

ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD A VEŘEJNOPRÁVNÍ REGULACE ENERGETICKÉHO SEKTORU

PRÁVNICKÁ FAKULTA MU, 3. 4. 2024

Jakub Med

Energetický regulační úřad

VEŘEJNOPRÁVNÍ REGULACE ENERGETICKÉHO SEKTORU

VEŘEJNOPRÁVNÍ REGULACE ENERGETIKY

Z rozsudku NSS 7 As 58/2003 – 104

Předně je třeba konstatovat, že energetický zákon není předpisem obsahujícím výlučně jen veřejnoprávní normy. Předmětem úpravy energetického zákona jsou totiž podmínky podnikání, výkonu státní správy a regulace v energetických odvětvích, kterými jsou elektroenergetika, plynárenství a teplárenství, jakož i práva a povinnosti fyzických a právnických osob s tím spojených (§ 1 energetického zákona).

Jinými slovy zákon obsahuje normy jak veřejnoprávní, tak i soukromoprávní povahy. Rozhodujícím kritériem pro rozlišení, o jaký vztah se jedná, je metoda úpravy, tedy, zda jde o úpravu vztahů postavených na rovnosti, tj. vztahy mezi držiteli licencí a jejich zákazníky nebo o vztahy ryze vrchnostenského charakteru, kam patří např. rozhodování ve věcech udělení, změn či zrušení licencí.

DŮVODY VEŘEJNOPRÁVNÍ REGULACE ENERGETIKY

- **Přirozený monopol** – typický pro síťová odvětví
 - vzniká tam, kde se výkon určité činnosti projevuje vysokými fixními náklady, resp. vysokými vstupními náklady na výkon takové činnosti (nákladová bariéra vstupu do odvětví)
 - dopady do ceny služby, snaha po monopolizaci dalších činností
- od 90. let – v EU snaha po liberalizaci trhů – vyšší konkurenceschopnost, připuštění vstupu dalších obchodníků

PROJEVY VEŘEJNOPRÁVNÍ REGULACE

1. pravidla týkající se využívání energetické infrastruktury
2. unbundling
3. stanovení pravidel pro fungování energetických trhů
4. ochrana zákazníků (spolehlivost dodávek)
5. stanovení obecných podmínek podnikání v energetice
6. cenová regulace

PRÁVO NA PŘÍSTUP A NA PŘIPOJENÍ

Dva stěžejní principy fungování dodávek energií – zajištění spolehlivé a nepřetržité dodávky energie zákazníkovi a zajištění přístupu k energetické infrastruktuře

Nediskriminační přístup (right to access) k energetické infrastruktuře – jak pro obchodníky, zákazníky, tak provozovatele jiných energetických zařízení, rozlišováno je právo na připojení a právo na přístup, (*Právo na připojení je spojeno s fyzickým připojováním zařízení, právo na přístup s určitou činností*, usnesení Konf 108/2009 - viz poznámka)

- kontraktační povinnost - často nebývá zcela rozlišováno, viz § 28 odst. 1 písm. a) EZ

§ 28 Odst. 1 ENERZ

Zákazník má právo

a) na uzavření smlouvy o připojení a na připojení svého odběrného elektrického zařízení k přenosové soustavě nebo k distribuční soustavě, pokud splňuje podmínky připojení a obchodní podmínky stanovené Pravidly provozování přenosové soustavy nebo Pravidly provozování distribuční soustavy a má k připojení souhlas vlastníka dotčené nemovitosti,

UNBUNDLING

Oddělení výkonu činností distribuce, přenosu/přepravy, výroby a obchodu.

- informační a účetní unbundling
- právní a funkční unbundling
- vlastnický unbundling

- Projevy:
 - a) Certifikační řízení – přenos elektřiny/přeprava plynu - § 10b odst. 3 EnerZ (dozorová úloha Komise)
 - b) Distribuce – vertikálně integrovaný podnikatel (jen funkční a právní unbundling) – pouze sankční odpovědnost formou přestupků
 - c) program rovného zacházení k vyloučení diskriminačního chování

