

4. března 2014

**Vyjádření Energetického regulačního úřadu k pozměňovacímu návrhu
novely energetického zákona poslance Urbana předloženého
v hospodářském výboru PSP ČR, který se týká zřízení Rady Energetického
regulačního úřadu.**

ERÚ s tímto návrhem vyjadřuje zásadní nesouhlas a níže shrnuje důvody, které ho k tomu vedly.

NOVELA ENERGETICKÉHO ZÁKONA

1. Rada ERÚ (alternativa I. a II)

V odůvodnění návrhu se na samém počátku citují ustanovení čl. 35 směrnice 2009/72/ES a čl. 39 směrnice 2009/73/ES, přičemž z těchto ustanovení je dovozován rozpor stávající právní úpravy § 17b energetického zákona, který stanoví, že v čele ERÚ stojí předseda a dále místopředsedové úřadu. Z citovaného čl. 35 odst. 5 směrnice 2009/72/ES ale v žádném případě nevyplývá požadavek, že regulační orgán má mít v čele radu, naopak v písm. b) se přímo předpokládá varianta, že regulační orgán v čele radu nemá –viz citace čl. 35 odst. 5 písm. b): „členové rady regulačního orgánu nebo – pokud regulační orgán radu nemá – nejvyššího vedení regulačního orgánu byli jmenováni na pevně stanovenou dobu v délce pěti až sedmi let, kterou lze jednou obnovit.“ Interpretace tohoto ustanovení uvedená v odůvodnění je zcela zavádějící a svědčí buď o nepochopení právní úpravy, nebo o záměrné dezinterpretaci tohoto ustanovení. Navíc je třeba zdůraznit, že předložený návrh předpokládá rotaci předsednictví po jednom roce, což by mohlo závažným způsobem ohrozit kontinuitu vedení regulačního orgánu a tím jeho nezávislost a nestrannost, jejíž dosažení je právě účelem této evropské právní úpravy, kterou jsme zavázáni jako členský stát dodržet.

Srovnání s jinými členskými státy EU z hlediska vedení regulačních orgánů

Dále se v odůvodnění uvádí srovnání s ostatními státy EU. Toto srovnání při bližším zkoumání ale jako argument nemůže obstát. Pouze v 6 z 16 uvedených států je systém kolektivního orgánu – Rady – jejíž je předseda členem. V ostatních státech nalézáme jednak modely, kdy je v čele předseda a místopředsedové, jednak modely, kde v čele stojí předseda a zároveň je zřízena dozorčí rada, kdy předseda je či není jejím členem, vždy je ale jmenován na období nejméně 5 let. Předsednictví obměňované po jednom roce, jak je navrhováno, je zcela neobvyklé a takový model nelze nalézt v žádném z uvedených států. Je to zcela zjevně právě proto, že by tím byla ohrožena kontinuita a tím pochopitelně i nezávislost vedení

regulačních orgánů, což by bylo zcela proti požadavkům citovaných směrnic. Naopak model shodný se stávající úpravou v ČR lze nalézt v několika uvedených členských státech.

k § 17b odst. 1 písm. c), odst. 4 – požadavky na členy Rady a rozhodování o opravných prostředcích

Dle návrhu vláda navrhne prezidentu republiky při obsazování Rady osobnosti, které jsou obecně uznávanými a zkušenými odborníky ve svých oborech, a to v takovém složení, aby byla zajištěna reprezentativnost Rady jednak zastoupením všech oborů regulovaných energetických odvětví, atd. Uvedené měřítko „uznávanosti a odbornosti“ je v daném kontextu subjektivní a účelové a v jiných ústředních orgánech státní správy nemá obdoby. Navíc je zde vysoké riziko obsazování pozic v Radě osobami, které mají blízko k regulovaným subjektům. Podle návrhu by o opravných prostředcích proti rozhodnutím úřadu v prvním stupni rozhodovala Rada, nikoli předseda. Je třeba si uvědomit, že v současné době rozhoduje o opravných prostředcích předsedkyně na návrh rozkladové komise. Je zde tedy zajištěna vysoká odbornost rozhodování právě prostřednictvím tohoto institutu. Dosud se nestalo, že by předsedkyně revokovala názor rozkladové komise. V případě zřízení Rady by se každý její člen specializoval na jednu oblast a pak rozhodování Rady jakožto kolektivního orgánu ztrácelo svůj smysl, neboť by ostatní členové hlasovali podle jednoho z členů, experta v dané oblasti, anebo by každý člen musel mít svůj „pseudoporadní“ orgán (složený alespoň z pěti členů), což v Evropě nemá obdoby.

