



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 161/2024-15

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Libora Duľu (sudca spravodajca) a sudcov Ladislava Duditša a Rastislava Kaššáka v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného Legium s.r.o., Bukurešťská 3, Bratislava, proti uzneseniu vlády Slovenskej republiky č. 668 zo 4. decembra 2023 takto

### r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

### O d ô v o d n e n i e :

#### I.

#### Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 1. februára 2024 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), základného práva na prejednanie veci podľa čl. 48 ods. 2 ústavy a základného práva na prístup k iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy uznesením vlády Slovenskej republiky č. 668 zo 4. decembra 2023. Sťažovateľ navrhuje napadnuté rozhodnutie zrušiť a vec vrátiť vláde, priznať mu primerané finančné zadosťučinenie vo výške 23 472 eur, ktoré predstavuje trojnásobok platu predsedu Úradu pre reguláciu sieťových odvetví (ďalej len „ÚRSO“), ako aj náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti vyplýva, že sťažovateľ bol uznesením vlády č. 446 z 8. júla 2020 vymenovaný do funkcie predsedu ÚRSO s účinnosťou od 9. júla 2020 na funkčné obdobie šiestich rokov v súlade s § 5 zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v platnom znení (ďalej len „zákon č. 250/2012 Z. z.“).

3. Výkon funkcie sťažovateľa ako predsedu úradu bol ukončený v zmysle § 5 ods. 8 písm. c) zákona č. 250/2012 Z. z. odvolaním z funkcie podľa § 5 ods. 10 písm. e) zákona č. 250/2012 Z. z. s odôvodnením, že mal konať v rozpore s odsekom 7 citovaného ustanovenia, ktorý znie „Predseda úradu pri výkone svojej pôsobnosti koná nezávisle od pokynov štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy, iných orgánov verejnej moci a od ďalších osôb“.

4. O skončení výkonu funkcie sťažovateľa rozhodla vláda na svojom 7. zasadnutí 4. decembra 2023 napadnutým uznesením. Dňa 15. decembra 2023 bol sťažovateľovi osobne odovzdaný prípis predsedu vlády, na základe ktorého mu bolo odvolanie z funkcie predsedu úradu oznámené. V doručenom prípise neboli uvedené žiadne dôvody odvolania.

5. Napadnuté uznesenie vlády bolo prijaté v nadväznosti na prerokovanie materiálu predloženého podpredsedníčkou vlády a ministerkou hospodárstva Slovenskej republiky, označeného ako „*Návrh na odvolanie predsedu ÚRSO*“, v ktorom sa uvádzalo, že k porušeniu zákona č. 250/2012 Z. z. došlo tým, že ÚRSO v priebehu roku 2022 dvakrát zmenil vyhlášku Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 18/2017 Z. z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v elektroenergetike a niektoré podmienky vykonávania regulovaných činností v elektroenergetike, v znení neskorších predpisov (ďalej len „*vyhláška č. 18/2017 Z. z.*“), pričom je zrejmé, že v oboch prípadoch bola táto zmena vykonaná v dôsledku pokynu Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky (ďalej len „*ministerstvo*“). Ustanovenie § 32 vyhlášky č. 18/2017 Z. z. upravovalo aj referenčné obdobie na určenie maximálnej ceny za elektrinu na účely dodávky elektriny pre domácnosti a v § 35 referenčné obdobie na určenie maximálnej ceny za elektrinu na účely dodávky elektriny malému podniku. Vyhláškou Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 88/2022 Z. z., ktorou sa mení a dopĺňa vyhláška Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 18/2017 Z. z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v elektroenergetike a niektoré podmienky vykonávania regulovaných činností v elektroenergetike, v znení neskorších predpisov, došlo k zmene už uvedených referenčných období, a to k posunu ich začiatku z 1. apríla na 1. júl. Účinnosť tejto zmeny nastala od 31. marca 2022. Tejto zmene predchádzal list vtedajšieho ministra hospodárstva Slovenskej republiky Richarda Sulíka adresovaný sťažovateľovi, ktorý sa venuje práve tomuto referenčnému obdobiu a poukazuje na potrebu jeho skrátenia len na tretí kvartál 2022 a žiada urýchlené riešenie. Sťažovateľ sa týmto listom riadil a upravil referenčné obdobie podľa požiadavky ministerstva. Následne bola schválená vyhláška Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 233/2022 Z. z., ktorou sa mení a dopĺňa vyhláška Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 18/2017 Z. z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v elektroenergetike a niektoré podmienky vykonávania regulovaných činností v elektroenergetike, v znení neskorších predpisov, ktorou došlo k opätovnej zmene referenčného obdobia v § 32 a § 35 tak, že toto sa skrátilo od 1. augusta. Táto zmena vyhlášky nadobudla účinnosť 30. júna 2022. Jej zmene bezprostredne predchádzal list vtedajšieho štátneho tajomníka ministerstva adresovaný sťažovateľovi, v ktorom poukazoval na potrebu skrátenia referenčného obdobia od 1. augusta. V závere návrhu na odvolanie bolo konštatované, že sťažovateľ sa týmto listom pri zmene vyhlášky riadil a upravil referenčné obdobie aj druhýkrát podľa požiadavky ministerstva. Úprava referenčného obdobia podľa listov ministerstva mala nepriaznivý vplyv na regulované ceny. Skutočnosť, že sťažovateľ sa týmito listami pri svojom rozhodovaní a pri zmenách vyhlášky v roku 2022 riadil, priznal sťažovateľ na rokovaní vlády konanom 29. novembra 2023 k bodu rôzne. Tým bol daný dôvod na jeho odvolanie podľa § 5 ods. 10 písm. e) zákona č. 250/2012 Z. z.

