

Reakce státu na následky solárního boomu 2010 ve vazbě na nezákonné udělení licence a neoprávněnou podporu

Shrnutí příspěvku na 1. kolokviu energetického práva: Neoprávněná podpora a další nedořešené otázky provozní podpory OZE, které uspořádalo Oddělení energetického práva Právnické fakulty MU v Brně dne 26. února 2025

Mgr. Jakub Med

Energetický regulační úřad

1. Další postup ve vztahu k licencím na výrobu elektřiny udělených v roce 2010

Ačkoliv byla zejména druhá polovina roku 2010 bezprecedentní ohledně počtu nových žádostí na udělení licence na výrobu elektřiny pro fotovoltaické výrobní o velkém instalovaném výkonu a některé zřejmé související okolnosti (časový tlak na výrobce i Energetický regulační úřad před koncem roku 2010, předkládání neúplných podkladů výrobcí pro udělení licence, zjišťované nedostatky při ohledáních či neformálních šetřeních na místě) vyvolávaly pochybnosti ohledně splnění podmínek pro udělení licence v roce 2010 u všech držitelů licencí, byla reakce Energetického regulačního úřadu po 1. březnu 2011 vlažná a omezovala se na řešení jednotek případů, u nichž vzešla konkrétní pochybnost o zákonnosti udělené licence.

Objemy vyplácené podpory pro zdroje uvedené do provozu v roce 2010 se staly politicky citlivým tématem a stát hledal prostředky jak dosáhnout jejich snížení. Patrně primárně této okolnosti lze přičítat, že až v polovině roku 2013 bylo přistoupeno k variantě plošného auditu zákonnosti licencí udělených v roce 2010 pro zdroje o instalovaném výkonu nad 1 MWp.¹ Jakožto vhodný prostředek případného řešení bylo identifikováno podání žaloby nejvyššího státního zástupce proti rozhodnutí o udělení licence. Podle § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „soudní řád správní“), je správní žalobu oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. S ohledem na to, že žalobu lze podat do tří let ode dne právní moci rozhodnutí, tak zbývala omezená doba pro realizaci takového postupu.

Nutno konstatovat, že standardními prostředky správního práva, které umožňují řešit pochybnost o zákonnosti pravomocného rozhodnutí (proti němuž jeho jediný adresát logicky neuplatnil žádný opravný prostředek) jsou primárně obnova řízení ve smyslu § 100 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), případně v kratší lhůtě uplatnitelné přezkumné řízení ve smyslu § 94 a násl. správního řádu. K takovému postupu však došlo v jednotkách případů a v polovině roku 2013 se možnosti obnovení velkého počtu licenčních řízení již jevily jako nereálné.

Za účelem zajištění přezkumu rozhodnutí o udělení licence vznikla koordinační skupina za účasti Ministerstva průmyslu a obchodu, Energetického regulačního úřadu, Nejvyššího státního zastupitelství a Ministerstva financí, v jejímž rámci bylo v podstatě dohodnuto, že Energetický regulační úřad předá Nejvyššímu státnímu zastupitelství a policii podněty na možné nezákonně

¹ Uvedený pojem užívám nejen proto, že uvedený postup na Energetickém regulačním úřadě do značné míry právě oddělení vnitřního auditu vykonávalo, ale zejména pro absenci lepšího pojmu, který by nebyl právně zavádějící, postup prověření licencí z roku 2010 byl vnitřním kontrolním procesem správního orgánu, který neměl styčné rysy s žádnou formou kontroly, šetření či přezkumu, jak je vymezují předpisy správního práva.

udělení licence a v nich bude zahájeno vyšetřování či podána správní žaloba ve veřejném zájmu². Podněty směřovaly na přibližně stovku subjektů, je ovšem třeba konstatovat, že obsah těchto podnětů byl mnohdy povrchní či formalistický a z mnoha tak žádné konkrétní závěry o nezákonnosti licence neplynuly.³

