**Dôvodová správa**

**Všeobecná časť**

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh zákona“) predkladajú na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky poslanci NR SR Karol Galek a Jana Kiššová.

Hlavným cieľom návrhu zákona je legislatívna úprava postavenia Úradu pre reguláciu sieťových odvetví (ďalej len „úrad“) ako celku, väčšia transparentnosť procesu regulácie v sieťových odvetviach, oddelenie Rady úradu (ďalej len „rada“) od úradu, zriadenie predstavenstva úradu ako kolektívneho orgánu na čele úradu, podmienky členstva v predstavenstve úradu a rade, spôsob menovania členov predstavenstva úradu a rady posilňujúci nezávislosť úradu a rady, úprava funkčného obdobia členov predstavenstva úradu a rady. Návrh zákona predstavuje riešenie absencie nezávislého prieskumu prvostupňových rozhodnutí úradu, ktoré požaduje komunitárne právo.

Návrh zákona reaguje aj na potreby aplikačnej praxe, ktorá si vyžiadala upresnenie niektorých aktuálnych otázok platného legislatívneho rámca, najmä čo sa týka odvolacieho konania, pri ktorom došlo k nesprávnej transpozícii požiadaviek sekundárneho práva Európskej únie na kvalitu orgánu rozhodujúceho o odvolaniach voči rozhodnutiam národného regulačného orgánu. Novela zákona sa tak má zaistiť súlad slovenskej právnej úpravy s komunitárnym právom. Otázkou vhodnosti mechanizmu odvolania v súčasnosti sa už zaoberá aj Európska komisia v rámci vyšetrovania transpozície „tretieho energetického balíka“ s cieľom posúdiť možný nesúlad s právnymi predpismi Európskej únie (EU PILOT ref. č. 8073/15/ENER).

V zmysle smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/72/ES o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica 2003/54/ES (ďalej len „Smernica o vnútornom trhu s elektrinou“) a Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/73/ES o spoločných pravidlách pre vnútorný trh so zemným plynom, ktorou sa zrušuje smernica 2003/55/ES (ďalej len „Smernica o vnútornom trhu s plynom“) má byť garantovaná nezávislosť odvolacieho orgánu, ktorý rozhoduje o odvolaniach proti prvostupňovým rozhodnutiam úradu. Súčasná právna úprava, podľa ktorej o odvolaniach proti prvostupňovým rozhodnutia úradu rozhoduje regulačná rada, resp. predseda úradu v konaniach o uložení pokút, tak nenapĺňa požiadavku článku 37 ods. 17 Smernice o vnútornom trhu s elektrinou a článku 41 ods. 17 Smernice o vnútornom trhu s plynom: „*Členské štáty zabezpečia, aby na národnej úrovni existovali vhodné mechanizmy, v rámci ktorých môže strana dotknutá rozhodnutím regulačného orgánu podať odvolanie na orgán* ***nezávislý od zúčastnených strán*** *a od akejkoľvek vlády.*“

Nezávislosť odvolacieho orgánu definuje bod 37 preambuly Smernice o vnútornom trhu s elektrinou, resp. bod 33 preambuly Smernice o vnútornom trhu s plynom, podľa ktorých: „*Nezávislým orgánom, ku ktorému má právo odvolať sa subjekt dotknutý rozhodnutím národného regulátora, by mohol byť súd alebo iný súdny orgán s právomocou viesť súdne preskúmanie.*“

Súčasná právna úprava regulačnej rady ako odvolacieho orgánu a zverenie oprávnenia rozhodovať o odvolaní v konaniach o uložení pokút predsedovi úradu, nenapĺňa požiadavku nezávislosti odvolacieho orgánu, ktorý by mal byť porovnateľný s nezávislosťou súdov resp. iných súdnych orgánov oprávnených viesť súdny prieskum. Dôvodom je, že predseda úradu organizačne riadi úrad a sú mu všetci ostatní zamestnanci úradu prísne podriadení a povinní plniť uložené služobné úlohy s poukazom na zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Najmarkantnejšie sa závislosť odvolacieho orgánu prejavuje v konaniach o uložení pokuty, kde na prvom stupni rozhoduje vecne príslušný útvar úradu organizačne a štátnozamestnanecky podriadený predsedovi úradu, a o odvolaní rozhoduje sám predseda úradu.

Návrhom zákona dochádza k rekonštrukcii orgánov štátnej správy pre oblasť regulácie sieťových odvetví, pri ktorej sa ruší regulačná rada podľa doterajších predpisov a zriaďuje sa rada ako samostatný nezávislý kolektívny orgán oddelený od úradu. Zrušuje sa orgán predsedu úradu, ktorý je nahradený predstavenstvom úradu s tromi členmi. Nezávislosť oboch orgánov sa zabezpečuje nezlučiteľnosťou členstva v rade s funkciou člena predstavenstva úradu.