6. Sťažovateľ bol predvolaný na rokovanie vlády určené na 29. november 2023, a to počas bodu programu „*Rôzne*“, keď členov vlády informoval a zdôvodnil rozhodnutie ÚRSO o maximálnych cenách za dodávku plynu pre regulovaných (zraniteľných) odberateľov. Sťažovateľ trvá na tom, že dôvody odvolania s ním prejednané neboli, dozvedel sa o svojom odvolaní z médií a následne doručením prípisu podpísaného predsedom vlády.

## II. Argumentácia sťažovateľa

7. Sťažovateľ poukázal na § 39 zákona č. 250/2012 Z. z., ktorý predpokladá spoluprácu s dotknutými orgánmi, teda komunikáciu s orgánmi štátnej správy a inými orgánmi verejnej moci v regulovaných odvetviach pri dosahovaní cieľov. Taktiež reaguje na podnety alebo dopyty prijaté od uvedených orgánov v rozsahu stanovenom zákonom č. 250/2012 Z. z., najčastejšie reaguje na pripomienky k regulačnej politike. Uvedený spôsob činnosti úradu bol ešte dôležitejší v priebehu energetickej krízy v roku 2022, ktorá sa vyznačovala vysokou dynamikou a nepredvídateľnosťou vývoja v regulovaných odvetviach energetiky, ako aj hrozbami nedostupnosti a cenovej neprímeranosti dodávok energií. Z týchto dôvodov ÚRSO aktívne komunikoval s orgánmi štátnej správy, inými orgánmi verejnej moci, ako aj s regulovanými subjektmi a účastníkmi trhu v záujme plnenia úloh zverených úradu a zabezpečenia účelu regulácie. Spolupráca ÚRSO s ostatnými dotknutými orgánmi pri zachovaní požiadavky na nezávislý, nestranný a transparentný spôsob jeho činnosti je nevyhnutnou podmienkou na riadne plnenie jeho úloh a zodpovedností pri regulácii sieťových odvetví.

8. S funkciou predsedu ÚRSO je reálne spätá rozhodovacia právomoc, teda možnosť účinne výkon takej moci ovplyvňovať. Z uvedeného vymedzenia sa dá konštatovať, že funkcia predsedu úradu je inou verejnou funkciou a spadá pod rozsah funkcií chránených základným právom zaručeným v čl. 30 ods. 4 ústavy.

9. Vláda v procese rozhodovania o odvolaní sťažovateľa z funkcie predsedu ÚRSO poskytuje právnu ochranu základnému právu dotknutej osoby na prístup k verejným funkciám za rovnakých podmienok. Z tohto hľadiska nie je podstatným, či alebo ako detailne je rozhodovací proces vlády upravený zákonom, resp. či je predmetom právnej úpravy. Z hľadiska právnej úpravy väčšinu obsahových komponentov základného práva na inú právnu ochranu garantuje zákonná (podústavná) úprava. Pre prípad rozhodovania vlády nemožno toto porovnávať s rozhodovaním súdov či správnych orgánov. To však neznamená, že základné právo na inú právnu ochranu sa na rozhodovanie vlády, ktorým poskytuje ochranu subjektívnemu právu konkrétnej fyzickej osoby, nevzťahuje.

10. Sťažovateľ považuje svoje odvolanie z výkonu funkcie za nezákonné, účelové, neodôvodnené tak, že uvedený nezákonný postup má priamy vplyv na poškodenie práv sťažovateľa. Zároveň namietá, že by sa „priznal“ k akémukoľvek konaniu, ktoré mu dáva vláda za vinu ako dôvod na jeho odvolanie z funkcie. Sťažovateľovi nebolo umožnené sa kvalifikovane, resp. vôbec vyjadriť k predmetným dôvodom jeho odvolania najmä z hľadiska skutkových náležitostí.

11. Zo strany vlády došlo podľa sťažovateľa napadnutým uznesením k porušeniu jeho práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy.

11.1. S poukazom na právny názor ústavného súdu vo veci sp. zn. IV. ÚS 322/09, v ktorom boli špecifikované kritériá na hodnotenie, či namietnutý postup mohol zakladať porušenie základného práva na súdnu ochranu, považuje sťažovateľ tieto kritériá za aplikovateľné aj na prejednávajúcu vec:

1. sťažovateľovi bol postupom iného orgánu – vlády spôsobený nepriaznivý dôsledok,
2. nepriaznivý dôsledok sa vzťahuje na výsledok konania,

3. nepriaznivý dôsledok nebolo možné korigovať v ďalšom procesnom postupe, prípadne v opravných konaniach.