S ohledem na to, že správní orgán udělující licence nepostupoval cestou mimořádných opravných prostředků se uvedená koordinace může jevit jako přinejmenším nestandardní. Od Energetického regulačního úřadu jakožto správního orgánu, který příslušná rozhodnutí o udělení licence vydal, by se logicky očekávalo, že v případě soudních řízení iniciovaných proti jím vydaným rozhodnutím bude jejich zákonnost přinejmenším obhajovat, byť v soudním řízení správním nelze hovořit o kontradiktorním postavení stran zcela ve smyslu soudního řízení civilního. Míra obrany rozhodnutí v těchto věcech tak závisela na procesní aktivitě jednotlivých výrobců v postavení osob zúčastněných na řízení ve smyslu § 34 soudního řádu správního. Žalob ve veřejném zájmu na zrušení licence z asi stovky podnětů bylo podáno 22 a v polovině případů soudy rozhodly o zrušení rozhodnutí o udělení licence⁴.

2. Otázky vzešlé z rozhodování soudů o žalobách nejvyššího státního zástupce

Vydeme-li z rozumně jevícího se předpokladu, že relativně plošné využití oprávnění nejvyššího státního zástupce k podání žaloby na zrušení správního rozhodnutí by nemělo představovat standardní prostředek zajištění přezkumu jejich zákonnosti (či z jiné perspektivy zajištění odstranění nezákonných správních rozhodnutí, byť takových, u nichž není jiného účastníka, který by jejich nezákonnost měl zájem napadat), lze nastolit otázku, zda by ke zrušení rozhodnutí měla postačovat jeho nezákonnost. Jakkoliv se zrušení nezákonného správního rozhodnutí jeví neproblematicky, je možno předpokládat existenci nezákonných správních rozhodnutí jakožto běžný jev (již z toho důvodu, že mnoha rozhodnutí není napadeno žádným typem opravného prostředku) a i správní řád zná situace, kdy není nutno ke zrušení nezákonného rozhodnutí přistoupit.⁵

Pokud je oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu na zrušení správního rozhodnutí spojeno s veřejným zájmem na takovém aktu jakožto prakticky jedinou podmínkou, je možné namítat proti běžně zastávanému výkladu, podle něhož otázku existence veřejného zájmu hodnotí sám žalobce, že je zde soudům odnímána část jejich příslušnosti při posuzování zákonnosti rozhodnutí. Žalobce přitom svými námitkami určuje i samotný rámec soudního správního

² Informace o činnosti této skupiny jsou neveřejné, dílčí poznatky lze zjistit např. z odpovědí poskytnutých na žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., viz 2019/107 Žádost o poskytnutí informací týkající se solárních elektráren [online]. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. 2. 9. 2019. [cit. 7. 5. 2024]. <https://uzsvm.gov.cz/2019-107-zadost-o-poskytnuti-informaci-tykajici-se-solarnich-elektaren>

³ Tento závěr činím na základě seznámení se s obsahem těchto podnětů, kdy je vhodné poznamenat, že nejde o dokumenty, které by někdy byly širěji zpřístupněny.

⁴ Jednalo se o 22 řízení u Krajského soudu v Brně (pod spisovými značkami 31 A 32/2012, 62 A 102/2013, 62 A 78/2013, 62 A 109/2013, 62 A 84/2013, 62 A 106/2013, 62 A 103/2013, 62 A 107/2013, 62 A 96/2013, 62 A 111/2013, 62 A 112/2013, 62 A 97/2013, 62 A 99/2013, 62 A 108/2013, 62 A 110/2013, 62 A 100/2013, 62 A 113/2013, 62 A 114/2013, 62 A 115/2013, 62 A 116/2013, 62 A 71/2014 a 62 A 78/2014). Namátkou lze odkázat na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. května 2015, č. j. 62 A 115/2013-148, jeden z prvních, kde soud komplexně zformuloval své názory na uvedenou problematiku, anebo na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2015, č. j. 7 As 89/2015 - 28 (vydaný v rámci řízení sp. zn. 62 A 106/2013), v němž se projevilo možné dosažení odlišného výsledku ve správním a trestním soudnictví, kdy správní žaloba proti rozhodnutí o udělení licence byla zamítnuta, nicméně v trestním řízení následně došlo k odsouzení osob podílejících se na realizaci výroby pro podvodné jednání. Relativně vymykající se jsou rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2017, č. j. 2 As 313/2015 - 492, a ze dne 29. června 2018, č. j. 2 As 337/2017 - 50, (vydané v řízení sp. zn. 62 A 96/2013), kde soud upřednostnil ochranu dobré míry relativně extenzivním způsobem nesrovnatelným s postupem v ostatních případech. Specifickou pak je kauza elektrárny FINE DECORATING, která byla rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 11. září 2024, č. j. 62 A 84/2013 - 931, ukončena až v září 2024 po celkem sedmi meritorních rozhodnutích (čtyř krajského a tří Nejvyššího správního soudu).

