

# Neoprávněně čerpaná podpora elektřiny: komu vracet a v jaké výši



**David Černý**  
Advokátní kancelář KF Legal

**Podpora elektřiny je významným nástrojem rozvoje výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie. Účelem této podpory je ochrana klimatu a životního prostředí. Z hlediska předmětu podpory můžeme rozlišovat podporu investiční a podporu provozní. Zatímco investiční podpora je poskytována na výstavbu výrobní elektřiny, provozní podpora je poskytována za elektřinu již vyrobenou. Lze ji chápat jako určitou formu příspěvku k tržní ceně elektřiny z obnovitelných zdrojů, který má kompenzovat zvýšené náklady spojené s její výrobou, jež by tržní cena elektřiny nebyla s to pokrýt.**

Od roku 2006 měla provozní podpora formu tzv. zeleného bonusu anebo tzv. výkupní ceny. Výrobce elektřiny z obnovitelných zdrojů si mohl vybrat, zda elektřinu prodá na trhu s elektřinou za tržní cenu a vedle toho uplatní nárok na zelený bonus, anebo ji prodá za tzv. výkupní cenu. Jak výše zeleného bonusu, tak výše výkupní ceny byla stanovena cenovým rozhodnutím Energetického regulačního úřadu (ERÚ).

Do konce roku 2012 byl mechanismus poskytování podpory nastaven tak, že jak zelený bonus, tak výkupní cenu hradili výrobcům elektřiny provozovatel přenosové soustavy nebo provozovatelé regionálních distribučních soustav (provozovatelé soustav). Od počátku roku 2013 byl tento systém vyplácení podpory pozměněn. Výrobce si mohl i nadále vybrat, kterou z forem podpory zvolí, zelený bonus ale začal výrobcům elektřiny vyplácet operátor trhu s elektřinou, kterým je společnost OTE, a.s., (OTE). Výkup elektřiny v rámci povinného výkupu pak začal provádět na místo provozovatelů soustav tzv. povinně vykupující (obchodník s elektřinou), kterému operátor trhu finančně kompenzoval rozdíl mezi (obvykle vyšší) výkupní cenou a (obvykle nižší) hodinovou (tržní) cenou elektřiny.

Zdrojem financování podpory se vedle příspěvku k ceně elektřiny hrazeného spotřebiteli elektřiny staly také prostředky státního rozpočtu (dotace). Dotace na hrazení podpory byla poskytována ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO) do konce roku 2012 provozovatelům soustav, od začátku roku 2013 operátorovi trhu. Konečným příjemcem příspěvku k ceně elektřiny byli do konce roku 2012 provozovatelé soustav, od začátku roku 2013 operátor trhu.

Nastavení podmínek provozní podpory elektřiny znamenalo velký rozvoj solárních elektráren. Výše podpory se ale v průběhu času snižovala, jak průběžně

klesaly náklady na jejich výstavbu. K dramatickému poklesu provozní podpory solárních elektráren došlo na přelomu let 2010 a 2011. Meziročně byl tento pokles více než dvojnásobný. To vedlo k tomu, že se investoři za každou cenu (někdy i pomocí nekalých praktik) snažili uvést rozestavené výrobní do provozu do konce roku 2010 (což mimo jiné znamenalo nutnost získání pravomocné licence na výrobu elektřiny do konce roku 2010), aby získali nárok na vyšší podporu. Jsou známy případy, kdy investor získal v roce 2010 licenci pro neexistující výrobní, která byla postavena až v průběhu roku 2011. V těchto případech pak zpětně docházelo ke zrušení již udělené licence a k uplatňování nároku na vrácení již vyplacené podpory. V některých případech pak dokonce došlo i k odsouzení osob, které se podílely na nezákonném získání licence, při kterém byli pracovníci ERÚ rozhodující o udělení licence uvedeni v omyl.