11.2 Sťažovateľ zastáva názor, že uvedené hodnotiace kritériá boli napadnutým uznesením vlády v plnom rozsahu naplnené. V postupe vlády predchádzajúcom vydaniu napadnutého uznesenia došlo k porušeniu základného práva sťažovateľa na inú právnu ochranu tým, že nebol riadne vládou informovaný o dôvodoch odvolania z funkcie počas zasadania vlády konaného 29. novembra 2023, ktorého sa zúčastnil. Teda povinnosť riadne informovať s odôvodením a možnosťou vyjadriť sa k dôvodom nebola realizovaná v spravodlivo požadovanom rozsahu. Sťažovateľ bol pozvaný na rokovanie vlády zvolané na 29. november 2023 v rámci bodu programu „Rôzne“. Zo zvukového záznamu z tohto rokovania vyplýva, že „Na požiadanie predsedu vlády sa rokovania zúčastnil predseda Úradu pre reguláciu sieťových odvetví [REDAKOVANÉ], s tým, aby členov vlády informoval a zdôvodnil rozhodnutie Úradu sieťových odvetví o maximálnych cenách za dodávku plynu pre regulovaných (zraniteľných odberateľov)“. Nebolo teda realizované oboznámenie sťažovateľa s návrhom na odvolanie, napriek tomu podľa vyjadrenia predsedu vlády sa na predmetnom rokovaní vlády „sťažovateľ priznal“. Sťažovateľ trvá na tom, že nemal možnosť sa na rokovaní vlády s obsahom návrhu na odvolanie oboznámiť a vyjadriť sa k namietanému porušeniu § 5 ods. 7 zákona č. 250/2012 Z. z., keďže uvedené nebolo ani na programe predmetného rokovania vlády.

11.3. Na rokovaní vlády konanom 4. decembra 2023 bol v rámci bodu programu 5 prerokovaný „Návrh na odvolanie predsedu Úradu pre reguláciu sieťových odvetví ( m.č.:UV-48057/2023)“ bez účasti sťažovateľa, teda s dôvodmi odvolania z funkcie predsedu úradu oboznámený nebol. Z hľadiska obsahu napadnutého uznesenia, ktoré je individuálnym právnym aktom vydaným orgánom s mocenskou autoritou, nemôže byť výsledkom svojvôle vlády voči dotknutej osobe, o to viac musí byť predvídateľné, pre dotknutú osobu zrozumiteľné, v odôvodnení presvedčivé s precizovaním dôkazov vedúcich k presvedčeniu o porušení povinností predsedu úradu vedúcich k odvolaniu z funkcie.

11.4. Rozhodnutie o odvolaní z funkcie by podľa názoru sťažovateľa malo spočívať nielen v uvedení konkrétneho odvolacieho dôvodu, ale aj v presvedčivom uvedení konkrétneho konania vymedzeného dôkaznými prostriedkami, ktoré viedlo k naplneniu odvolacieho dôvodu. V opačnom prípade by sa mohlo takéto konanie posudzovať aj ako svojvôľa mocenského orgánu, čo je v rozsahu materiálnych podmienok právneho štátu neakceptovateľné a neudržateľné. Sťažovateľ trvá na tom, že konkrétne dôvody odvolania z funkcie predsedu úradu mali byť premietnuté (explicitne uvedené) do obsahu napadnutého uznesenia, a to aj s ohľadom na jeho konštitutívne účinky, ako aj štátnozamestnanecký pomer a jeho dôsledky na sťažovateľa prejavujúce sa zánikom verejnej funkcie a ukončením štátnozamestnaneckého pomeru.

11.5. Sťažovateľ považuje za neprípustné, aby návrh na odvolanie ako materiál predložený na rokovanie vlády z dátumu rokovania 4. december 2023 bol identifikovaný s rozhodnutím o tomto návrhu, ak sa bezprecedentne dotýka subjektívnych práv. Z napadnutého uznesenia vlády nie je reálne a objektívne možné zistiť, či dôvodom odvolania sťažovateľa boli všetky v návrhu formulované dôvody alebo iba niektoré z nich. Z týchto dôvodov sťažovateľ považuje napadnuté uznesenie za nepreskúmateľné.

11.6. Sťažovateľ trvá na tom, že skutkové naplnenie odvolacích dôvodov preukázané nebolo. Poukázanie na existenciu dvoch listov z ministerstva bez preukázania príčinnej súvislosti následného konania sťažovateľa bez zistenia ďalších skutočností podporujúcich alebo vyvracajúcich takéto tvrdenia je hrubým zásahom do práv sťažovateľa.

12. Napadnutým uznesením vlády bolo porušené aj právo sťažovateľa na riadne prejednanie veci podľa čl. 48 ods. 2 ústavy tým, že mu v procese jeho odvolania z funkcie predsedu úradu neboli predložené dôkazy týkajúce sa naplnenia skutkovej podstaty § 5 ods. 7 zákona č. 250/2012 Z. z., ktorými v príčinnej súvislosti mal konať tak, že porušil svoju povinnosť predsedu úradu. Sťažovateľ tvrdí, že žiadne dôkazy mu predložené neboli, nebol vyzvaný na riadne a korektné vyjadrenia k akémukoľvek tvrdeniu zo strany vlády a za absurdné považuje tvrdenie predsedu vlády o tom, že sa mal priznať k porušeniu § 5 ods. 7 zákona č. 250/2012 Z. z.