⁵ Viz § 94 odst. 4 správního řádu.

přezkumu. V zásadě by tak mohlo být pouze na jeho vůli, u kterého rozhodnutí důvody pro napadení zákonnosti jednostranně shledá a u kterého nikoliv.

Nutno říct, že Krajský soud v Brně, který rozhodoval žaloby na zrušení rozhodnutí o udělení licence, se uvedenými otázkami sám aktivně zabýval. V tomto kontextu soud konstatoval: „(...) smyslem soudního přezkumu na základě takto podané žaloby není a ani nemůže být realizace neohraňovaného dozoru nad absolutní správností postupů a rozhodnutí správních orgánů, ani tu správní soud není od toho, aby se v tomto typu řízení metodicky vyjadřoval k tomu, jak má konkrétní správní orgán realizovat výkon státní správy (...). „Otevření případu“ na samém konci tříleté lhůty pro podání žaloby ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. za situace, kdy v mezidobí především sám žalovaný nevyužil možnosti přezkumného řízení či obnovy řízení dané správním řádem a kdy již jsou právní vztahy navazující na udělení licence stabilizovány, představuje nepochybný zásah do právní jistoty osoby zúčastněné na řízení, jenž by se jistě umocnil především v případě zrušení rozhodnutí o udělení licence. Takové narušení právní jistoty by tedy muselo být vyváženo vskutku závažným důvodem, který by vyvážil rizika a negativní důsledky zpětného přehodnocení právních vztahů založených rozhodnutím o udělení licence“.⁶

Výše uvedené otázky nemohly dříve či později uniknout pozornosti vrcholných soudů. Zásadním rozhodnutím se stal nálezn Ústavního soudu ve věci ústavní stížnosti společnosti FVE Mozolov s. r. o.,⁷ které byla licence na výrobu elektřiny správním soudem zrušena. Uvedený nálezn je hojně citován v následných řízeních souvisejících věcně se zákonností udělení licence v roce 2010 a stejně významně argumentačně využíván výrobcí elektrické energie. Ústavní soud konstatoval, že absence soudní kontroly výkonu návrhového oprávnění k ochraně veřejného zájmu není ústavně nepřijatelná podle čl. 36 odst. 2 Listiny, jelikož samotný návrh k soudu bezprostředně nezasahuje do konkrétních ústavně zaručených práv oprávněného.⁸

Odhlédnout však nelze od okolnosti, že se jedná o přezkum správního rozhodnutí z podnětu třetí strany, když z hlediska toho, že rozhodnutí bylo vydáno ve správním řízení, v němž správní orgán autoritativně v rámci své pravomoci posuzoval určité skutečnosti (právní i skutkové), lze obecně dovozovat vyvolání dobré víry ve správnost posouzení věci ze strany správního orgánu. Jak soud uvedl: „(...) v případech čistě vertikálních vztahů, v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno důvěru v akty veřejné moci a právní jistotu nabytí práv pokládat za zásadní a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu“.⁹

V této souvislosti mohou podle soudu nastat v zásadě tři modelové skupiny situací, jejichž hranice nebudou vždy jasně vymezené a které soud popsals následujícím způsobem:

