

Stanovisko Legislativní rady vlády k právnímu postavení předsedy a místopředsedy Energetického regulačního úřadu

Dne 1. ledna 2016 nabyl účinnosti zákon č. 131/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Součástí tohoto zákona je v jeho části patnácté i novela zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

Tato novela zákona o státní službě týkající se ustanovení o rozsahu jeho osobní působnosti reaguje na nový organizační model Energetického regulačního úřadu. V jeho čele bude stát na základě zmíněné novely energetického zákona s účinností od 1. srpna 2017 namísto dnešního předsedy jako monokratického orgánu Rada Energetického regulačního úřadu jako orgán kolektivní.

V zákoně o státní službě bylo až do 1. ledna 2016 stanoveno, že se nevztahuje na předsedu a místopředsedu Energetického regulačního úřadu (§ 2 odst. 1 písm. g) tohoto zákona, ve znění účinném do 1. ledna 2016), což navazovalo na dnešní model řízení ERÚ, v jehož čele je předseda, kterého jmenuje a odvolává prezident republiky na návrh vlády (předseda ERÚ jmenuje a odvolává místopředsedu, který zastupuje předsedu v plném rozsahu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy není funkce předsedy obsazena). Členy Rady ERÚ, která vznikne 1. srpna 2017, bude jmenovat a odvolávat vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu.

V návaznosti na nový organizační model ERÚ bylo navrženo zákon o státní službě změnit tak, aby se po zřízení Rady ERÚ nevztahoval na její členy, tedy aby osoby stojící v čele ERÚ byly i nadále vyloučeny z osobní působnosti zákona o státní službě.

Podle vládního návrhu novely energetického zákona, sněmovní tisk č. 351, měla Rada ERÚ vzniknout současně s účinností zákona, která se původně předpokládala k 1. červenci 2015. V přechodném ustanovení (čl. II bod 3 vládního návrhu zákona) bylo uvedeno, že dosavadní předseda ERÚ se dnem nabytí účinnosti tohoto zákona stává předsedou Rady ERÚ podle § 17b odst. 1 zákona č. 458/2000 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, na zbytek funkčního období, na které byl jmenován podle § 17b odst. 2 zákona

č. 458/2000 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona s tím, že vláda jmenuje ke dni nabytí účinnosti navrhované novely ostatní členy Rady ERÚ.

Z návrhu novely zákona o státní službě, která byla součástí vládního návrhu novely energetického zákona, vyplývá, že záměrem vlády bylo ponechat osoby stojící v čele ERÚ kontinuálně mimo osobní působnost zákona o státní službě.

Při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně došlo jednak k posunutí účinnosti zákona na 1. leden 2016 a rovněž k odsunutí vzniku Rady ERÚ na 1. srpen 2017. I po účinnosti novely (1. ledna 2016) je tak v čele ERÚ až do 1. srpna 2017 předseda ERÚ jako monokratický orgán.

Současně s posunem účinnosti ustanovení novely energetického zákona o novém organizačním uspořádání ERÚ (nově koncipovaný § 17b energetického zákona) na 1. srpna 2017 nedošlo k posunutí účinnosti novely zákona o státní službě, která byla součástí vládního návrhu a reagovala na nahrazení předsedy ERÚ Radou ERÚ. Došlo tak k tomu, že účinnost novely zákona o státní službě, která namísto předsedy a místopředsedy ERÚ vyjímá z osobní působnosti tohoto zákona členy Rady ERÚ, nastala už 1. ledna 2016 a nikoliv až 1. ledna 2017, kdy má tento kolektivní orgán vzniknout.

Zákon o státní službě tak dnes při doslovném výkladu vylučuje ze své působnosti osoby, které zastávají funkce, jež dosud neexistují, nevylučuje ale ze své působnosti předsedu a místopředsedu ERÚ. Záměrem vládního návrhu novely energetického zákona přitom bylo ponechat kontinuálně osoby stojící v čele ERÚ mimo osobní působnost zákona o státní službě, a to i po navrhované změně jeho organizačního uspořádání. Pokud by k posunutí vzniku Rady ERÚ na 1. srpna 2017 nedošlo a Rada ERÚ vznikla současně s účinností novely energetického zákona, jak se původně předpokládalo, žádný výkladový problém by nevznikl.