13. Súčasne došlo k porušeniu práva sťažovateľa na prístup k iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy, ak platí, že obsahom základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa citovaného ustanovenia ústavy je nielen verejnú funkciu získať, ale aj právo volené a iné verejné funkcie nerušene vykonávať vrátane práva na ochranu pred protiprávnym zbavením funkcie (III. ÚS 62/2011). Sťažovateľ trvá na tom, že vláda napadnutým uznesením, ktorým zasiahla do právneho statusu sťažovateľa spojeného s výkonom ním už nadobudnutej a vykonávanej verejnej funkcie, porušila jeho základné právo na prístup k iným verejným funkciám zaručené čl. 30 ods. 4 ústavy.

### III.

#### **Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti**

14. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti argumentuje tým, že napadnuté uznesenie vlády je nepreskúmateľné, riadne neodôvodnené a nepresvedčivé, v procese, ktorý predchádzal jeho vydaniu nebol riadne oboznámený s dôvodmi svojho odvolania a nemohol na ne reagovať, čím boli porušené jeho základné práva podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 ústavy. Sťažovateľ tiež namieta, že vláda napadnutým uznesením zasiahla do jeho postavenia spojeného s vykonávaním verejnej funkcie, a to protiprávnym zbavením tejto funkcie, čím bolo porušené aj jeho právo na prístup k iným verejným funkciám zaručené v čl. 30 ods. 4 ústavy.

15. Ústavný súd konštatuje, že rozhodovanie vlády o odvolaní sťažovateľa z funkcie predsedu ÚRSO spadá do rozsahu základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Predmetom ústavnoprávneho prieskumu je preto potrebné posúdiť, či vláda v konkrétnych okolnostiach dotknutej veci uplatnila svoju zákonom ustanovenú právomoc spôsobom, ktorý garantoval aspoň minimálny štandard procesných práv vyplývajúci z čl. 46 ods. 1 ústavy.

16. Ústavný súd pri rozhodovaní o sťažnosti sťažovateľa predovšetkým zoberal do úvahy, že sťažovateľ namietal porušenie svojho základného práva na inú právnu ochranu, t. j. základného práva, ktoré je v demokratickej spoločnosti natoľko favorizované, že pri jeho výkone neprichádza do úvahy (zo strany orgánu verejnej moci) ani jeho zužujúci výklad a ani také formálne interpretačné postupy, ktorých následkom by mohlo byť jeho neodôvodnené (svojoľné) obmedzenie či dokonca popretie (m. m. I. ÚS 2/08).

17. V súvislosti so zabezpečovaním požiadaviek vyvoditeľných zo základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy je kľúčové, aby orgán verejnej moci poskytujúci a garantujúci túto ochranu postupoval pri výkone svojich právomocí objektívne. Objektívny postup orgánu verejnej moci sa musí prejaviť jednak vo využití všetkých dostupných a pritom legálnych zdrojov zisťovania skutkového základu na rozhodnutie, ale aj v tom, že z rozhodnutia musí byť zrejmé, že

preukázateľne vychádza z týchto objektívnych postupov a ich uplatnenie bolo v súlade s príslušnými procesnými predpismi.

18. Ústavný súd konštatuje, že samotný proces odvolávania predsedu ÚRSO nie je zákonom (ani inak) upravený. Minimálny štandard procesných práv, ktorý musí byť zachovaný, však neznamená, že v prípade rozhodovania vlády o odvolaní predsedu ÚRSO budú aplikovateľné všetky súčasti práva na inú právnu ochranu. Uvedené neznamená, že odvolávaný nemôže uplatňovať svoje práva vyplývajúce z čl. 46 ods. 1 ústavy vôbec, avšak ak ústavný súd vo svojich rozhodnutiach odkazuje na zachovanie „minimálneho štandardu procesných práv“, vo svojej podstate to vylučuje, aby boli na vládu kladené rovnako prísne požiadavky, ako to je v prípade rozhodovania správnych orgánov alebo súdov. Aj s ohľadom na absenciu akejkoľvek výslovnej právnej úpravy pre rozhodovanie vlády uznesením [§ 1aa zákona 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o organizácii činnosti vlády“)] a v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy by boli takéto požiadavky zjavne neprimerané. Z uvedeného dôvodu je ústavný súd toho názoru, že sa na rozhodovanie vlády nevzťahuje okrem iného požiadavka na odôvodňovanie jej rozhodnutí spôsobom porovnateľným s rozhodnutiami správnych orgánov či súdov. Ústavný súd, reflektujúc tieto okolnosti vo svojej aktuálnej plenárnej rozhodovacej činnosti, teda v rozhodujúcom judikatúrnom segmente (uznesenie vo veci sp. zn. PL. ÚS 1/2024 zo 7. februára 2024), konštatoval v súvislosti s rozhodovaním vlády o odvolaní verejného funkcionára, že na prípadné uplatnenie kreačnej pôsobnosti vlády vo forme odvolania verejného funkcionára sa vyžaduje, aby vláda dospela k záveru, že konanie dotknutých osôb vyvoláva alebo je spôsobilé vyvolať pochybnosti o ich osobnostných, morálnych alebo odborných predpokladoch na výkon funkcie, a následne tento záver premietla do rozhodnutia s primerane odôvodnenými podkladmi. V kontexte rozhodovania o prerokúvanej ústavnej sťažnosti to znamená, že vláda musí mať pre svoje rozhodnutie dostatočne odôvodnený návrh, o ktorom sa uznesie už bez odôvodnenia, pričom uznesenie je preskúmateľné podľa obsahu dotknutého návrhu.

