členov rady prezident Slovenskej republiky na návrh rady vymenúva predsedu rady. Prezident

Slovenskej republiky na návrh rady odvoláva predsedu rady. Členstvo v rade je verejnou funkciou.“.

4. V čl. I šestnástom bode § 7 odsek 3 znie:

„(3) Prezident Slovenskej republiky vymenúva členov rady na návrh Národnej rady Slovenskej republiky a vlády tak, aby traja členovia rady boli vymenovaní na návrh Národnej rady Slovenskej republiky a traja členovia rady na návrh vlády.“.

5. V čl. I sa vypúšťa dvadsiaty siedmy bod.

Doterajšie body sa primerane prečísľujú.

Bratislava 24. mája 2017