- 1) První skupinu situací představuje nezákonnost aktu veřejné moci způsobená čistě pochybením na straně veřejné moci, zejména procesními vadami či nesprávným výkladem práva. Za této situace může být důvěra jednotlivce narušena jen ze zcela zásadních důvodů veřejného zájmu.
- 2) Druhou skupinu představuje nezákonnost způsobená pochybením na obou stranách vertikálního vztahu veřejná moc – jednotlivce. Půjde o pochybení orgánů veřejné moci, o nichž osoba, již svědčí žalobou napadené rozhodnutí, musela vědět. Do této skupiny patří zejména rozhodnutí vydaná na základě nesprávných či zjevně neúplných podkladů, na která účastník řízení neupozornil. Proto nemůže být dána dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, což však nevylučuje důvěru v jeho zákonnost a neměnnost (zejména s ohledem na plynutí času a rozvoj navazujících právních vztahů).

⁶ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. prosince 2015, č. j. 62 A 96/2013-290. K obdobným závěrům dospěl i množství dalších řízení.

⁷ Nálezn Ústavního soudu ze dne 30. května 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

⁸ Ibid, bod 33.

⁹ Ibid, bod 56.

3) Třetí skupinu pak představuje nezákonnost způsobená především či výlučně ze strany oprávněného ze správního rozhodnutí. Půjde zejména o situace, v nichž oprávněný orgány veřejné moci úmyslně uvedl v omyl předložením nepravdivých podkladů, případně dosáhl příznivého rozhodnutí jiným protiprávním způsobem (např. trestným činem).

Druhá zmíněná skupina případů vyvolává otazníky i problémy, neboť připouští absenci dobré víry účastníka řízení ve správnost opravňujícího rozhodnutí, ale zároveň ukládá preferenci jeho zachování před zrušením. To lze vnímat jakožto logický důsledek toho, že došlo k pochybení správního orgánu při vydání napadeného rozhodnutí, nicméně linie mezi předložením vědomě nesprávného podkladu a podkladu nepravdivého se nejeví jako určitelná. Uvedená argumentace začala být následně výrobcí elektřiny využívána velice hojně (jak v rámci navazujícího řízení o žádosti o udělení licence po zrušení rozhodnutí soudem, v rámci obnov řízení o udělení licence i v rámci správních řízení týkajících se podpory), a to velmi často i v poněkud nemravné rovině, kdy držitelé licence v případech, u nichž došlo k trestnímu odsouzení za podvodné jednání za účelem získání licence argumentovali, že nezákonnost licence je vinnou správního orgánu, zjednodušeně řečeno proto, že tento podvod ve správním řízení neodhalil.

Podle mého názoru by druhá skupina případů vymezená Ústavním soudem měla být aplikována pouze v případech, kdy z hlediska skutkového stavu výroby elektřiny před udělením licence se žadatel mohl objektivně domnívat, že výrobní je způsobilá pro udělení licence (např. vykazovala určitou míru nedodělků), anebo při dodržení běžné pečlivosti mohl mít za to, že předložené podklady jsou způsobilé prokázat podmínky pro udělení licence podle § 5 energetického zákona (např. že revizní zpráva je kompletní) anebo se nejeví jako nesprávné. Jakkoliv lze o některých jeho závěrech polemizovat, jeví se v tomto kontextu přiměřenější a propracovanější argumentace v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2017, č. j. 2 As 313/2015 - 492, ve věci elektrárny FVE III Tuchlovice.

3. Navazující a další řízení týkající se licencí

V případech, v nichž správní soudy rozhodly o zrušení rozhodnutí o udělení licence, bylo nutno žádosti o udělení licence znovu projednat Energetickým regulačním úřadem. Ve většině případů na základě nově provedeného dokazování došlo k udělení licence, nicméně s datem udělení, které mělo pro žadatele významný dopad. Podpora pro velké fotovoltaické elektrárny umístěné mimo střešní konstrukci budov byla totiž poskytována pouze pro zdroje uvedené do provozu do 28. února 2011.¹⁰