PRAVIDLA TRHU – STĚŽEJNÍ PRÁVNÍ PŘEDPISY ORGANIZACE TRHU

- **Pravidla trhu** namátkou obsahují (viz zmocnění. § 98a odst. 2 EnerZ) *podmínky přístupu k soustavám, postupy a podmínky pro přenesení a převzetí odpovědnosti za odchylku, rozsah a termíny předávání údajů pro vyhodnocování odchylek a vyúčtování dodávek, postupy při stavech nouze, obstarávání regulační energie, pravidla organizace krátkodobého trhu s elektřinou, pravidla typových diagramů dodávek, postup při volbě a změně dodavatele elektřiny, postup při přerušení, omezení a obnovení dodávky při neoprávněném odběru, neoprávněné distribuci atd., postupy při zajištění dodávek dodavatelem poslední instance, termíny a postup registrace odběrných míst a předávacích míst, pravidla aukcí na skladovací kapacity plynu aj.*
- obsahují zejména normy technické či procesní povahy, legislativně řeší procesy, které umožňují fungování trhů s elektřinou a plynem, jakož i uskutečňování dodávek zákazníkům
- **otázka odtrženosti od právních vztahů (?)**

OCHRANA DODÁVEK ENERGÍÍ

Jedná se o projevy tzv. závazků veřejné služby

Obecně i povinnost vykonávat licencovanou činnost tak, aby byla zajištěna spolehlivá a trvale bezpečná dodávka energie (§ 11)

- Infrastrukturně – **uložení povinnosti nad rámec licence** (§ 12)
- Dodávka elektřiny/plynu – **dodavatel poslední instance** (§ 12a)

ERÚ A JEHO POSTAVENÍ



ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD

- **2001** – zřízení, v souvislosti s přijetím zákona č. 458/2000 Sb.

Z důvodové zprávy:

Nový energetický zákon zejména:

poskytne ucelený právní rámec pro regulaci podnikání v energetice,

zajistí harmonizaci české legislativy s legislativou Evropské unie,

zabezpečí zavedení nových institutů do oblasti podnikání v energetice, jak vyplývá z příslušných směrnic Evropské unie

- **2011** – významné rozšíření pravomocí, mj. důsledek implementace směrnic 2009/72/ES a 2009/73/ES, převzetí části SEI

PROČ JE REGULÁTOR POTŘEBA?

- pojem „regulační“ v užším slova smyslu – cenová regulace

Kdy je cenová regulace přípustná a ospravedlnitelná? (Pl. ÚS 24/99)

Jaké ceny obecně jsou předmětem cenové regulace v oblasti energetiky a proč?

- Povaha některých činností v oblasti energetiky jakožto **sít'ových odvětví** – z hlediska soutěžního odvětví, které mají povahu nebo tendenci se blížit přirozenému monopolu

ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD

- Ústřední orgán státní správy
- Odvětvová působnost (vs. UOHS, ČTU)
- **Správní orgány v oblasti energetiky:**
 - a) ERÚ
 - b) MPO – mezinárodní vztahy v oblasti energetiky, energetické koncepce, strategické otázky (autorizace nových výroben, územní plánování, nové kapacity, bezpečnost dodávek plynu)
 - c) SEI – energetická účinnost (z. o hospodaření energií), dozor (OZE)
 - d) SUJB

NEZÁVISLOST ERÚ

viz např. POUPEROVÁ, O. Nezávislé správní úřady. Správní právo, 2014 č. 4

Při výkonu působnosti postupuje Energetický regulační úřad nezávisle a řídí se pouze zákony a ostatními právními předpisy. Energetický regulační úřad nesmí při výkonu své působnosti přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu České republiky, vlády ani od jakéhokoliv jiného orgánu výkonné moci nebo fyzické nebo právnické osoby. (§ 17 odst. 3 energetického zákona)

- jedná se o závazek plynoucí z evropského práva
- **Aspekty nezávislosti:**
 - nezávislost personální (postavení, vedení)
 - nezávislost funkční/rozhodování
 - nezávislost ekonomická

PRAVOMOCI REGULÁTORA

- a) **Vyplývající z předpisů evropského práva** – určují nutnost existence nezávislého regulátora, nelze je svěřit jinému subjektu
- b) **Ostatní** – princip vhodnosti?

Vývoj od 2021 – ohrožení nezávislosti?

Zahlcování regulátora novými zbytnými pravomocemi (výkon na úkor tvrdého jádra?)

