

Evropské a soutěžněprávní aspekty provozní podpory obnovitelných zdrojů energie jako veřejné podpory

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

JUDr. Martin Nedelka

Nedelka Kubáč advokáti

I. Provozní podpora obnovitelných zdrojů energie jako veřejná podpora dle práva EU

1. Veřejná podpora a zásady jednotného evropského trhu

Česká republika je členským státem EU. V rámci EU funguje jednotný evropský trh. Jedním ze základních principů jednotného evropského trhu je zajištění rovného přístupu na trh, jakož i zajištění spravedlivých podmínek hospodářské soutěže.

Aby bylo zajištěno řádné fungování jednotného evropského trhu, je zakázáno poskytování výhod z veřejných zdrojů členskými státy EU určitým selektivně vybraným subjektům. Takovéto poskytování výhod se označuje jako veřejná podpora, která je neslučitelná s vnitřním trhem EU. Veřejná podpora je proto v EU v principu zakázána. Tento obecný zákaz poskytování veřejné podpory může být prolomen pouze při naplnění určitých stanovených podmínek.

Právní úprava veřejné podpory je obsažena výlučně v právu EU, a to jak v primárních, tak sekundárních předpisech. Klíčová jsou přitom ustanovení čl. 107 až 109 Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“). Hlavním orgánem zodpovědným za aplikaci a výklad relevantních právních předpisů týkajících se veřejné podpory a za dohled nad jejich dodržováním je Evropská komise (dále jen „Komise“).

Podle ustanovení čl. 107 odst. 1 SFEU platí, že „podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné se společným trhem“. Aby bylo určité opatření členského státu EU považováno za veřejnou podporu, musí tak být kumulativně splněny tyto podmínky: (i) jedná se o opatření státu, (ii) opatření zakládá selektivní ekonomickou výhodu určitému podniku, či určitým podnikům, (iii) jeho důsledkem je narušení hospodářské soutěže, či hrozba jejího narušení, a (iv) opatření má dopad na obchod mezi členskými státy EU. Platí přitom, že narušení hospodářské soutěže se předpokládá, neboť poskytnutí veřejné podpory posiluje postavení příjemce oproti konkurenčním subjektům. Stejně tak se předpokládá ovlivnění obchodu mezi členskými státy EU.

2. Výjimky z obecného zákazu veřejné podpory

Pokud určité opatření členského státu EU naplňuje definici veřejné podpory, ještě to neznamená, že by nakonec takovéto opatření nemohlo být realizováno. Existují totiž určité výjimky ze zákazu poskytování veřejných podpor.

Jednak je možné takové opatření ohlásit (notifikovat) Komisi, která posoudí, zda opatření, přestože představuje veřejnou podporu, je přesto slučitelné s vnitřním trhem. V případě kladného posouzení Komise opatření schválí a umožní jeho realizaci. Povolená realizace určitého opatření představujícího veřejnou podporu je v takovém případě výsledkem notifikačního procesu.

Druhým případem je situace, kdy opatření představující veřejnou podporu je slučitelné s vnitřním trhem na základě toho, že spadá pod některou z automatických výjimek obsažených v právu EU (viz zejména výjimku dle čl. 107 odst. 2 SFEU, obecné nařízení o blokových výjimkách¹, pravidla *de minimis* a služby obecného hospodářského významu). Podpora spadající pod některou výjimku nepodléhá notifikaci a může být bez dalšího legálně poskytnuta.

Pokud opatření členského státu EU představuje veřejnou podporu, přičemž nespadá ani pod některou z automatických výjimek, ani nebylo schváleno Komisí, jde o nepovolenou veřejnou podporu porušující primární právo EU.

3. Povinnost „standstill“

V případě opatření členských států EU představujících veřejnou podporu podléhající notifikační povinnosti a schválení Komisí platí dále pro členské státy EU dle čl. 108 odst. 3 SFEU povinnost *standstill* (*standstill obligation*). Ta znamená, že členské státy EU nesmějí provádět opatření zakládající veřejnou podporu, dokud ji řádně neschválí Komise.

Subjekty, které jsou nebo mohou být takovým poskytnutím veřejné podpory dotčeny, tedy zpravidla subjekty v konkurenčním postavení ve vztahu k příjemci podpory, mají možnost podat žalobu k národním soudům a dovolávat se ochrany, tedy naplnění uvedené povinnosti příslušného členského státu EU neposkytnout veřejnou podporu před jejím schválením Komisí. Národní soudy jsou přitom na základě primárního práva EU povinny předmětnou ochranu poskytnout. Souběžně s takovým soudním řízením může ale probíhat u Komise notifikační řízení o napadené veřejné podpoře. Výsledek tohoto notifikačního řízení však nemá vliv na povinnost členských států EU postupovat v souladu se *standstill* dle čl. 108 odst. 3 SFEU.