Mnozí žadatelé tak požadovali, aby jim licence byla udělena zpětně k datu v minulosti, kdy podle svého tvrzení podmínky pro udělení licence splnili. Takový postup je pochopitelně nemožný, neboť rozhodnutím o udělení licence dochází k založení veřejnoprávního subjektivního práva, jedná se o konstitutivní rozhodnutí s účinky *pro futuro*, nikoliv rozhodnutí deklaratorní povahy, kterým by bylo možno konstatovat vznik práva do minulosti.¹¹

Pro úplnost lze doplnit, že případy zrušení licencí z roku 2010 nejsou pouze důsledkem žalob podaných nejvyšším státním zástupcem ve veřejném zájmu, přibližně stejný počet případů k dnešnímu dni vzešel z trestních řízení, v jejichž rámci došlo k odsouzení osob či subjektů za trestný čin související s vytvořením podmínek pro nezákonné udělení licence (typicky se jednalo o vytváření nepravdivých podkladů pro účely licenčního řízení u Energetického regulačního úřadu). Odsouzení za trestný čin je důvodem obnovy správního řízení, pokud mezi rozhodnutím

¹⁰ Viz Čl. III zákona č. 330/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Srov. Zdvihal, Z., Svěráková, J., Med, J. Osadská, J. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 186.

o udělení licence a trestným činem existuje příčinná souvislost.¹² V rámci *ius rescissorium*, tj. v obnoveném řízení o žádosti o udělení licence, je často opět uplatňován požadavek na stanovení účinků udělení licence do minulosti, je však třeba konstatovat, že stanovování právních účinků rozhodnutí v obnoveném řízení podle § 99 ve spojení s § 102 odst. 9 správního řádu se vztahuje pouze na účinky zrušující, vztahující se k zrušení rozhodnutí původního (přezkoumávaného či rozhodnutí, které je předmětem obnovy).

4. Spory o podporu v souvislosti se zrušením licence

Zrušení licencí na výrobu elektřiny soudem či v rámci obnovy řízení o udělení licence nepřineslo pouze problém neoprávněně vyplacené veřejné podpory. V první fázi byly řešeny spory o další poskytování podpory samotné vedené podle § 52 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, které iniciovali postižení výrobci s tím, že podpora vyráběné elektřiny jim má být i po zrušení licence nadále poskytována.

Posouzení předmětu sporu v uvedených řízeních úzce souvisí s otázkami výše naznačenými. Základem argumentace navrhovatelů byly účinky zrušení rozhodnutí o udělení licence. Jelikož v rámci cenových rozhodnutí Energetického regulačního úřadu byl vznik nároku na podporu výroby elektřiny spojen s uvedením výroby do provozu a tento okamžik byl spojen mj. s udělením licence¹³, navrhovatelé argumentovali, že pokud k uvedení do provozu v minulosti v souladu s tehdy udělenou licencí došlo, nemůže být taková právní skutečnost revokována, resp. zrušení licence může mít účinky pouze pro futuro ve vztahu k nemožnosti do udělení licence nového vykonávat licencovanou činnost, ale nemůže mít účinky do minulosti, neboť zrušení správního rozhodnutí soudem má účinky toliko *ex nunc*. Právě skrze otázku časových účinků zrušení správního rozhodnutí soudem má tato otázka vazbu na výše uvedené úvahy stran dobré víry.

Podle závěrů doktríny a poměrně stručných závěrů judikatury bývá bez bližšího odůvodnění dovozováno, že ke zrušení správního rozhodnutí soudem dochází s účinky *ex nunc*, jen některá rozhodnutí tuto otázku blíže rozvíjí. Jedná se např. o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. února 2009, č. j. 1 As 79/2008-128, v němž soud uvedl: „Právní řád je založen na zásadě *presumpce správnosti aktů* vydaných orgány veřejné správy, dle níž se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej (srov. k tomu Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 225, resp. v judikatuře NSS např. rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j. 6 As 45/2005 - 188). Po celou dobu své existence až do svého eventuálního zrušení vyvolává správní akt právní následky, zakládá práva a povinnosti. Zrušení správního aktu má účinky toliko *ex nunc*, které působí výlučně do budoucna, akt již tedy nemůže v budoucnu založit další práva a povinnosti. Odrázem této zásady z pohledu vztahu jedinec – správní orgán je zásada ochrany dobré víry a ochrany nabytých práv (viz např. nálezy ÚS ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, Sb. n. a u., sv. 31, č. 117, s. 69). Jedinou výjimku představuje skupina *nicotných aktů* (...).“

