

29. 7. 2004

Veźměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

K některým specifickým aspektům činnosti a fungování nezávislých regulačních orgánů (nástin problematiky na příkladu regulátorů v energetických odvětvích)

Regulační úřady jsou orgány správními. Jejich rozhodovací činnost (správní akty) má tedy závazný a vynutitelný charakter (v Evropském prostoru je výjimkou regulátor pro oblast elektrické energie v Rumunsku). Od této činnosti je třeba odlišit činnost, spočívající ve vydávání abstraktních aktů (provozních řádů *sui generis*). Jedná se tady o pravidla chování se subjektů na trhu s energií (dodavatelů, odběratelů, spotřebitelů atd.), která však nejsou právní předpisem a kterých dodržování je v odpovědnostní rovině ponecháno vysloveně na vůli jednotlivých subjektů (tzv. praetorské právo).

1. Úvod

V návaznosti na můj předchozí text o nezávislých regulačních (správních) orgánech (*Jakub Handrlica: Nezávislé regulační orgány: stručný nástin problematiky, Epravo, 13.7.2004*) se tentokrát pozastavuji nad některými specifickými aspekty jejich činnosti a fungování. Vzhledem k rozsahu oblastí, ve kterých jsou orgány, které možno subsumovat pojmu *independent regulatory authority* (síťová odvětví, školství, ochrana spotřebitele, ochrana osobních údajů, veřejné sdělovací prostředky atd.), zvolil jsem k osvětlení jednotlivých aspektů příklady z oblastí regulace energetického sektoru. Toto vymezení však neznamená, že by obdobné právní instituty nevyskytovali u regulačních orgánů v jiných odvětvích. Naopak, níže nastíněné instituty se opakují s menšími odchylkami i u regulačních autorit v sektoru telekomunikací, vodovodů a kanalizací, pošt, letecké, drážní a silniční dopravy atd.

2. Historické ohlédnutí

Spjatost regulačních kompetencí v sektoru energetiky a jiných síťových odvětví (*public utilities*) je možno doložit následujícím exkursem: v r. 1899 byla legislativou amerického státu Arkansas vytvořena regulační komise pro železniční a expresní dopravu (*Arkansas Railroad Commission*) s cílem zajistit dohled nad tvorbou spravedlivých a vyvážených cen za služby v oblasti dopravy. Jejím následníkem se v r. 1919 stala *Arkansas Corporation Commission* s kompetencí rozšířenou o dozor nad službami v oblasti telekomunikací, ropovodů, plynovodů, vodovodů. Pod dohled této komise byly postaveny vedle společností, provozujících železniční a expresní dopravu i společnosti, podnikající v oblasti přenosu a dodávky ropy, plynu, vody a elektrické energie. V r. 1957 byla regulační komise rozdělena na regulační komisy pro (železniční, říční, vzdušní a cestní) dopravu (*Commerce Commission, Transportation Commission*) a regulační autoritu pro komunální služby (*Public Services Commission*). Kompetence v oblasti regulace malých vodních elektráren a odpadového hospodářství byly druhé ze zmíněných komisí odňaty v r. 1987. Naopak v r. 1991 přiznal legislativní orgán (*General Assembly*) státu Arkansas regulační autoritě pro komunální služby pravomoci ve sféře dozoru nad společnostmi, podnikajícími v oblasti provozu produktovodů (*pipelines system*). Nastíněný vývoj je pro sféru regulací symptomatičtější a jasně dokládá, jak široká je škála koncepcí pro zřízení a vymezení regulační autority. Vývoj plný změn je charakteristický i pro relativně nově zřízené energetické regulační úřady: příkladem může být rozšíření kompetence nizozemského regulačního orgánu (*Dienst uitvoering en toezicht Elektriciteitswet, DTe*) o oblast regulací trhu s plynem v r. 2000. Dnešní nizozemský regulátor (*Dienst uitvoering en toezicht Energie - Dte*) tak vykonává kompetence jak na poli trhu s elektrickou energií, tak na poli trhu s plynem. Srovnatelný byl vývoj energetického regulačního orgánu v Rakousku (*Elektrizität - Control GmbH* byl přejmenován na *Energie - Control GmbH*). K rozšíření kompetenční sféry přišlo v květnu 2003 též v případě arménské regulační komise (dříve *Energy Regulatory Commission*, dnes *Natural Monopolies Regulatory Commission*).