K transparentnosti a odbornosti rozhodování

V odůvodnění se uvádí, že návrh má zaručit vyšší nestrannost a transparentnost v rozhodování ERÚ a tím i větší předpoklad pro stabilitu v rozhodování tohoto úřadu. Není jasné, jakým způsobem k tomuto má návrh dospět. Naopak při zřízení Rady jakožto kolektivního orgánu není vyjasněn její vztah k rozkladové komisi. V současné době je rozhodování ERÚ zcela v souladu s požadavky transparentnosti a odbornosti. Po stránce odborné ji zajišťuje rozkladová komise složená z odborníků, na jejíž návrh rozhoduje předseda o opravných prostředcích. Transparentnost je zajištěna jednak procesními právy účastníků řízení, řádným odůvodněním rozhodnutí a možností obrátit se na správní soud. Rozhodování tedy již v současné právní úpravě probíhá zcela transparentně a odborně a návrh nepřináší v tomto směru jakékoli vylepšení, naopak je zcela nejasné, jakým způsobem by probíhalo kolektivní rozhodování Rady ve vztahu k rozkladové komisi.

Alternativa I a Alternativa II návrhu změn poslance Urbana - § 17b EZ

Rozdíl je v přechodných ustanoveních.

Alternativa I: do 30 dnů od účinnosti prezident jmenuje všech 5 členů Rady, všechny na 5 let. **Alternativa II:** do 30 dnů od účinnosti jmenuje prezident všech 5 členů Rady, jednoho na 1 rok, jednoho na 2 roky, jednoho na 3 roky, jednoho na 4 roky a jednoho na 5 let. Pro obě alternativy platí výše uvedené.

2. CENOVÁ ROZHODNUTÍ

K navrhované změně § 96 odst. 2 - cenová rozhodnutí jako správní rozhodnutí.

Požadujeme zachovat stávající znění. Přijetí daného návrhu by zcela ochromilo vydávání cenových rozhodnutí a tím celou cenovou regulaci.

Předložený návrh vůbec neřeší praktické dopady ustanovení cenových rozhodnutí jakožto správních rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že proti správním rozhodnutím jsou obecně připuštěny opravné prostředky, včetně možnosti jejich napadení ve správním soudnictví a následnému zrušení cenových rozhodnutí s účinky ex tunc, mohla by potenciálně nastat situace, kdy nebude žádné platné a účinné cenové rozhodnutí, které by regulovalo ceny za přenos a distribuci elektřiny a ceny za přepravu a distribuci plynu, a to za situace, kdy nebude národnímu regulátorovi umožněno upravit ceny alespoň interim cenovým rozhodnutím.

Navrhovaná úprava je v rozporu se současnou judikaturou správních soudů, i Ústavního soudu, které dospěly k závěru, že cenové výměry jsou právními předpisy. Systém, ve kterém nebude trh regulován vůbec z důvodů běžících odvolání a soudních žalob proti nim, je zcela nežádoucí a ohrožuje a paralyzuje cenovou regulaci energetiky jako takovou.

Bez provedení důkladné analýzy dopadů navrhovaného znění na celý trh s energiemi v České republice a vyřešení všech otázek spojených s jeho přezkumem ve správním soudnictví, aniž by došlo k úpravě jakýchkoliv specifik pro tato řízení (a to jak ve správním řádu, tak v soudním řádu správním) přinese přijetí tohoto návrhu značné destabilizační prvky do celého odvětví.