- např. právní regulace a dohled nad činností zprostředkovatelů, daňová problematika (odvody z nadměrných příjmů výrobců), kompenzace a dozor v důsledku zastropování cen

ZÁSADY VÝKONU PRAVOMOCI REGULÁTORA (§ 17)

ERÚ postupuje tak, aby byla zajištěna **transparentnost a předvídatelnost** výkonu jeho pravomocí.

ERÚ zejména chrání oprávněné zájmy zákazníků a spotřebitelů v energetických odvětvích.

V působnosti ERÚ je regulace cen, **podpora hospodářské soutěže** v energetických odvětvích, výkon dohledu nad trhy v energetických odvětvích, **podpora využívání** obnovitelných a druhotných zdrojů energie, podpora kombinované výroby elektřiny a tepla, podpora biometanu, podpora decentrální výroby elektřiny a ochrana zájmů zákazníků a spotřebitelů s cílem uspokojení všech přiměřených požadavků na dodávku energií a **ochrana oprávněných zájmů držitelů licencí**, jejichž činnost podléhá regulaci.

VĚCNÁ PŮSOBNOST

Tři odvětví energetiky:

ELEKTROENERGETIKA

PLYNÁRENSTVÍ

TEPLÁRENSTVÍ (právní úprava a povaha?)

+ POZE

Komparace s jinými regulačními orgány? – Slovensko, Německo, Itálie?

ZÁKLADNÍ PRAVOMOCI REGULÁTORA Z PRÁVA EU

- zejména směrnice **2009/72/ES** (elektro) a **2009/73/ES** (plyn)
- směrnice **2019/944** (neproběhla implementace) – „je jiná doba?“
- nařízení REMIT - Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. **1227/2011** o integritě a transparentnosti velkoobchodního trhu s energií
- Nařízení - elektro: nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) **2019/943** o vnitřním trhu s elektřinou a nařízení Komise (EU) **2017/1485**, kterým se stanoví rámcový pokyn pro provoz elektroenergetických přenosových soustav
- Nařízení – plyn : nařízení Komise (EU) **2017/460**, kterým se zavádí kodex sítě harmonizovaných struktur přepravních sazeb pro zemní plyn a nařízení Komise (EU) **2017/459**, kterým se zavádí kodex sítě pro mechanismy přidělování kapacity v plynárenských přepravních soustavách

SROV. SMĚRNICI 2009/72/ES

Regulační orgán mj. má tyto povinnosti:

- stanovovat nebo schvalovat sazby za přenos nebo distribuci nebo příslušné metodiky jejich výpočtu, a to při dodržování transparentních kritérií;
- zajistit, aby provozovatelé přenosové a distribuční soustavy, jakož i všechny elektroenergetické podniky plnili své povinnosti vyplývající z této směrnice ...
- spolupracovat na přeshraničních otázkách s regulačním orgánem nebo orgány příslušných členských států a s agenturou;
- zabezpečit, aby nedocházelo k žádným vzájemným subvencím mezi přenosovými, distribučními a dodavatelskými činnostmi;
- sledovat investiční plány provozovatelů přenosové soustavy
- sledovat stupeň a účinnost otevřenosti trhu a (...) hospodářské soutěže na velkoobchodní a maloobchodní úrovni, vč. burz pro obchodování s elektřinou, cen pro zákazníky ...

SROV. SMĚRNICI 2009/72/ES

- sledovat dodržování povinností, které pro vlastníka přenosové soustavy a nezávislého provozovatele soustavy vyplývají ze směrnice, a ukládat sankce za jejich nedodržení
- mít pravomoc provádět inspekce, včetně neohlášených inspekcí, v prostorách vlastníka přenosové soustavy a nezávislého provozovatele soustavy
- mít odpovídající pravomoci k provádění šetření a řešení sporů (každá osoba, která je nespokojena s provozovatelem přenosové nebo distribuční soustavy v souvislosti s povinnostmi podle této směrnice, může podat stížnost regulačnímu orgánu jako orgán pro řešení sporů)

ERÚ JAKO SPRÁVNÍ ORGÁN

- orgán ochrany spotřebitele
- nezávislý arbitr sporů
- kompetence spočívající ve schvalování