Vycházet je třeba z komplexního odůvodnění příslušného závěru, tj. nikoliv bez dalšího hodnotit, že správní rozhodnutí jsou soudy zrušována z důvodu *presumpce* jejich správnosti s účinky *ex nunc*, ale reflektovat, co je toho důvodem – v daném případě ochrana dobré víry adresáta

¹² § 100 odst. 4 správního řádu: *O obnově řízení rozhodne příslušný správní orgán z moci úřední též v případě, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. Lhůta podle odstavce 3 začíná běžet dnem následujícím po dni nabytí právní moci rozsudku.*

¹³ Např. bod (1.9.) cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 4/2009 ze dne 3. listopadu 2009, kterým se stanovuje podpora pro výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, kombinované výroby elektřiny a tepla a druhotných energetických zdrojů, podle něhož „[u] nově zřizované výroby elektřiny nebo zdroje se uvedením do provozu rozumí den, kdy výrobce začal v souladu s rozhodnutím o udělení licence a vzniku oprávnění k výkonu licencované činnosti vyrábět a dodávat elektřinu do elektrizační soustavy při uplatnění podpory formou výkupních cen nebo kdy poprvé začal vyrábět elektřinu při uplatnění podpory formou zelených bonusů“.

rozhodnutí. Jestliže je právě dobrá víra hodnotou, která je předmětem ochrany, pak v případě, kdy účastník řízení dosáhl udělení licence trestným činem či nezákonným jednáním, které vylučuje ochranu jeho dobré víry, může být stěžejí dovozováno něco jiného, že ke zrušení rozhodnutí došlo s účinky *ex tunc*. Energetický regulační úřad tedy ve sporech o podporu rozhoduje konstantně tím způsobem, že pokud došlo ke zrušení rozhodnutí o udělení licence z důvodů, z nichž vyplývá absence dobré víry účastníka řízení ve správnost rozhodnutí o udělení licence, nelze dovozovat další existenci práva na podporu, které vzniklo jako právo odvozené od licence. Právní závěry těchto rozhodnutí jsou již v současné době pozitivně testovány v rámci soudního přezkumu, zmínit lze např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. listopadu 2020, č. j. 29 Co 305/2020-378, či rozsudek téhož soudu ze dne 1. srpna 2024, č. j. 15 Co 127/2024- 440.

Na okraj je vhodné zmínit, že jakkoliv je otázka nároku na podporu spojována logicky s udělením licence, resp. účinky jejího zrušení, nepochybně je úvahu o neexistenci nároku na podporu možno vést (a v některých případech se tak děje) přes skutkové posouzení věci, pokud ze zjištěných skutečností plyne, že v době uvedení výroby do provozu nebyly podmínky pro vznik nároku spojeny nejen z důvodu absence veřejnoprávního povolení, ale z důvodu nedokončení výroby elektřiny (tj. jejího neuvedení do provozu z faktického hlediska) v době vzniku nároku.

5. Úvahy o vymáhání neoprávněné podpory a některé aspekty realizace vymáhání

Pokud výše popsany postup státních orgánů v roce 2013 vedl k iniciování více než 20 řízení o žalobách na zrušení rozhodnutí o udělení licence a od roku 2015 se objevovaly první zrušující rozsudky,¹⁴ byly orgány státu poměrně liknavé stran navazujícího postupu ve vztahu k vyplacení veřejné podpory a dlouhou dobu nebyl žádný konkrétní postup realizován. Následně došlo k podání několika návrhů na zahájení sporného řízení ohledně neoprávněné podpory u Energetického regulačního úřadu.¹⁵