Kolektívnosť orgánu na čele úradu je doplnená zásadou rotácie členov predstavenstva ako aj predsedu predstavenstva úradu, ktoré zaisťujú nižšiu mieru pravdepodobnosti chýb či osobného zlyhania a zaisťuje logicky vyššiu mieru stability. Zároveň sa tým plní požiadavka smerníc zabezpečiť primeraný rotačný systém pre kolektívne predstavenstvo alebo najvyššie vedenie.

Vedenie úradu kolektívnym orgánom pritom nie je v európskom priestore zriedkavé, pretože väčšina členských štátov Európskej únie už túto požiadavku vyššie uvedených smerníc na pluralitné rozhodovanie národného regulačného úradu transponovala. Regulačné orgány väčšiny členských štátov majú vo svojom vedení prevažne päť až sedemčlenné rady, poprípade je popri funkcii predsedu vždy zavedený efektívny dohľad dozornej rady. Možno poukázať napríklad na susedný rakúsky model (Energie-Control-Gesetz), ktorý tiež kreuje na čele výkonnej rady dvoch členov a zaručuje tak účinnejšie, dôslednejšie a transparentnejšie riadenie regulačného úradu. Rakúsky model súčasne popri tejto kolektívnej výkonnej rade na čele úradu pozná aj ďalší kolektívny orgán, personálne aj funkčne oddelený od výkonnej rady, tzv. regulačnú komisiu, ktorá zabezpečuje sporovú agendu.

Zmena z monokratického na kolektívny orgán je vyvolaná najmä potrebou zaistiť, aby v úrade s tak rozsiahlymi právomocami v jednom z najdôležitejších sektorov národného hospodárstva bola obmedzená miera subjektívneho riadenia a odborných a riadiacich chýb, ktoré by mohli zásadným spôsobom ovplyvniť fungovanie sektoru. Model monokratického vedenia je nielen v rozpore s európskou legislatívou, ale nie je vhodný ani z dôvodu širokého rozsahu právomocí a pôsobnosti úradu, ktoré v podstate znamenajú nezávislosť od ostatných ústavných orgánov a v ktorom bez existencie spätnej väzby a kontroly existuje zvýšené riziko možných chýb monokratického orgánu.

Zároveň sa precizujú kvalifikačné predpoklady pre členov orgánov, ktoré majú zabezpečiť odbornosť členov orgánov v oblasti sieťových odvetví a dostatočnú kvalifikáciu pri plnení úloh podľa zákona. Zavádza sa tiež požiadavka, aby členmi predstavenstva úradu boli nielen osoby disponujúce príslušným vzdelaním a praxou, ale aj osoby v oblasti sieťových odvetví všeobecne uznávané a dostatočne skúsené.

Zodpovedajúce terminologické zmeny sa zohľadňujú v novele zákona č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Aplikácia predpisu do praxe neprinesie žiadnu komplikáciu v činnostiach regulovaných subjektov ani koncových spotrebiteľov energií. Naopak by mala zaistiť stabilnejšie prostredie v oblasti regulácie sieťových odvetví a zaistiť vyššiu transparentnosť v rozhodovaní úradu.

Predložený návrh zákona zakladá negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy (v predpokladanom objeme na úrovni 46 742,20 eur ročne), na životné prostredie ani na informatizáciu spoločnosti. Návrh zákona nemá negatívne sociálne vplyvy (hospodárenie obyvateľstva) ani negatívne vplyvy na podnikateľské prostredie.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodu 1

 Vzhľadom na návrh oddeliť úrad a radu, navrhuje sa aj do úvodného ustanovenia doplniť, že tento zákon upravuje postavenie a pôsobnosť nielen úradu, ale aj rady.

K bodu 2

 Navrhuje sa výslovná úprava dvoch orgánov štátnej správy pre oblasť regulácie v sieťových odvetviach - rada, ktorá bude mať postavenie nezávislého kolektívneho štátneho orgánu, ktorý rozhoduje o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam úradu a úrad, ktorý zostane orgánom štátnej správy *sui generis*.

K bodu 3

 Ako orgán úradu sa navrhuje kolektívny orgán nazvaný predstavenstvo úradu, ktorého postavenie a právomoci sú upravené v § 5 zákona.

K bodu 4

 V súlade s požiadavkami smerníc sa v ustanovení § 5 upravuje postavenie predstavenstva úradu ako kolektívneho orgánu o troch členoch. Vzhľadom na rozsiahlu zmenu, navrhuje sa pre lepšiu prehľadnosť nové úplné znenie § 5. Toto ustanovenie ustanovuje kompetencie, ktoré má predstavenstvo na úseku regulácie v sieťových odvetviach, ako aj spôsob prijímania rozhodnutí. Na čele predstavenstva úradu bude stáť predseda predstavenstva úradu, ktorého volí a odvoláva predstavenstvo úradu. Predseda predstavenstva bude osobou, ktorá bude podpisovať všetky uznesenia a rozhodnutia úradu prijaté predstavenstvom úradu a všeobecne záväzné právne predpisy úradu schválené predstavenstvom úradu. Predseda predstavenstva úradu bude súčasne v postavení vedúceho služobného úradu voči zamestnancom úradu v štátnej službe.