- **Spory**
 - a) spotřebitelské
 - b) ohledně uzavření smlouvy či neoprávněného odběru/dodávky
 - c) spory o přístup a připojení
 - d) spory týkající se podpory OZE (zákon č. 250/2012 Sb.)
 - e) spory z dispečerského řízení

ERÚ JAKO DOZOROVÝ ORGÁN

- evropské předpisy (zejm. nařízení REMIT)
- energetický zákon
- zákon č. 526/1990 Sb., o cenách
- zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele

VEŘEJNÝ KONZULTAČNÍ PROCES

- forma participace na rozhodování, jedna ze záruk zákonnosti, způsob realizace odlišných zájmů
- konzultaci podléhají opatření a akty uvedené v § 17e odst. 2 EnerZ – uplatňuje se zejména v oblasti schvalování a v oblasti cenové regulace

ZVEŘEJNĚNÍ NÁVRHU

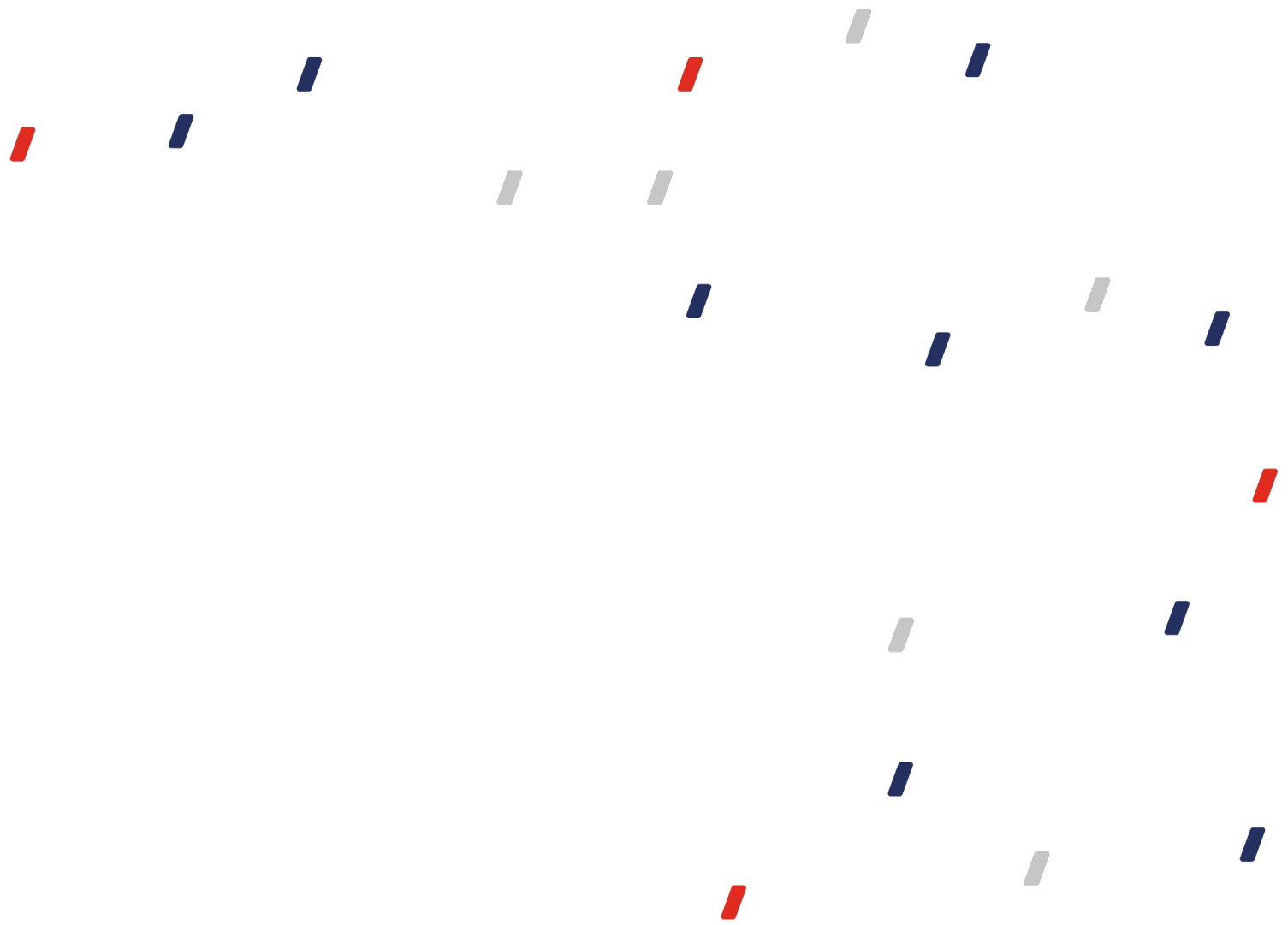


PŘIPOMÍNKY



VYPOŘÁDÁNÍ

LICENCE



LICENCE PRO PODNIKÁNÍ

- zvláštní veřejné subjektivní právo k výkonu podnikání
- § 3 EnerZ podává výčet, co je **předmětem podnikání** v energetických odvětvích
- výroba elektřiny
- přenos elektřiny
- distribuce elektřiny
- **obchod s elektřinou**
- **činnost operátora trhu**
- **činnost Elektroenergetického datového centra**

LICENCE PRO PODNIKÁNÍ

- výroba plynu
- přeprava plynu
- distribuce plynu
- uskladňování plynu
- **obchod s plynem**
- výroba tepelné energie
- rozvod tepelné energie
- **zprostředkovatelská činnost v energetických odvětvích**

POVAHA LICENCE

- Podnikání bez licence v energetice?
- Hranice významnosti
- Obsah subjektivního práva: podnikání vs. provozování
- Výlučné licence?

MAJÍ LICENCE VÝZNAM?

Z jakého důvodu právní předpisy obecně vyžadují existenci specifických podnikatelských oprávnění?