4. Systém provozní podpory obnovitelných zdrojů energie v České republice

Systém podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie (dále jen „OZE“) poskytované v ČR na základě zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů (dále jen „ZoPOZE“) a předchozího zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (dále jen „provozní podpora OZE“) je svou podstatou bezpochyby opatření realizované Českou republikou z veřejných zdrojů vůči konkrétní skupině výrobců elektřiny. Představuje tak veřejnou podporu.

Česká republika proto provozní podporu OZE notifikovala ke Komisi, která rozhodnutími SA.35177 (2014/NN) ze dne 11.06.2014 a SA.40171 (2015/NN) ze dne 28.11.2016²

¹ Blokovými výjimkami se rozumí takový okruh kategorií a druhů veřejné podpory, u nichž se za dodržení určitých podmínek předpokládá jejich slučitelnost s vnitřním trhem EU a lze je bez nutnosti detailního přezkumu ze strany Komise relativně jednoduše poskytnout. Nejznámější je nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem, tzv. obecné nařízení o blokových výjimkách (General Block Exemption Regulation).

² Rozhodnutí Komise SA.35177 (2014/NN) se týká zařízení vyrábějících elektřinu z OZE uvedených do provozu od 01.01.2013. Rozhodnutí Komise SA.40171 (2015/NN) se týká zařízení uvedených do provozu od 01.01.2006 do 31.12.2012.

dospěla k závěru, že se jedná o veřejnou podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Současně však režim provozní podpory OZE poskytovaný dle příslušných právních předpisů schválila, neboť dospěla k závěru, že systém provozní podpory OZE je slučitelný s vnitřním trhem dle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU.

Komise v citovaných rozhodnutích k naplnění znaků veřejné podpory uvádí, že provozní podpora OZE je v České republice poskytována přímo ze státního rozpočtu nebo prostřednictvím výběru zvláštního odvodu, tj. pomocí finančních zdrojů, které jsou pod kontrolou českých orgánů. Provozní podpora OZE formou výkupních cen i zelených bonusů znamená pro příjemce ekonomickou výhodu, kterou by za běžných tržních podmínek nedostal. Opatření přináší výhodu pouze výrobcům elektřiny z OZE, a je tudíž svou povahou selektivní. Udělení podpory českým výrobcům elektřiny z OZE posiluje jejich postavení na relevantním trhu vůči ostatním výrobcům elektřiny, včetně výrobců ze zemí Evropského hospodářského prostoru. Jelikož existuje přeshraniční obchod s elektřinou, jsou opatřením dotčeny soutěžní podmínky na trzích s elektřinou napříč Evropským hospodářským prostorem.

Z rozhodnutí Komise dále vyplývá, že příjemcem podpory jsou provozovatelé zařízení na výrobu elektřiny z OZE (např. vodní elektrárny, fotovoltaické elektrárny, větrné elektrárny, elektrárny spalující biomasu nebo bioplyn).³ Vyplácené prostředky jsou pak považovány za státní prostředky.⁴ Dle Komise nárok na veřejnou podporu vzniká výrobcům přímo ze zákona.⁵ Operátorovi trhu s elektřinou (dále jen „OTE“) je svěřeno řízení systému podpory a faktické poskytování plateb.⁶ Komise v této souvislosti odkazuje na rozsudek Soudního dvora EU (dále jen „SDEU“) ve věci C-262/12, *Ven de Colère*, kde SDEU uvedl: „*Pojem zásah za použití státních prostředků má totiž kromě zvýhodnění poskytnutých přímo státem zahrnout i zvýhodnění poskytnutá prostřednictvím veřejné nebo soukromé organizace, která byla určena nebo zřízena tímto státem za účelem správy podpory*“.