K bodu 5

Ustanovenie § 6 obsahuje predpoklady na členov predstavenstva úradu, ktorých vymenúva a odvoláva vláda Slovenskej republiky na návrh ministra hospodárstva Slovenskej republiky. Členov výberovej komisie budú po jednom navrhovať zástupcovia zamestnávateľov, zástupcovia zamestnancov a príslušný výbor Národnej rady Slovenskej republiky.

 Ustanovuje aj nezlučiteľnosť funkcie člena predstavenstva a takisto konkurenčnú doložku pre členov predstavenstva. Upravuje princíp rotácie členov predstavenstva ako aj predsedu predstavenstva úradu, čím dochádza k naplneniu požiadavky smerníc o vnútornom trhu zabezpečiť primeraný rotačný systém pre predstavenstvo alebo najvyššie vedenie národného regulačného orgánu v energetike. Výraznou zmenou oproti súčasnému stavu je najmä skutočnosť, že zákon stanovuje striktný zákaz personálneho prepojenia vedenia úradu a rady. Zákon upravuje aj odmenu členov predstavenstva zodpovedajúcu doterajšej praxi.

Sprísňujú sa kvalifikačné predpoklady výkon funkcie člena predstavenstva tak, aby sa pri výkone kompetencií zabezpečila čo najväčšia odbornosť vo všetkých oblastiach regulácie sieťových odvetví.

K bodom 6 a 7

Zriaďuje sa rada ako nezávislý kolektívny štátny orgán s cieľom zabezpečiť správnu transpozíciu požiadaviek na kvalitu orgánu rozhodujúceho o odvolaniach voči všetkým rozhodnutiam národného regulačného orgánu v zmysle komunitárneho práva. Obdobná právna úprava sa aplikuje v rozhodovacom procese Protimonopolného úradu Slovenskej republiky.

Vzhľadom na úpravu postavenia rady ako samostatného orgánu regulácie v sieťových odvetviach a jej oddelenia od úradu sa navrhuje postavenie a úprava kompetencií rady na čele s jej predsedom. Spolu bude mať rada päť členov vymenovaných na päť rokov. Po vzore rakúskeho modelu musia minimálne dvaja členovia rady musia disponovať právnickým druhostupňovým vysokoškolským vzdelaním a najmenej jeden člen rady technickým druhostupňovým vysokoškolským vzdelaním. Od všetkých členov rady sa vyžaduje dostatočná prax v oblasti sieťových odvetví.

 Všetkých členov rady bude menovať a odvolávať prezident SR, pričom návrhové oprávnenie na štyroch členov rady bude patriť Slovenskej advokátskej komore, zástupcom zamestnávateľov, zástupcom zamestnancov a spotrebiteľským združeniam.

Návrh zákona ustanovuje predpoklady na nominovanie do rady, ustanovuje aj nezlučiteľnosť funkcie člena rady a zániku členstva v rade.

K bodom 8 až 11

Ide o legislatívno-technickú úpravu.

K bodom 12 a 13

 Cieľom novelizácie zákona je upraviť mechanizmus odvolacieho konania tak, aby spĺňalo prvky nezávislosti odvolacieho orgánu v zmysle komunitárneho práva. Za tým účelom sa právomoc rozhodovať v prvom stupni zveruje predstavenstvu úradu a právomoc rozhodovať o opravných prostriedkoch nezávislému a od úradu oddelenému orgánu – rade.

K bodom 14 až 16

 Ide o legislatívno-technickú úpravu.

K bodu 17

 Právomoc rozhodovať o odvolaniach voči rozhodnutiam úradu v sporoch podľa § 38 sa zveruje rade.

K bodu 18

 Ide o splnomocňovacie ustanovenie pre úrad za účelom možnosti vydať všeobecne záväzný právny predpis, ktorým ustanoví výšku odmeny a podrobnosti odmeňovania členov rady.

K bodu 19

V prechodných ustanoveniach sa rieši vplyv návrhu zákona na právne vzťahy upravené doterajším zákonom.

V § 45b sa upravuje, že konania začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov. Zákon stanovuje skončenie funkčného obdobia predsedu úradu, podpredsedu úradu a členov regulačnej rady vymenovaných podľa doterajšieho predpisu, a to dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona. Zároveň sa upravuje spôsob a lehoty vymenovania prvých členov predstavenstva úradu a členov rady po nadobudnutí účinnosti tohto zákona.

**K Čl. II**

K bodom 1 až 3

Ide o legislatívno-technickú úpravu zodpovedajúcu preneseniu oprávnenia rozhodovať o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam úradu, t.j. aj proti potvrdeniu o pôvode.

K bodu 4

V prechodných ustanoveniach sa rieši vplyv návrhu zákona na právne vzťahy upravené doterajším zákonom.

**K Čl. III**

Vzhľadom na predpokladanú dĺžku legislatívneho procesu sa účinnosť predkladanej právnej úpravy navrhuje od 1. júla 2017.