Z průběhu projednávání vládního návrhu novely energetického zákona v Poslanecké sněmovně nevyplývá záměr podřídit po přechodnou dobu, tzn. od 1. ledna 2016 do 1. srpna 2017, předsedu a místopředsedu ERÚ zákonu o státní službě. Z hlediska účelu zákona o státní službě a i ve srovnání s postavením osob stojících v čele jiných správních úřadů, které zákonu o státní službě podléhají, by bylo velmi neobvyklé, aby ti, kdo stojí v čele určitého správního úřadu, byli z působnosti tohoto zákona nejprve vyňati, pak by měli působnosti tohoto zákona po několik měsíců podléhat a pak by měli být z působnosti tohoto zákona opět vyňati.

Tomu, že úmyslem zákonodárce nebylo podřídit ani po přechodnou dobu od 1. ledna 2016 do 1. srpna 2017 předsedu a místopředsedu ERÚ zákonu o státní službě, nasvědčuje i to, že v platném a účinném znění energetického zákona je v § 17b odst. 2 větě druhé stanoveno, že předseda se považuje za služební orgán podle zákona o státní službě, což je formulace obsažená v důsledku zákona č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě,

v několika zákonech u osob, které jsou z působnosti zákona o státní službě vyňati a stojí v čele správních úřadů. Pokud by se zákon o státní službě měl na předsedu ERÚ, byť po přechodnou dobu, vztahovat, byl by předseda služebním orgánem na základě § 10 zákona o státní službě a nemohl by se proto současně za služební orgán pouze považovat, což je pravidlo, které se vztahuje k osobám, které postavení služebního orgánu nemají, jelikož jsou z působnosti zákona o státní službě vyňaty.

V zákoně č. 131/2015 Sb., rovněž nejsou žádná přechodná ustanovení, která by upravovala způsob vzniku služebního poměru předsedy a místopředsedy ERÚ, který může jako veřejnoprávní vztah vzniknout buď rozhodnutím služebního orgánu ve správním řízení (obecně § 30 zákona o státní službě) nebo přímo ze zákona (jako tomu bylo v případě § 186 nebo § 188 zákona o státní službě).

Doslovný výklad § 2 zákona o státní službě, podle něhož se zákon o státní službě od 1. ledna 2016 na předsedu a místopředsedu ERÚ vztahuje, jelikož zákon o státní službě neobsahuje v současné době ustanovení, že by tomu tak nebylo, naráží jednak na platné a účinné ustanovení § 17b odst. 2 věta druhá energetického zákona, které by bylo v kolizi s tím, že předseda ERÚ by byl služebním orgánem na základě § 10 zákona o státní službě (a nemohl by se proto za něj současně jen považovat), a jednak na absenci přechodných ustanovení o způsobu vzniku služebního poměru předsedy a místopředsedy ERÚ, která by se musela nahradit problematickou analogickou aplikací § 186 zákona o státní službě (toto přechodné ustanovení přitom upravovalo vznik služebního poměru ze zákona vedoucím služebních úřadů, kteří byli ve funkci k 6. listopadu 2014, kdy toto ustanovení nabylo účinnosti).

Pokud by bylo záměrem podřídit předsedu a místopředsedu ERÚ zákonu o státní službě, muselo by se to prostřednictvím změny právní úpravy projevit i zrušením § 17b odst. 2 druhé věty energetického zákona a doplněním přechodných ustanovení upravujících způsob vzniku služebního poměru předsedy a místopředsedy ERÚ. To se nestalo, což nasvědčuje tomu, že nebylo záměrem podřídit, navíc oproti jiným funkcím ve státní správě zcela neobvykle jen po přechodnou dobu, osoby stojící v současné době v čele ERÚ zákonu o státní službě.

Závěr

Legislativní rada vlády doporučuje vládě vycházet z toho, že se zákon o státní službě ani po 1. lednu 2016 na předsedu a místopředsedu Energetického regulačního úřadu nevztahuje.