19. Prípadné stupňovanie požiadaviek na kvalitu odôvodnenia odvolávajúceho uznesenia vlády v smere ďalšieho objasňovania kvalifikácie ustáleného konania sťažovateľa, ktoré bolo vyhodnotené ako protiprávne, by podľa názoru ústavného súdu už vládu stavalo do pozície orgánu súdneho typu, prípadne štandardného administratívneho orgánu, a nie vrcholného orgánu výkonnej moci (III. ÚS 440/2022). Tento aspekt platí vo vzťahu k predchádzajúcemu bodu v zmysle požiadaviek na odôvodnenie návrhu, ktorý bol podkladom prijatého uznesenia.

20. V nadväznosti na uvedené konštatovanie ústavný súd dodáva, že rozhodnutia vlády vydané pri výkone jej ústavných právomoci nemožno stotožňovať s klasickými individuálnymi rozhodnutiami vydanými v správnom konaní či so súdnymi rozhodnutiami. Pri rozhodnutiach vydaných v správnom konaní alebo súdnom konaní totiž osobitné zákony spravidla explicitne ustanovujú ich obligatórne náležitosti, ktorými sú výrok rozhodnutia, odôvodnenie rozhodnutia a poučenie o opravnom prostriedku (§ 137 Správneho súdneho poriadku, § 163 Trestného poriadku, § 219 Civilného sporového poriadku), zatiaľ čo pri väčšine rozhodnutí ústavných orgánov pri výkone ústavných právomocí ústava ani osobitné zákony ich náležitosti neustanovujú, a toľž neustanovujú, že obligatórnou súčasťou takýchto rozhodnutí je aj odôvodnenie (II. ÚS 298/2015).

21. Zákon č. 250/2012 Z. z. zveruje vláde v súvislosti s funkciou predsedu ÚRSO oprávnenie (§ 5 ods. 1 zákona č. 250/2012 Z. z.) odvolať predsedu úradu z jeho funkcie pred uplynutím ustanoveného funkčného obdobia z dôvodov ustanovených zákonom (§ 5 ods. 10, 11 a 12 zákona č. 250/2012 Z. z.), keď je povinnosťou vlády takú osobu z funkcie predsedu ÚRSO odvolať. Táto kompetencia vlády vyplýva aj z čl. 119 písm. r) ústavy.

22. Ústavný súd poukazuje predovšetkým na právne závery uvedené v náleze sp. zn. III. ÚS 368/2020 (časť bodu 49), v ktorom (s odkazom na nález ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 478/2011) ústavný súd rozlišuje medzi verejnými funkciami, pri ktorých nie je uplatnenie právomoci vlády vymenúvať, resp. odvolávať príslušného verejného funkcionára obmedzené zákonom ustanovenými podmienkami, a medzi verejnými funkcionármi, pri ktorých je uplatnenie právomoci vlády vymenúvať a odvolávať príslušného verejného funkcionára viazané na splnenie zákonom ustanovených podmienok či dôvodov (do kategórie týchto verejných funkcií patrí aj funkcia predsedu ÚRSO).

23. Ústavný súd v predmetnom náleze (časť bodu 39) tiež podčiarkol okolnosť spočívajúcu v taxatívnom zákonnom výpočte dôvodov odvolania predsedu (§ 5 ods. 10 a 11 zákona č. 250/2012 Z. z.) s konštatovaním, že „nešlo o prípad, v ktorom by vláda disponovala širokou mierou ústavnoprávneho uváženia umožňujúceho odvolať verejného funkcionára napr. z dôvodu straty či absencie politickej dôvery alebo na základe úvahy o vhodnejšom kandidátovi na výkon danej funkcie.“.

24. Cieľom právnej úpravy je tak zabezpečiť, aby k predčasnému skončeniu funkcie predsedu ÚRSO odvolaním mohlo dôjsť len z dôvodu predpokladaného zákonom, čo má eliminovať svojvoľnosť postupu a rozhodovania vlády v tejto personálnej otázke, ako aj aplikáciu politického uváženia pri odvolávaní „nepohodlných“ verejných funkcionárov. Súčasne má byť vyjadrením nezávislosti ÚRSO ako najvyššieho národného regulačného orgánu, ktorú mu zákon výslovne priznáva a explicitne ustanovuje, že nesmie podliehať vplyvu žiadnych iných orgánov verejnej moci (§ 4 ods. 2 zákona č. 250/2012 Z. z.).