Navrhovaná úprava je se současnou judikaturou správních soudů, novější i starší rozhodovací činnosti Ústavního soudu, který dospěl k závěru, že cenové výměry jsou právními předpisy. V nálezu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 18, nález 73, str. 135 a násl., označil Ústavní soud cenovou regulaci za výjimečné opatření, akceptovatelné jen za omezených podmínek. Výslovně se v tomto plenárním nálezu uvádí, že je nezbytné se odchýlit od staršího senátního nálezu (sp. zn. II. ÚS 53/97). Rozhodnutí o cenové regulaci tak je, dle závěrů pléna, nutno považovat za obecný akt s právním normativním obsahem. Stupeň obecnosti, vlastní právní normě, je přitom vymezen tím, že právní norma určuje svůj předmět a subjekty jako třídy definičními znaky, a nikoli určením (výčtem) jejich prvků. Pokud obsahový komponent právní normy je obsažen v prameni, na který norma zmocňovací odkazuje, nutno i tento pramen považovat za formu práva v materiálním slova smyslu. Ze závěrů, že cenová rozhodnutí jsou svým charakterem právními předpisy, vychází ve své judikatuře také Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 18. 5. 2005, č. j. 2 As 4/2004 - 138, Nejvyšší správní soud posuzoval také charakter cenového rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o způsobu výpočtu cen za propojení (tedy otázku nejpodobnější cenovým rozhodnutím vydávaným ERÚ). Dospěl přitom k závěru, že toto rozhodnutí je abstraktním aktem normativní povahy, který nemá charakter rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Ústavní soud v uvedeném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/99 rozhodnutí o cenové regulaci považuje za obecné co do subjektů i předmětu. Definiuje jej tedy

přímo jako právní předpis, přičemž tato definice ob stojí i po přijetí opatření obecné povahy do českého právního řádu, neboť tento akt je určen konkrétností svého předmětu.

Prohlášení cenových rozhodnutí za správní rozhodnutí (nadto zcela opomíjející to, že se nejedná o individuální správní akty s určenými účastníky řízení) je značně zjednodušující a do budoucna bude velmi problematický. Dle známé definice je správní akt (tj. rozhodnutí správního orgánu) jednostranným správním úkonem, ve kterém orgán veřejné správy autoritativně a na základě zákona řeší v jednotlivém případě právní vztahy jmenovitě určených osob. Mimo to je třeba předestřít, že správní řád procesně počítá s některými úkony vůči pojmenovaným účastníkům řízení.

Mimo výše uvedené je třeba zdůraznit, že citované směrnice třetího liberalizačního balíčku předpokládají soudní přezkum, aniž by explicitně stanovily, že se tomu tak má dít v rámci soudního řízení správního. Danou situaci tak lze řešit i jinými nástroji, které jsou bližší českému právnímu řádu (a povaze cenového rozhodnutí jakožto právního předpisu *sui generis*).

Co se týče toho, zda rozhodnutí národního regulátora mohou být napadána v civilním nebo veřejnoprávním soudnictví, situace napříč Evropskou unií se liší (civilní soudy pro otázky tarifů např. v Belgii, správní soudnictví ve Francii, specializované soudní orgány ve Velké Británii). Ani řešení těchto odvolání před civilními soudy nicméně neznamená, že se jedná o soudní řízení soukromoprávní (např. v Belgii, kde jsou otázky tarifů řešeny civilním soudem, přestože se jedná o otázky veřejnoprávní).

Návrh ani neřeší situaci napadení cenového rozhodnutí, jak v rámci odvolání dle správního řádu, tak i případě po zrušení ve správním soudnictví příslušným krajským soudem. Systém vyloučení odkladného účinku je přitom tím jediným, který umožní funkčnost celého trhu (zvláště s ohledem na průměrnou délku soudního řízení správního v ČR - i v členských státech Evropské unie činí průměrná délka soudního řízení v těchto věcech rok a půl), avšak navrhovaná právní úprava jej neřeší.

Zcela nežádoucí je systém, ve kterém nebude trh regulován vůbec z důvodů běžících odvolání a soudních žalob proti nim. K těmto závěrům dospívá i odborná literatura.

Jako nevhodné se jeví rovněž úvahy o tom, že by cenová rozhodnutí byla opatřením obecné povahy – takové řešení by se neobešlo bez nutnosti rozsáhlejší úpravy energetického zákona s vyloučením některých podmínek úpravy opatření obecné povahy dle správního řádu. Ani úprava cenových rozhodnutí jako opatření obecné povahy neřeší problémy s možností absence regulační úpravy v případě napadení opatření v rámci správního soudnictví.

Bez provedení důkladné analýzy dopadů navrhovaného znění na celý trh s energiemi v České republice a vyřešení všech otázek spojených s jeho přezkumem ve správním soudnictví, aniž by došlo k úpravě jakýchkoliv specifíků pro tato řízení (a to jak ve správním řádu, tak v soudním řádu správním) přinese přijetí tohoto návrhu značné destabilizační prvky do celého odvětví.