Bohatá judikatura KS v Brně a NSS (např. 62 A 116/2013-163) – *licence je rozhodnutí o udělení oprávnění k podnikání, nikoli rozhodnutí opravňující osobu zúčastněnou na řízení uvést energetické zařízení do provozu. Rozhodnutí není založeno na správním uvážení správního orgánu, který by se mohl pohybovat volně v zákonem vytyčených hranicích. Právní úprava stanoví přesně požadavky, které musí žadatel o licenci splnit;*

- **Smysluplnost podmínek?**
- **Metoda právní regulace?**

CENOVÁ REGULACE – PRÁVNÍ ASPEKTY

CENOVÁ REGULACE V OBLASTI ENERGETIKY

Co platí zákazník na faktuře za „dodávky“ energií?

- Regulovaná vs. neregulovaná složka ceny

Regulace obligatorní vs. fakultativní (§ 17 odst. 11 a 12)

Energetický regulační úřad reguluje ceny za související službu v elektroenergetice, související službu v plynárenství, cenu za službu přeshraničního využití zásobníku plynu a ceny elektřiny a plynu dodavatele poslední instance. Energetický regulační úřad je oprávněn na návrh provozovatele přepravní soustavy rozhodnout o odlišném postupu tvorby ceny za mezinárodní přepravu plynu, založeném na tržním způsobu. Energetický regulační úřad dále věcně usměrňuje ceny tepelné energie.

CO JE SCHOVÁNO V TZV. SOUVISEJÍCÍ SLUŽBĚ?

Cenou související služby v elektroenergetice se rozumí cena služby přenosové soustavy nebo služby distribuční soustavy, které zahrnují i cenu za systémové služby, cenu za provoz nesíťové infrastruktury a složku ceny na podporu elektřiny z podporovaných zdrojů energie podle zákona o podporovaných zdrojích energie.