25. Z príslušných energetických smerníc Európskej únie vyplýva, že členské štáty majú povinnosť zabezpečiť najmä to, aby regulačný orgán mohol nezávisle od akéhokoľvek politického subjektu samostatne prijímať rozhodnutia, disponoval oddelenými rozpočtovými prostriedkami a bol nezávislý pri plnení vyčleneného rozpočtu a aby mal primerané ľudské a finančné zdroje na plnenie svojich povinností a aby členovia predstavenstva regulačného orgánu alebo jeho najvyššie vedenie bolo vymenované na dobu určitú v trvaní piatich až siedmich rokov s možnosťou jedného predĺženia. So zreteľom na to členovia predstavenstva alebo najvyššieho vedenia môžu byť odvolaní počas ich funkčného obdobia, len ak prestanú splňať podmienky ustanovené v tomto článku alebo ak boli uznaní vinnými z protiprávneho konania podľa vnútroštátneho práva (čl. 35 smernice 2009/72/ES účinnej v čase odvolania sťažovateľa z funkcie predsedu úradu a čl. 39 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). Súdny dvor Európskej únie dodáva, že na dodržanie požiadavky nezávislosti národného regulačného orgánu musí byť právomoc vymenúvať a odvolávať predstavenstvo národného regulačného orgánu alebo, ak takéto predstavenstvo neexistuje, jeho najvyššie vedenie prísne regulovaná zákonom a vykonávaná na základe objektívnych kritérií, ktoré sú jasne a vyčerpávajúcym spôsobom vymenované a overiteľné

(rozsudok z 11. júna 2020, prezident Slovenskej republiky, C-378/19, bod 35, analogicky aj rozsudok z 13. júna 2018, Komisia/Poľsko, C-530/16, bod 86). Hoci účelom konania podľa čl. 127 ods. 1 ústavy nie je poskytovanie ochrany nezávislosti založenej na zárukách inštitucionálnej povahy, ústavný súd zastáva názor, že požiadavka overiteľnosti naplnenia kritérií odvolania najvyššieho vedenia národného regulačného orgánu sa prostredníctvom zákonnej úpravy dôvodov odvolania priamo podieľa na stvárnení obsahu základného práva fyzickej osoby zastávajúcej funkciu predsedu úradu na prístup k tejto verejnej funkcii za rovnakých podmienok (čl. 30 ods. 4 ústavy), keďže jeho obsah tvorí aj ochrana pred protiprávnym zbavením funkcie (III. ÚS 62/2011).

26. Z napadnutého uznesenia vlády, ktorým bol sťažovateľ odvolaný z funkcie predsedu ÚRSO, vyplýva, že vláda odvolala sťažovateľa na základe návrhu na odvolanie predloženého ministerkou hospodárstva a odôvodneného porušením povinností sťažovateľa vyplývajúcich z § 5 ods. 7 zákona č. 250/2012 Z. z., teda dospela k záveru, že sťažovateľ pri výkone svojej funkcie nekonal nezávisle od pokynov iných štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy, iných orgánov verejnej moci a od ďalších osôb, v prejednávacom prípade nezávisle od pokynov ministerstva, na základe ktorých dvakrát počas roka 2022 zmenil vyhlášku č. 18/2017 Z. z. v časti určenia referenčného obdobia na určenie maximálnej ceny energie pre domácnosti, čo malo nepriaznivý vplyv na regulované ceny a čo súčasne predstavovalo zákonom predpokladaný dôvod odvolania v zmysle § 5 ods. 10 písm. e) zákona č. 250/2012 Z. z. Predloženiu uvedeného návrhu na odvolanie predchádzala účasť sťažovateľa na rokovaní vlády 29. novembra 2023, na ktorom bol požiadaný o informáciu a zdôvodnenie rozhodnutí ÚRSO o maximálnych cenách za dodávku energií pre regulovaných odberateľov, čo sťažovateľ napokon nijako nespochybňuje. Na samotnom rokovaní vlády, ktorého predmetom bolo aj rozhodnutie o odvolaní sťažovateľa z funkcie, sťažovateľ prítomný nebol.

27. Sťažovateľ sa domáha v podstate materiálneho prístupu v podobe rešpektovania minimálneho štandardu práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, pod ktorý patrí povinnosť oboznámiť dotknutú osobu s dôvodmi, pre ktoré mala byť odvolaná z verejnej funkcie, a povinnosť poskytnúť dotknutej osobe možnosť, aby sa k týmto dôvodom vyjadrila, ako aj povinnosť odôvodniť napadnuté rozhodnutie.