II. Protiprávní veřejná podpora a zneužití veřejné podpory

V případech veřejné podpory poskytnuté v rozporu s právní úpravou je třeba rozlišovat mezi (i) protiprávní veřejnou podporou a (ii) zneužitím veřejné podpory. Pro rozlišení je přitom stěžejní, zda pravidla poskytování veřejné podpory, případně podmínky obsažené v rozhodnutí Komise o schválení veřejné podpory, porušil (i) orgán poskytující veřejnou podporu nebo (ii) příjemce veřejné podpory.⁷

Dle čl. 1 písm. h) nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „procesní nařízení EU“) se „protiprávní veřejnou podporou“ rozumí nová podpora, která byla uvedena v platnost v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU, tedy v rozporu s povinností *standstill*. Judikatura SDEU⁸ jde přitom ještě dál a za protiprávní podporu považuje i podporu, která byla předmětem rozhodnutí o schválení veřejné podpory, na kterou se

³ Srov. kap. 2.4. a kap. 4.12. rozhodnutí Komise SA.35177 (2014/NN) a kap. 3.5. rozhodnutí Komise SA.40171 (2015/NN).

⁴ Srov. kap. 4.12. rozhodnutí Komise SA.35177 (2014/NN) a kap. 4.2. rozhodnutí Komise SA.40171 (2015/NN).

⁵ Srov. kap. 2.3. rozhodnutí Komise SA.35177 (2014/NN) a kap. 3.4. rozhodnutí Komise SA.40171 (2015/NN).

⁶ Ibidem.

⁷ Rozsudek Tribunálu SDEU ze dne 20. září 2011 ve věci T-394/08, *Regione autonoma della Sardegna (Itálie) a další v. Komise*.

⁸ Rozsudek SDEU ze dne 25. října 2017 ve věci C-467/15 P, *Komise v. Itálie*.

však v důsledku změny, jež nesplnila podmínku stanovenou tímto rozhodnutím, již nevztahuje rozhodnutí, kterým byla schválena.

Naproti tomu za „zneužití veřejné podpory“ je považována situace, kdy příjemce veřejné podpory použil podporu v rozporu se schvalovacím rozhodnutím Komise.⁹ Příkladem může být situace, kdy podpora byla příjemci poskytnuta na pokrytí určitých investičních nákladů, příjemce ji však použije k jiným (neschváleným) účelům.

V případě výrobců, kteří obdrželi veřejnou podporu na výrobu elektřiny z OZE, a následně jim byla Energetickým regulačním úřadem (dále jen „ERÚ“), případně soudy se zpětnými účinky (*ex tunc*) zrušena licence z důvodů stojících na straně výrobců (např. předložení nepravdivých dokumentů v rámci žádosti o udělení licence), lze dovodit, že i přes uvedenou ztrátu licence byla veřejná podpora ze strany státu a jím pověřených subjektů poskytnuta v souladu se schvalovacími rozhodnutími Komise o režimu veřejné podpory. Pokud však bude zrušení licence na výrobu elektřiny se zpětnými účinky posouzeno jako porušení podmínek režimu veřejné podpory, měla by mít taková skutečnost nepochybně dopad na poskytnutou veřejnou podporu, a to na straně výrobců. Vzhledem k tomu, že ztráta způsobilosti je v uvedených případech přičitatelná příjemcům, lze toto porušení charakterizovat jako zneužití veřejné podpory.

III. Důsledky zneužití veřejné podpory

Členský stát EU má povinnost zajistit navrácení zneužití veřejné podpory od příjemce. SFEU sice neobsahuje výslovné ustanovení o vracení zneužití veřejné podpory, nicméně předmětná povinnost byla dovozena judikaturou SDEU z čl. 107 odst. 1 a čl. 108 odst. 3 SFEU. Dále vyplývá i ze sekundárního práva EU¹⁰, jakož i soft law Komise.¹¹ Zneužití veřejné podpory totiž může ovlivnit fungování jednotného trhu podobným způsobem jako protiprávní veřejná podpora. Pro navrácení zneužití veřejné podpory by rovněž měly být použity obdobné postupy jako v případě protiprávní veřejné podpory, včetně porušení povinnosti *standstill*, tedy zejména zapojení Komise a národních soudů.¹²

Komise je oprávněna zahájit formální vyšetřovací řízení nebo řízení u SDEU o nesplnění povinnosti členským státem (čl. 20 procesního nařízení EU). Na konci formálního šetření může Komise vyzvat členský stát EU ke zrušení nebo změně zneužití veřejné podpory, případně nařídit navrácení neoprávněně vyplacené veřejné podpory podle čl. 16 odst. 1 procesního nařízení EU.