Vzhledem k nejednoznačné a nedostatečné právní úpravě vyvstala otázka, jakému subjektu má být v uvedeném případě neoprávněně čerpaná podpora vrácena a zda musí být vrácena v plném, anebo jen v částečném rozsahu.

Zákon o podporovaných zdrojích energie (zákon o PZE)<sup>1</sup> obsahoval do konce roku 2021 ustanovení (§ 51), které opravňovalo ERÚ, aby rozhodl z moci úřední (tedy ve vrchnostenském postavení) o neoprávněném čerpání podpory a o jejím rozsahu. Toto ustanovení však bylo podle převládajících názorů fakticky nepoužitelné, neboť podmínkou jeho aplikace bylo, aby k čerpání podpory elektřiny došlo v souvislosti se spácháním přestupku podle zákona o PZE. Nedošlo-li k odsouzení pachatele za takový přestupek, bylo zpravidla dovozováno, že neoprávněně čerpaná podpora nemohla být ze strany ERÚ ani vymáhána. Ve většině případů ale

bylo neoprávněně čerpání podpory zjištěno v rámci přestupkového řízení vedeného pro porušení zákona o cenách.

Cestou pro vymození neoprávněně čerpané podpory se proto stalo uplatnění nároku prostřednictvím soukromoprávního sporu. Přitom bylo soudní praxí<sup>2</sup> dovozeno, že k jeho řešení je povolán ERÚ jako správní orgán. Nicméně rozhodnutí ERÚ v dané věci pak podléhají přezkumu ze strany soudů (nikoli ale ve správním soudnictví).

V zásadě lze uvažovat o dvou právních titulech pro uplatnění takového nároku, a sice o náhradě škody a o bezdůvodném obohacení. Ustálená soudní praxe<sup>3</sup> se přitom kloní spíše k závěru, že bezdůvodné obohacení má ve vztahu k náhradě škody subsidiární povahu. Tedy, že nárok lze uplatnit z titulu bezdůvodného obohacení teprve poté, kdy nejsou splněny předpoklady odpovědnosti za škodu. V případě uplatnění nároku na vrácení neoprávněně čerpané podpory by to znamenalo, že má být nejprve zkoumáno, zda ho lze přiznat jako náhradu škody. Až v případě záporné odpovědi by mělo být řešeno, zda nedošlo k bezdůvodnému obohacení.

Souběh obou nároků by přitom měl být možný v případě, kdy jedna osoba bude odpovídat za vznik škody tím, že způsobí odčerpání peněz ve prospěch jiné osoby, čímž se tato jiná osoba na úkor poškozeného (ochuzeného) bezdůvodně obohatí<sup>4</sup>. V takovém případě ale nakonec stejně musí platit, že v rozsahu plnění prvního povinného zaniká nárok poškozeného (ochuzeného) vůči druhému povinnému. O takový případ by mohlo jít tehdy, kdy osoba oprávněná zastupovat žadatele o licenci dosáhne nezákonného vydání licence, čímž zajistí držitelu licence nárok na podporu. Obohaceným by pak mohl být držitel licence, zatímco škůdcem by mohl být jeho zástupce. Bude nutno ale zkoumat, zda

jednání zástupce nelze přičítat přímo držitelu licence, což by souběh nároků vůči oběma subjektům vylučovalo (odpovídat by v takovém případě měl jen držitel licence).