3. Principy „dobré regulace“ (principles of good regulation)

Separace jednotlivých principů, nebo jejich absolutizace by nesporně popírali jejich meritorní funkce. Jejich vzájemná spjatost je tedy *per definitionem* jejich neodmyslitelnou součástí: aby regulační orgán mohl vykonávat své funkce v rámci energetického sektoru, musejí být tyto dostatečně **upřesněny legálním instrumentem** (primární legislativy), či statutem (*princip jasnosti cílů a funkcí*). Jen tak může být zajištěn vznik prostředí **jistoty pro dlouhodobé investice** (*princip předvídatelnosti, stability a flexibility*). Děje se tak zejména cestou vydávání konzistentních rozhodnutí a sekundární legislativy, vyjadřujících rovnováhu zájmů všech zainteresovaných subjektů (*princip transparentnosti a konzistence*). Optimálních výsledků dosahuje regulační orgán **nezávislý** (*nezávislost rozpočtová, funkční a v některých případech také právní, možnost vlastní normotvorby a postihu dozorovaných subjektů*) na zájmech dodavatelů, spotřebitelů, investorů, nebo vlády samotné, orgán schopný odolat při výkonu své funkce tlaku zájmových skupin a přitom schopný nést **odpovědnost** za své rozhodnutí a proto spolehlivý a důvěryhodný (*princip efektivit a výkonnosti*). **Nezávislost orgánu** musí být přitomna především v jeho vyvážené a stabilní rozhodovací činnosti, aniž bezprostředně závisí na přiznání právní subjektivity úřadu. Principu nezávislosti je imanentní princip *inkompatibility funkcí*. Otázka nezávislosti regulační autority se v rámci její efektivit ukazuje jako klíčová a stává se **všeobecně akceptovaným principem**. Nezávislost má za následek garantování stability a vyvarování se situacím, kdy je rozhodovací činnost ovlivněna krátkodobými politickými koncepcemi. V rámci širší komparace bylo konstatováno že „v rámci EU mají regulační orgány ve všeobecnosti adekvátní stupeň organizační a finanční nezávislosti“ (EUROELECTRIC Report 2004).

V návaznosti na výše uvedené si je nutné uvědomit, že nemůže jít o úplné zamezení ovlivňování činnosti regulační autority. Regulator nemá být pouhou akademickou institucí (jak tomu bylo na Islandu v letech 1967 – 2003). Jde o **zamezení netransparentního ovlivňování** regulační činnosti, která by tak následně nebyla s to zajistit efektivitu trhu s energiemi. Naopak, regulační autorita má za cíl **zajištění rovnovážného stavu mezi zájmy jednotlivých participujících skupin**, kterému je imanentní *transparence*. Tento stav je zajišťován především prostřednictvím tzv. konzultací se zástupci jednotlivých participujících skupin, kterými jsou v tradičním pojmání vláda, spotřebitelé a regulované odvětví. Recentní vývoj ovšem naznačuje, že participující skupiny jsou omnoho komplexnější a zahrnují širokou škálu různých kategorií a skupin s mnohdy odlišnými, nebo soupeřícími zájmy. V praxi se může jednat o *konzultace obligatorní*, tj. přímo zákonem uložené (Belgie, Řecko, Irsko, Polsko, Nizozemí, Itálie), nebo *konzultace semiformální* (ad hoc procedura v Rakousku, Dánsku, Francii, České republice). Kruh efektivit se uzavírá při naplnění principu materiálního a personálního zabezpečení práce regulačního úřadu. Výběr členů regulační autority se řídí pouze kritériem jejich odborných a mravních kvalit a je zároveň spojen s **nezávislostí na jmenujícím subjektu**. Stejná pravidla platí posléze při odvolání daného člena.

V návaznosti na početné diskuse, zahrnující negativní reflexi deregulačního procesu je nutné uvést, že taky existence nezávislých regulačních orgánů čelí hlasům kritiky. Tyto přicházejí s tvrzením, že určité **alternativní řešení** by v energetickém sektoru fungovala lépe a vedla by k efektivnějšímu vyvážení zájmů jednotlivých zúčastněných skupin.