Pokud jde o vnitrostátní soudy, dlouho bylo sporné, zda mohou rozhodovat v případech zneužití veřejné podpory stejným způsobem jako v případě protiprávní veřejné podpory, tedy s odkazem na čl. 108 odst. 3 SFEU (povinnost *standstill*). Na rozdíl od případů protiprávní veřejné podpory je počet případů zneužití veřejné podpory nižší a nižší je tak i počet případů posuzovaných Komisí a soudy EU. Nedávno byla nicméně pravomoc národních soudů rozhodovat i v případě zneužití veřejné podpory a nařídit její vrácení dle čl. 108 odst. 3 SFEU potvrzena v rozsudku SDEU ve věci C-284/21, *Komise v. Braesch a další*: „V souladu s tím by jakékoli nedodržení závazků společnosti [...] vedlo ke zneužití dotčené podpory ve smyslu čl. 108 odst. 2 SFEU ve spojení s čl. 1 písm. g) nařízení 2015/1589.

⁹ Čl. 1 písm. g) procesního nařízení EU.

¹⁰ Srov. procesní nařízení EU a Nařízení Komise (ES) 794/2004, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES.

¹¹ Srov. Sdělení Komise o navracení protiprávních a neslučitelných státních podpor (2019/C 247/01) a Oznámení Komise o prosazování pravidel státní podpory vnitrostátními soudy (2021/C 305/01).

¹² Bod (25) preambule procesního nařízení EU.

Tato podpora by totiž byla v této situaci příjemcem použita v rozporu s rozhodnutím přijatým podle čl. 4 odst. 3 uvedeného nařízení ve smyslu jeho čl. 1 písm. g), neboť příjemce by tak prováděl jiná opatření podpory, než která Komise schválila ve sporném rozhodnutí [...]. Provedená podpora, která neodpovídá podpoře oznámené a schválené Komisí ve sporném rozhodnutí, by navíc mohla být považována za „novou podporu“ ve smyslu čl. 1 písm. c) nařízení 2015/1589 ve spojení s jeho čl. 1 písm. b), která by po poskytnutí v rozporu s čl. 108 odst. 3 poslední větou SFEU představovala „protiprávní podporu“ ve smyslu čl. 1 písm. f) uvedeného nařízení, v důsledku čehož by vnitrostátní soudy mohly rovněž nařídít její navrácení [...].“

V případech zneužití veřejné podpory by tedy mělo platit, že Komise má pravomoc zahájit formální šetření a případně nařídít vrácení podpory. Možnost zasáhnout mají i národní soudy, včetně přijetí rozhodnutí o vrácení zneužití veřejné podpory. V případě, že se na ně dotčený subjekt obrátí s požadavkem na ochranu před zneužitou veřejnou podporou, mají pak povinnost se takovým požadavkem zabývat a rozhodnout na základě přímo použitelného práva EU, za využití vhodných nástrojů, které národní právní řád poskytuje (viz dále kap. VI).

IV. Procesní postup a zásady vrácení zneužití veřejné podpory

Procesní postup vrácení zneužití veřejné podpory je založen na zásadě procesní autonomie členských států EU. To znamená, že členské státy si mohou zvolit, jakými nástroji budou plnit svou povinnost zajistit navrácení zneužití veřejné podpory zmíněnou v předchozí části příspěvku. Svobodná volba nástrojů k zajištění navrácení zneužití veřejné podpory ze strany členského státu však nesmí mít nepříznivý dopad na působnost a účinnost práva EU. To znamená, že členský stát se nemůže dovolávat toho, že národní nástroje mu znemožňují zajistit nápravu stavu, který je v rozporu s právem EU, v daném případě stavu, kdy ze strany příjemce došlo ke zneužití veřejné podpory. Kromě toho musí členský stát postupovat tak, aby zajistil bezprostřední a efektivní vymáhání zneužití veřejné podpory a odstranění pokřivení na trhu, které vzniklo v důsledku zneužití veřejné podpory.

Rozsudek SDEU ve věci C-284/21, *Komise v. Braesch a další*, v této souvislosti uvádí, že: „[...] úkolem vnitrostátních soudů je zajistit, aby v souladu s jejich vnitrostátním právem byla přijata veškerá vhodná opatření k řešení důsledků porušení čl. 108 odst. 3 poslední věty SFEU, zejména pokud jde o platnost opatření, kterými se podpora uskutečňuje, i o navrácení finanční podpory poskytnuté v rozporu s tímto ustanovením, podstatou jejich úkolu je tedy přijmout vhodná opatření k nápravě protiprávnosti provádění podpory tak, aby podpora nezůstala volně k dispozici příjemci až do doby, než bude vydáno rozhodnutí Komise. [...]“