Nárok na vrácení neoprávněně čerpané podpory lze uplatnit i v tzv. adhezním řízení. Jde o připojení se poškozeného s nárokem na náhradu škody k trestnímu řízení. V průběhu let se v praxi Nejvyššího soudu<sup>5</sup> prosadil právní názor, že škoda jakožto následek trestného činu má být u výroben čerpajících podporu určenou pro zdroje uvedené do provozu v roce 2010 koncipována ve výši rozdílu mezi částkou vyplacené podpory (výkupní ceny či zeleného bonusu) stanovenou pro zdroje uvedené do provozu do konce roku 2010 a částkou podpory stanovenou pro zdroje uvedené do provozu v roce 2011. Podle soudu má tato koncepce vyjadřovat povahu věci, kdy výroby byly před koncem roku 2010 zpravidla v podstatné míře dokončeny, avšak předstíráním jejich úplného dokončení v řízení o udělení licence došlo k uvedení ERÚ v omyl, což mělo zajistit vydání licence ještě v roce 2010 a tím i zachování nároku na vyšší podporu. Pachatelé zde jednali v úmyslu získat výhodu pouze ve výši rozdílu podpor stanovených pro výroby uvedené do provozu v roce 2010 a v roce 2011. Tato koncepce je přitom založena na předpokladu, že výroby by po svém dokončení zkraje roku 2011 licenci v roce 2011 skutečně získaly.

Uvedená konstrukce byla dále rozpracována v novějším rozhodnutí Nejvyššího soudu<sup>6</sup>, podle kterého je podstatné, zda pachatel s ohledem na stav rozestavěnosti výroby a reálné možnosti jejího dostavby (do konce roku 2010) při uvedení ERÚ v omyl předpokládal, že výroba nebude do konce roku 2010 dokončena. Pokud pachatel důvodně (s ohledem na všechny okolnosti, zejména stav rozestavěnosti a očekávaný postup prací) počítal s tím, že výroba bude dokončena do konce



roku 2010, nelze o jeho úmyslném zavinění vůbec uvažovat. Tedy ani o jeho úmyslu způsobit škodu ve výši rozdílu mezi podporami 2010 a 2011. Uvedené pochopitelně dopadá na úvahy o případné odpovědnosti pachatele za škodu (v rozsahu vyplacené podpory) a o její výši. Za těchto podmínek by odpovědnost pachatele za škodu nemusela být vůbec dovozena. To ale na druhou stranu nevyklučuje, že na straně držitele licence mohlo vyplacením podpory dojít ke vzniku bezdůvodného obohacení.

Kvůli zapojení více subjektů do mechanismu poskytování podpory (MPO, OTE, provozovatelé soustav, povinně vykupující) vyvstává logicky též otázka, kdo v popsaném případě má, resp. může neoprávněně čerpanou podporu vymáhat zpět (otázka tzv. aktivní legitimace ve sporu).

Soudy v adhezním řízení zpravidla dovozují, že poškozeným (ochuzeným) by v uvedených případech měla být Česká republika, neboť je to právě ona, kdo reálně nese náklady na hrazení podpory. Ostatní subjekty (OTE, provozovatelé soustav, povinně vykupující) se pouze podílejí na přerozdělování prostředků státu směrem k výrobcům elektřiny. Tyto subjekty sice reálně vynakládají náklady na hrazení podpory elektřiny, ty jim však jsou refinancovány, takže jejich finanční bilance ve vztahu k podpoře elektřiny je ve výsledku neutrální.

Uvedený přístup ovšem pomíjí, že dotace z prostředků státního rozpočtu představuje pouze jeden ze zdrojů podpory elektřiny. Druhým významným zdrojem je příspěvek k ceně elektřiny vybíraný od spotřebitelů elektřiny. Tento příspěvek pak není příjmem státu, nýbrž společnosti OTE, tedy právnické osoby odlišné od státu. Na tom nic nemění, že jediným akcionářem OTE je Česká republika. Z uvedených důvodů je přijaté řešení problematické.

Dalším možným přístupem je, že osobou oprávněnou k vymáhání neoprávněné podpory od výrobce elektřiny by měl být OTE, který je konečným příjemcem příspěvku k ceně elektřiny, jakož i příjemcem dotace na úhradu podpory elektřiny. Slabinou tohoto řešení ovšem je, že mezi OTE a výrobcem elektřiny existuje přímý vztah pouze v případě hrazení zeleného bonusu; v případě hrazení výkupní ceny pak takový vztah absentuje. Kromě toho lze namítat, že OTE není poškozeným ani ochuzeným, protože náklady na hrazení podpory jsou mu kompenzovány. Tentýž argument lze pak uplatnit i v případě provozovatelů soustav v případě podpory hrazené do konce roku 2012.