Na okraj zmiňme, že z hlediska náhrady škody se k věci stavěly váhavě i trestní soudy, nároky na náhradu škody uplatněné v adhezním řízení většinou odkazovaly do civilního sporného řízení, a pokud výjimečně náhradu škody přiznaly, měly tendenci vyčíslit ji jako rozdíl nároku na podporu pro zdroje uvedené do provozu v roce 2010 a v roce 2011.¹⁶ Takové pojetí lze odmítnout, neboť není z čeho dovozovat, že uvedené zdroje by v roce 2011 podmínky pro vznik nároku na podporu splnily, mj. proto, že pokud v řízení o udělení licence v roce 2010 předkládaly nepravdivé podklady, a to mělo za následek zrušení licence, v roce 2011 logicky žádné další licenční řízení, v němž by podmínky udělení oprávnění byly zkoumány a žadatelem prokazovány, neproběhlo.

S ohledem na to, že postupem při vymáhání neoprávněné podpory se zabývají detailně jiné příspěvky, uvedu na tomto místě jen několik dílčích poznámek k vymáhání podpory skrze sporná řízení u Energetického regulačního úřadu:

a) Jelikož český právní řád neupravuje konkrétní právní úpravu vymáhání neoprávněné podpory, a to procesní ani hmotněprávní, byly vznesené nároky na vrácení neoprávněné podpory kvalifikovány jakožto nároky podle obecných norem občanského práva, tj. jako nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody. S tím mohou být spojeny dílčí problémy.

¹⁴ Poslední z uvedených 22 řízení bylo pravomocně skončeno až v roce 2024.

¹⁵ Rozhodovací činnost zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, k této otázce, je poměrně bohatá a překračuje rámec tohoto příspěvku, je ale namístě uvést, že s účinností od 1. ledna 2022 v návaznosti na novelizaci § 52 zákona č. 165/2012 Sb. již Energetický regulační úřad zmíněnou pravomocí nedisponuje.

¹⁶ Např. v trestní věci výrobce TALWIN, a.s., viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. dubna 2019, č. j. 46 T 1/2017-4458.

b) V případě nároku na vydání bezdůvodného obohacení jde především o určení ochuzeného. Jednotlivé formy podpory byly vypláceny různými subjekty (zelený bonus operátorem trhu, výkupní cena nejprve do roku 2012 distributory elektřiny a od roku 2013 určenými obchodníky s elektřinou), ale nastavená forma vyplácení podpory, kterou povinně vykupující obchodníci nefinancují z vlastních zdrojů, vedla k tomu, že tyto subjekty nároky na vrácení bezdůvodného obohacení neuplatnily. Státní společnost OTE, a. s., jako operátor trhu, mohla však stěžít s nároky, u nichž podporu nevyplácela (a proto bezdůvodného obohacení nebylo dosaženo na její úkor). Případy, které tak byly vyřešeny nejdříve a poměrně jednoznačně, se tak týkaly vymáhání neoprávněné podpory operátorem trhu ve vztahu k podpoře jím vyplacené formou zelených bonusů.

c) Případy vymáhání neoprávněné podpory z titulu náhrady škody vznášené Ministerstvem průmyslu a obchodu naráží na otázky ve vztahu k problematice financování podpory ve smyslu § 28 zákona o podporovaných zdrojích (zjednodušeně pochází podíl financování ze státního rozpočtu a podíl od výběru zvláštního příspěvku v ceně dodávky elektřiny od odběratelů). Pokud vymáhána není neoprávněná podpora, ale z důvodu absence právní úpravy jakýmsi náhradním způsobem škoda způsobená jejím vyplácením, vzniká otázka, komu svým protiprávním jednáním výrobce elektřiny škodu způsobil, když ze státního rozpočtu pochází pouze část prostředků použitá na financování jemu vyplacené podpory.

d) Problematické hodnocení může v případě vymáhání náhrady škody státem nastat i u otázky promlčení nároku, zejména s ohledem toho, kdy poškozená Česká republika nabyla informace o vzniklé škodě (zejména v kontextu koordinovaného postupu orgánů státu v minulosti). S ohledem na to, že se často nejedná o pravomocně vyřešené případy nelze k bodům c) a d) konstatovat definitivní závěry.