28. Pokiaľ sťažovateľ v konkrétnostiach namieta, že nebol prítomný na zasadnutí vlády konanom 4. decembra 2023, na ktorom bolo rozhodnuté o jeho odvolaní, teda nebol oboznámený s dôvodmi odvolania a nebolo mu tak umožnené sa k dôvodom odvolania vyjadriť, ústavný súd konštatuje, že požiadavky kladené na informovanie o dôvodoch odvolania z funkcie nemožno vykladať tak, že pre naplnenie zákonnosti postupu vlády predchádzajúceho odvolaniu verejného funkcionára musí mu byť nevyhnutne umožnené zúčastniť sa konkrétneho rokovania vlády (na ktorom bolo rozhodnuté o jeho odvolaní), pokiaľ sa v súvislosti s dôvodmi odvolania zúčastnil predchádzajúceho rokovania vlády, i keď len v rámci bodu „Rôzne“ (čo nie je obsahovo relevantné), na ktorom svoj postup členom vlády vysvetlil, čím sa súčasne vyjadril k dôvodom porušenia zákona, ktoré mu boli v návrhu na odvolanie kladené za vinu. Ani sťažovateľ napokon nespochybnil, že k úprave referenčného obdobia pre tzv. zraniteľné skupiny obyvateľov došlo v súvislosti s podnetom, resp. požiadavkou ministerstva, čo bolo vyhodnotené ako porušenie nezávislosti rozhodovania, a tým zákonom predpokladaný dôvod odvolania z funkcie.

29. V prípade sťažovateľa vláda demonštrovala dôvody odvolania spôsobom, ktorý nemožno označiť za arbitrárny či svojvoľný. Ústavný súd považuje za podstatné to, aby bol verejnému funkcionárovi poskytnutý priestor na vyjadrenie k porušeniam zákona, ktoré boli dôvodom jeho odvolania, ktoré možno v prípade sťažovateľa identifikovať so skutočnosťami, ktoré boli predmetom vysvetlenia postupu ÚRSO sťažovateľom počas novembrového rokovania vlády. V tomto smere ústavný súd zásadné pochybenie vlády nevidel.

30. Z hľadiska ústavnej udržateľnosti (k tomu pozri aj body 22 až 24 tohto odôvodnenia) je akceptovateľné, ak napadnuté uznesenie vlády vychádza z návrhu na odvolanie, ktorý obsahuje konkrétne ustanovenie zákona, ktoré nebolo zo strany sťažovateľa dodržané a ktoré v jeho obsahovom vymedzení (nedostatok nezávislosti pri výkone funkcie) zodpovedá zákonnému dôvodu na odvolanie z dotknutej funkcie, pričom návrh na odvolanie sťažovateľa pracuje v tomto kontexte aj s už prezentovaným európskoprávnym smernicovým rámcom a disponuje skutkovým odôvodnením, ktoré sa z rámca použitej právnej kvalifikácie a sankčnej konzekvencie zjavne nevymyká. Požiadavka bližšie odôvodniť rozhodnutie vlády o odvolaní sťažovateľa z funkcie pri existencii odôvodneného návrhu ministerky hospodárstva na jeho odvolanie zo zákonom ustanovených dôvodov nemá ústavnoprávnu relevanciu.

31. V nadväznosti na predchádzajúci bod obsahový prieskum ústavného súdu nemá hĺbkový vecný aspekt. Ak totiž zákon (§ 1 aa zákona o organizácii činnosti vlády) vylučuje vo vzťahu k uzneseniu vlády správnosúdny prieskum, je potrebné autonómiu vlády pri rozhodovaní (aj) o predmetnej kategórii personálnych otázok ústavnokonformne chápať tak, že ústavný súd je síce oprávnený zasiahnuť prostriedkami vyplývajúcimi z čl. 127 ústavy a nadväzujúcej zákonnej úpravy, avšak len pri nedodržaní minimálneho štandardu obsahovo zodpovedajúceho právu na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (k čomu, ako už bolo kritériálne aj konkrétne objasnené, nedošlo), nenahrádzajúc vládu pri rozhodovaní v rozsahu jej zákonnej pôsobnosti a dokonca ani všeobecný súd pri (v tomto prípade absentujúcom) prieskume rozhodnutia o predmetnej otázke. Vo vzťahu ku konkretizovaným dôvodom na odvolanie to znamená, že ústavný súd bližšie nehodnotí, do akej miery mal sťažovateľ podrobnejšie preskúmať prostredníctvom úradu, na ktorého čele stál, opodstatnenosť ministerských požiadaviek na príslušnú reguláciu a či táto regulácia naozaj prispela k nepriaznivému cenovému vývoju v ňou dotknutej oblasti. Popísaným, racionálne limitovaným postupom ústavného súdu je zároveň naplnená požiadavka del'by moci, a teda neprekrývania sa pôsobnosti exekutívy so súdnou mocou nad rámec fungovania vzájomných brzd a protiváh.

32. Ústavný súd tiež dodáva, že prejedávaná vec nevykazuje špecifiká uvedené v závere nálezu ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 368/2020 z 27. januára 2022, v ktorom ústavný súd vyslovil porušenie základného práva sťažovateľa (obdobne predsedu ÚRSO) podľa čl. 46 ods. 1 ústavy predovšetkým z dôvodu (pozri body 58 až 61 odôvodnenia) nenaplnenia procesných požiadaviek vyplývajúcich zo záruk poskytovaných týmto článkom ústavy spočívajúcich v úplnej absencii oboznámenia verejného funkcionára s dôvodmi odvolania, keď sprístupnenie materiálu predloženého vláde na webovom sídle vlády posúdil ako nedostatočné, čo však nie je prípad sťažovateľa. Naopak, postup vlády vykazuje reflexiu označenej rozhodovacej činnosti.