Mezi těmito alternativními formami jsou uváděny zejména finanční stimulace, proces vzdělávání spotřebitele (*consumer education*), instituce ombudsmana, samoregulace (*self-regulation*), nebo též žádná regulace. K možným řešením patří též koncepce tzv. *regulačního mixu*.

4. Finanční zdroje

V rámci problematiky nezávislého fungování regulační autority je meritorní otázka jejího financování. Celková koncepce financování a následná **výše rozpočtů regulačních orgánů** (od 1,5 milionu eur ve Finsku k 54 milionům eur ve Spojeném království) je závislá na několika faktorech, kterými jsou zejména:

- (a) rozdíly ve filosofii financování;
- (b) rozdíly v charakteru a míře kompetencí jednotlivých regulačních orgánů;
- (c) existence alternativ k regulaci;
- (d) celkový rozsah energetického sektoru (počet zákazníků, produkce atd.);
- (e) využívání služeb externích konsultantů;

(f) lokální faktory (životní úroveň, úroveň mezd);

(g) porovnání mezd zaměstnanců regulačních úřadů a zaměstnanců v energetickém sektoru (srov.: EURELECTRIC Report 2004).

Generálně vzato, existují dva **možné přístupy** k řešení nastíněného problému: model rozpočtové organizace a model úřadu, koncipovaného jako výlučně mimorozpočtová organizace. Financování druhého modelu pak může stát na bázi:

(a) odvodu stanovené části procent z regulačních poplatků;

(b) odvodu licenčních, resp. jiných přímo hrazených poplatků;

(c) odvodu stanovené části z administrativních poplatků.

První model, tj. model regulační autority jako rozpočtové organizace byl ustanoven *inter alia* ve Spojených státech, Ruské federaci, Estonsku, Litvě, České republice a přes počátečný záměr taky na Slovensku. V některých případech (Arménie) schvaluje legislativa pro nezávislý regulační orgán zvláštní, od státního rozpočtu oddělený rozpočet. Regulační autority v těchto (a v řadě dalších států) jsou financovány výlučně ze státních zdrojů. Opačný model, tj. financování z poplatků regulovaných subjektů a z poplatků za licence byl zvolen při zřizování regulačních orgánů *inter alia* v kanadských provinciích, v Irsku, Belgii, Gruzii, Polsku, Chorvatsku, Lotyšsku, Moldávii a v Albánii. Celkově je možno konstatovat tendenci k samofinancování resp. financování oddělenému od státního rozpočtu. V Norsku je regulační orgán (*Noregs vardrags- og energidirektoratet*) financován zároveň ze státního rozpočtu a z poplatků regulovaných subjektů, jedná se tedy o kombinaci obou zvýšených modelů.

5. Rozhodovací činnost regulačního orgánu

Regulační úřady jsou orgány správními. Jejich rozhodovací činnost (**správní akty**) má tedy závazný a vynutitelný charakter (v Evropském prostoru je výjimkou regulátor pro oblast elektrické energie v Rumunsku).

Od této činnosti je třeba odlišit činnost, spočívající ve vydávání abstraktních aktů (provozních řádů *sui generis*). Jedná se tady o **pravidla chování** se subjektů na trhu s energií (dodavatelů, odběratelů, spotřebitelů atd.), která však nejsou právní předpisem a kterých dodržování je v odpovědnostní rovině ponecháno vysloveně na vůli jednotlivých subjektů (tzv. *praetorské právo*).

Regulační orgány disponují právem ukládat sankce. Jedná se jednak o sankce peněžité (pokuty), dále pak o sankce nepeněžitého charakteru (odebrání licence, zabavení věci atd.). V právních řádech, kde tímto oprávněním nedisponují můžou uložení sankce navrhnout relevantnímu orgánu (v Irsku rozhoduje o sankcích výlučně soud, v České republice může uložení pokuty Energetický regulační úřad navrhnout Státní energetické inspekci). Regulátor má též specifické zákonné postavení při navrhování zahájení řízení o přestupku nebo trestního řízení před příslušným orgánem (Polsko, Španělsko).