ZPŮSOBY REGULACE

Vedle energetického zákona je obecně nutno aplikovat úpravu zákona č. 546/1990 Sb. o cenách (např. § 2 odst. 7)

- A) Úředně stanovené ceny – stanovení ceny na základě oprávněných výnosů a povoleného zisku
- B) Věcně usměrňované ceny – závazný postup, stanovení oprávněných výnosů s nutností kalkulace ceny

PODPORA POZE

- ERÚ je cenovým orgánem i ve věci stanovení veřejné podpory (aplikace zákona o cenách)
- 2 rozměry problematiky – stanovení výše veřejné podpory v režimu zákona č. 165/2012 Sb. X složka ceny hrazená zákazníky určená na financování podpory

DIVOKÝ VÝVOJ ROKU 2022 – CENOVÉ STROPY

Opuštěný právní základ? (2019/944, čl. 5)

1. Dodavatelé mohou volně stanovit cenu, za niž dodávají elektřinu zákazníkům. Členské státy přijmou vhodná opatření k zajištění účinné hospodářské soutěže mezi dodavateli.
2. Členské státy prostřednictvím sociální politiky nebo jinými prostředky než veřejnými zásahy do stanovování cen za dodávky elektřiny zajistí v souladu s články 28 a 29 ochranu zákazníků v domácnostech, kteří trpí energetickou chudobou a jsou zranitelní.

§ 19d EnerZ

Nastane-li mimořádná tržní situace na trhu s elektřinou nebo plynem, může vláda nařízením stanovit ceny elektřiny nebo plynu dodávaného zákazníkům nebo jiným účastníkům trhu s elektřinou nebo plynem.

ZÁSADY/METODIKA

Energetický regulační úřad postupuje transparentním a předvídatelným způsobem v souladu s metodikou cenové regulace ... (§ 19a odst. 1 EnerZ)

- regulace v souladu s metodikou/Zásadami regulace je tradiční, podrobná právní úprava na úrovni zákona relativně nová (srov. § 19b)

*V metodice cenové regulace stanoví Energetický regulační úřad metody, podmínky a postupy regulace cen pro celé **regulační období** tak, aby vytvořil podmínky pro transparentní, předvídatelné a dlouhodobě stabilní investiční prostředí v odvětvích elektroenergetiky a plynárenství.*

ZÁKONNÉ LIMITY CENOVÉ REGULACE

- § 19a odst. 1 EnerZ: „***tak, aby regulované ceny pokrývaly...***”
- V základní rovině lze vycházet z § 2 odst. 7 zákona o cenách a vymezení ekonomicky oprávněných nákladů a přiměřeného zisku, min. definice zisku se však dlouhodobě jeví obecně jako nevyhovující
- energetický zákon v § 19a odst. 1 výše uvedené přejímá a rozvíjí, kdy hovoří o:
 - ekonomicky oprávněných nákladech
 - přiměřeném zisku
 - odpisech (účetní vs. regulační)

PRÁVNÍ POVAHA CENOVÝCH ROZHODNUTÍ

- právní akty, jimiž jsou stanovovány regulované ceny, případně jiná pravidla regulace cen
- Dlouhodobá polemika, zda mají povahu právního předpisu, opatření obecné povahy či individuálního správního aktu. V současné době soudy, mj. v oblasti energetiky, zastávají stanovisko, že cenové rozhodnutí je právním předpisem
- viz neúspěšné pokusy zajistit přezkoumatelnost cenotvorby – KS v Brně 62A 201/2016-310, NSS 1 AOs 7/2013 - 41

PRÁVNÍ POVAHA CENOVÝCH ROZHODNUTÍ II

Rozdílný obsah jednotlivých cenových rozhodnutí

Rozlišovací kritérium?

- 1) Obecnost vs. individuálnost
- 2) Povaha regulační činnosti – nejde o legislativní činnost

Srov. čl. 37 odst. 13 směrnice 2009/72, čl. 41 odst. 12 směrnice 2009/73

*Právo stěžovat si na metodiku, připuštěna možnost přezkoumání rozhodnutí o sazbách
→ rozsudek Soudního dvora ve věci C-277/22 ze dne 25. ledna 2024 - členské státy
musí stanovit vhodné opravné prostředky, jež kterékoli dotčené straně umožní napadnout
rozhodnutí národního regulačního orgánu u nezávislého subjektu, ustanovení je třeba přiznat
přímý účinek*

VÝHLED?

Stát na nic nečeká (po 15 letech) → navržena obecná úprava zákona o cenách, která sjednotí pravidla pro vydávání cenových výměrů a stanoví jejich povahu jakožto opatření obecné povahy

- nutnost odůvodnění aktů cenové regulace
- možnost jejich soudního přezkumu

**DĚKUJI ZA POZORNOST
I PŘÍPADNÉ DOTAZY**