Problematická je též úvaha o možném vymáhání výkupní ceny ze strany povinně vykupujícího, který při hrazení výkupní ceny v dobré víře vychází z údajů obsažených v systému OTE. Nadto jej nelze považovat za ochuzeného, neboť náklady vyložené na výkupní cenu jsou mu uhrazeny ze strany OTE.

Nejvyšší soud se zatím k otázce aktivní legitimace při vymáhání neoprávněné podpory v civilním sporu

nevyjádřil, resp. autorovi žádné takové rozhodnutí není známo. Uvedené otázky proto zůstávají nezodpovězeny. Za účelem vyřešení uvedených výkladových problémů, které v praxi působí nemalé problémy kvůli přetrvávající právní nejistotě, došlo s účinností od 1. 1. 2022 k novelizaci § 51 zákona o PZE. Ten nově svěřuje oprávnění k vymáhání neoprávněně čerpané podpory Státní energetické inspekci (SEI) z moci úřední. Znění novely nasvědčuje tomu, že SEI může podporu vymáhat i v případě, kdy k jejímu neoprávněnému čerpání došlo před 1. 1. 2022. Nicméně je sporné, zda SEI může vymáhat neoprávněnou podporu čerpanou před 1. 1. 2022 též v případě, kdy byl o její vrácení zahájen soukromoprávní spor před ERÚ do konce roku 2022. Novela rovněž výslovně neřeší, zda lze neoprávněnou podporu i nadále vymáhat prostřednictvím civilního řízení z titulu náhrady škody či bezdůvodného obohacení, tedy zda nově založená pravomoc SEI takový postup vylučuje.

### Závěr

Právní úprava týkající se problematiky vymáhání neoprávněně čerpané podpory elektřiny je nedostatečná a nejasná. Nejasnosti panují zejména v otázce, kdo má tuto podporu vymáhat a v jaké výši. Soudní judikatura tuto otázku zatím nevyřešila. S účinností od 1. 1. 2022 byla přijata novela zákona o PZE, jejímž cílem bylo (též) vyřešit právě otázku, kdo a jak je oprávněn vyplacenou neoprávněnou podporu vymáhat. I nadále však zůstává sporné, zda nově založená pravomoc SEI dopadá i na neoprávněnou podporu, ohledně níž byl zahájen soukromoprávní spor do konce roku 2021, a zda lze i od 1. 1. 2022 vymáhat neoprávněnou podporu prostřednictvím civilního řízení z titulu náhrady škody či bezdůvodného obohacení.

### Poznámky:

<sup>1</sup>Zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů.

<sup>2</sup>Srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 15. 1. 2019, č. j. Konf 45/2017-14).

<sup>3</sup>Například rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 12. 3. 2014, sp. zn. 28 Cdo 2750/2013, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 3. 2013, sp. zn. 28 Cdo 1104/2012, či náleží Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2006, sp. zn. II. ÚS 471/05.

<sup>4</sup>Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2017, sp. zn. 28 Cdo 4188/2016, či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2015, sp. zn. 31 Cdo 2307/2013.

<sup>5</sup>Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2021, sp. zn. 6 Tdo 1396/2020.

<sup>6</sup>Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2021, sp. zn. 3 Tdo 1171/2021.

<sup>7</sup>Např. rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 9. 3. 2017, sp. zn. 6 To 101/2016.

**Mgr. Ing. David Černý** – je absolventem Právnické fakulty UK a Fakulty mezinárodních vztahů VŠE. V advokacii působí od roku 2001, v Advokátní kanceláři KF Legal pak od roku 2011. Věnuje se zejména energetice se zaměřením na problematiku podpory obnovitelných zdrojů energie, trestnímu a procesnímu právu.