6. Opravné prostředky a správní soudnictví

Důležitým faktorem, ovlivňujícím efektivitu regulačního procesu, je možnost řádných a mimořádných opravních prostředků. Možnost odvolat se od rozhodnutí regulačního orgánu by měla být umožněna nejméně **v jedné instanci** a to obvykle cestou správního soudnictví (Finsko, Maďarsko, Nizozemí). Jinde je zabezpečena možnost **dvojinstančního** postupu: tak je tomu např. v České republice (řádné odvolání k předsedovi regulačního orgánu – správní soudnictví a řízení dle části páté OSŘ), Španělsku (řádné odvolání k ministerstvu průmyslu – správní soudnictví) atd. Nemožnost odvolání (Rumunsko) je vnímána jako závažný defekt v procese fungování regulátora.

7. Specifické aspekty regulační činnosti

Regulační činnost může být rozdělena též na regulaci *ex - ante* a *ex - post*. Ta se může uplatnit např. v oblasti **schvalování tarifů**. V případě regulace *ex - ante* musí přijít k předložení tarifů regulačnímu orgánu k schválení před jejich vstupem v platnost. V případě *ex - post* regulace reaguje regulační autorita na tarify, které již jsou uplatňovány na trhu.

Regulace *ex-post* byla uplatňována v rámci regulačního rámce ve Finsku, Švédsku a v Řecku. Nové evropské směrnice 2003/54/EC a 2003/55/EC znamenají v této oblasti průlom, protože zavádějí **obligatorní systém regulace ex - ante**. **Retroaktivní efekt**

rozhodnutí regulačního úřadu (v praxi zejména pravomoc rozhodnout o vyplacení finanční částky za určitý minulý časový úsek na účet poškozeného subjektu) je připuštěn *inter alia* v Belgii, Dánsku, Itálii, Nizozemí, Portugalsku a Spojeném království.

8. Regulační orgány v rámci institucionálního systému ES (?)

Stojíme před problémem, do jaké míry budou kompetence regulačních orgánů koordinovány v rámci vnitřního trhu ES a jestli obdobné orgány vzniknou i rámci institucionální struktury Společenství.

Co se týče nastíněné problematiky síťových odvětví je v ní třeba aplikovat zásadu subsidiarity. Pravomoci regulačních orgánů by tedy měli zůstat zachovány, resp. vzhledem k dotváření vnitřního trhu s elektrickou energií a zemním plynem by se měli i rozšiřovat (prospěšná by tato tendence byla v oblasti ochrany spotřebitele). Je však nutno podotknout, že některé kompetence v oblasti síťových odvětví (rozhodování o derogacích, uvážených nákladech - tzv. stranded costs) byly přiřčeny Komisi.

Literatura:

EURELECTRIC report on Regulatory Models in a Liberalised European Electricity Market: EURELECTRIC SG Regulatory Models. Union of the Electricity Industry Eurelectric. January 2004. Ref: 2004 - 030 - 0052. (<http://www.eurelectric.org/>)

Fox - Penner, Peter: A short honeymoon for utility deregulation. Issues in Science and Technology. Spring 2001 Vol. 17 / 3

Hirschhausen, Christian; Wälde, Thomas: Same Name, Different Content: Institutional Aspects of Regulatory Reform in Post - Soviet Transformation Countries. in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (*Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*) February 1998

Jones, Douglas, N.: Revising regional regulation of public utilities. Journal of Economic Issues. December 1993 Vol. 27 / 4

De Melo, Martha; Gelb, Alan: A Comparative Analysis of Twenty-Eight Transition Economies in Europe and Asia. in: Post - Soviet Geography and Economics. Vol. 37, No. 5, pp. 265 - 285. 1996

Moreno, Angel, Manuel: Presidential Co-ordination of the Independent Regulatory Process. in: Administrative Law Journal 8. 461 / 1994

Rønne, Anita: Alternative approaches to regulatory agency structures and powers: Eastern and Western Europe. Journal of Energy and Natural Resources Law, February 1997, s.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Prekluze důvodu neplatnosti VH](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [TOP 5 judikátů z korporátního práva za rok 2025](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)
- [SCHEJBAL& PARTNERS stáli u získání jedné z prvních licencí dle MiCA v ČR](#)
- [Proč dnes více než polovina M&A transakcí ve střední Evropě nekončí podpisem](#)
- [Přehnaná, nebo důvodná prevence? Zajištění a utvrzení závazků v praxi](#)
- [Návrh nového zákona o digitální ekonomice](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 30.: Jednání za s.r.o. - zápis jednatelského oprávnění do obchodního rejstříku](#)
- [Prověřování zahraničních investic a kybernetická regulace: řízená služba jako nová transakční proměnná](#)