33. Vo vzťahu k poukazu sťažovateľa na uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 322/09, v ktorom vyslovil, že ústavný súd môže urobiť zásah na ochranu ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou garantovaných práv sťažovateľa až vtedy, keď už ostatné orgány verejnej

moci nemajú možnosť namietaný protiústavný stav napraviť za súčasného formulovania kritérií takého posúdenia (t. j. postup súdu bol spojený s konkrétnym relevantným nepriaznivým dôsledkom pre sťažovateľa, pričom by sa tento negatívny dôsledok musel zároveň vzťahovať na výsledok konania a nebolo by ho možné korigovať v ďalšom procesnom postupe, prípadne v opravných konaniach), ústavný súd dodáva, že predmetom ústavného prieskumu bol v označenom rozhodnutí postup všeobecného súdu, pričom uvedená formulácia kritérií viedla ústavný súd k odmietnutiu ústavnej sťažnosti ako neprípustnej. V právnej veci sťažovateľa, kde je posudzovaný postup a rozhodnutie úplne odlišného orgánu verejnej moci (vlády ako orgánu s mocenskou autoritou) v špecifickom konaní o personálnej otázke ústavný súd pristúpil k vecnému posúdeniu sťažnostných námietok, teda nesplnenie podmienok konania pred ústavným súdom nekonštatoval.

34. K sťažovateľom namietanému porušeniu základného práva vyjadriť sa ku každému vykonanému dôkazu v zmysle čl. 48 ods. 2 ústavy ústavný súd konštatuje, že predmetný článok ústavy je aplikovateľný na všetky typy konaní, ak sú kontradiktórne (napr. súdne konanie, niektoré typy správnych konaní). V konaní o odvolaní z verejnej funkcie nemožno všetky záruky vyplývajúce z uvedeného článku aplikovať v plnom rozsahu. Naopak, vzhľadom na špecifický charakter predmetného konania z hľadiska naplnenia atribútov ústavnej ochrany označeného práva sťažovateľa postačuje aplikácia primeraná, v rozsahu zabezpečenia aspoň minimálneho štandardu práv z neho vyplývajúcich. Zachovaním možnosti sťažovateľa vyjadriť sa ku skutočnostiam, ktoré boli následne identifikované ako porušenie zákona a súčasne uvedené v návrhu na odvolanie ako dôvod odvolania z funkcie, boli garancie vyplývajúce z čl. 48 ods. 2 ústavy v ústavne udržateľnom rozsahu zachované.

35. Pokiaľ ide o otázku aplikácie čl. 30 ods. 4 ústavy v prípade odvolania sťažovateľa z funkcie, nemožno opomenúť judikatúru ústavného súdu, v zmysle ktorej odvolanie z volenej alebo inej verejnej funkcie spravidla nemožno považovať za akt odopretia prístupu, ibaže by bol občan odvolaný z verejnej funkcie z iných dôvodov alebo nad rámec dôvodov, ktoré ustanovuje ústava, alebo nad rámec dôvodov uvedených v zákone (m. m. IV. ÚS 46/2011). V okolnostiach sťažovateľovej veci s poukazom na dosiaľ uvedené právne závery je možné podľa názoru ústavného súdu vyhodnotiť námietku porušenia čl. 30 ods. 4 ústavy ako irelevantnú.

36. Ústavný súd v závere konštatuje, že nezistil príčinnú súvislosť medzi napadnutým uznesením vlády a základným právom na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, základným právom vyjadriť sa vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy v spojení s právom na prístup k iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy, a preto ústavnú sťažnosť odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov ako zjavne neopodstatnenú.

37. Nad rámec uvedeného vo vzťahu k sťažovateľom uplatnenému priznaniu finančného zadosťučinenia vo výške trojnásobku priznaného platu ústavný súd považuje za potrebné poukázať na to, že účelom finančného zadosťučinenia nie je to, aby ním priznaná suma v celom rozsahu vykompenzovala (resp. anulovala) plnenie povinnosti jedným účastníkom konania vo vzťahu k právu iného účastníka konania, resp. k štátu (m. m. III. ÚS 449/2012). Cieľom finančného zadosťučinenia je dovŕšenie ochrany porušeného základného práva v prípadoch, v ktorých sa zistilo, že k porušeniu došlo spôsobom, ktorý vyžaduje poskytnutie vyššieho stupňa ochrany, nielen deklaráciu porušenia, prípadne príkaz na ďalšie konanie bez porušovania základného práva

(IV. ÚS 210/04). Ak (len ak) by však sťažovateľ uspel, otvorila by sa otázka uplatňovania škodových nárokov zo zodpovednosti za výkon verejnej moci popri eventuálne priznanom primeranom finančnom zadosťučinení, čo však už prekračuje rámec tohto odôvodnenia.

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

**V Košiciach 3. apríla 2024**

**Libor Duľa**  
**predseda senátu**