Z práva EU, včetně judikatury SDEU, přitom vyplývají následující zásady vrácení zneužití veřejné podpory.¹³ Předně je odpovědností členského státu učinit všechna nezbytná opatření, aby příjemce podporu vrátil v plné výši. Bez vrácení zneužití veřejné podpory totiž nedojde k odstranění narušení hospodářské soutěže a obnovení stavu na trhu, který předcházela poskytnutí veřejné podpory. Zneužitou veřejnou podporu musí vrátit příjemce, který z ní měl skutečný prospěch. Zásada úplného vrácení znamená, že podpora musí být vrácena v plné výši, včetně úroků počítaných od dne poskytnutí podpory, což zajišťuje plnou kompenzaci finančního zvýhodnění vyplývající z bezplatného poskytnutí dotčené veřejné podpory (tzv. zásada *full recovery*). Zároveň platí, že vrácení zneužití

¹³ Srov. zejména Sdělení Komise o navracení protiprávních a neslučitelných státních podpor (2019/C 247/01) a tam citovanou judikaturu SDEU.

veřejné podpory není ve své podstatě sankcí, neboť, jak bylo již výše uvedeno, jeho cílem není potrestání příjemce, nýbrž zajištění navrácení částky, která neměla být příjemci vyplacena, tak, aby bylo odstraněno pokřivení trhu. Vracení veřejné podpory je svou podstatou retroaktivní, jelikož zneužitá podpora musí být vrácena od okamžiku jejího poskytnutí, aby příjemci nezůstala žádná výhoda.

Zásady přednosti a účinnosti práva EU navíc znamenají, že se ani členské státy EU, ani příjemci podpory nemohou dovolávat zásady právní jistoty za účelem omezení navrácení podpory. Právo EU má přednost a vnitrostátní předpisy musí zůstat nepoužity nebo se musí vykládat způsobem, který je v souladu s právem EU.¹⁴ Poskytnutí protiprávní veřejné podpory a stejně tak zneužití veřejné podpory konečně nemůže vyvolat u příjemce legitimní očekávání. Členský stát se dále nemůže dovolávat nemožnosti navrácení podpory na základě pravidel vnitrostátního práva (např. s odkazem na právní vakuum). Povinnost navrácení pak nemůže být dotčena ani hospodářskou situací příjemce.

Pokud jde o časové hledisko vracení zneužití veřejné podpory, Komise má pro rozhodnutí nařizující vrácení zneužití veřejné podpory dle čl. 17 odst. 1 procesního nařízení EU lhůtu 10 let počínající běžet okamžikem zneužití veřejné podpory. Uvedená lhůta ale neplatí pro národní soudy, které realizují povinnost členského státu EU zajistit navrácení zneužití veřejné podpory. Vnitrostátní soudy mohou nařídít navrácení zneužití veřejné podpory bez ohledu na to, že uvedená desetiletá lhůta pro Komisi případně již uplynula. Uvedený závěr mimo jiné vyplývá z rozsudku SDEU ve věci C 700/22, *RegioJet, STUDENT AGENCY v. České dráhy*,¹⁵ v němž soud konstatoval následující: „Článek 108 odst. 3 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní soudy mohou nařídít navrácení státní podpory poskytnuté v rozporu s povinností předchozího oznámení stanovenou tímto ustanovením, ačkoli promlčecí lhůta stanovená v čl. 17 odst. 1 nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 SFEU, ve vztahu k této podpoře uplynula, takže je třeba ji považovat podle čl. 1 písm. b) bodu iv) a čl. 17 odst. 3 tohoto nařízení za existující podporu.“ V návaznosti na citovaný rozsudek SDEU rozhodl Nejvyšší soud rozsudkem 23 Cdo 1180/2021 ze dne 29.02.2024, přičemž v rozsudku mimo jiné uvedl: „Pokud tedy odvolací soud v řízení neposuzoval, zda zaplacení kupní ceny [...] naplnilo znaky veřejné podpory a zda jejím poskytnutím došlo k porušení povinností podle čl. 88 odst. 3 Smlouvy o založení Evropského společenství, resp. od 1. 12. 2009 podle čl. 108 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie, ani zda v důsledku toho vznikly a trvají povinnosti žalovaných, jichž se žalobkyně svojí žalobou domáhají, neboť žalobu zamítl již proto, že i kdyby se o veřejnou podporu jednalo, nebylo by možné rozhodnout o jejím navrácení z důvodu, že by se jednalo o existující podporu uplynutím lhůty podle čl. 15 odst. 1 nařízení č. 659/1999, resp. podle čl. 17 odst. 1 nařízení 2015/1589, není jeho rozhodnutí správné.“

V. Vymáhání zneužití provozní podpory OZE v České republice

Česká republika zavedla komplikovaný systém financování a vyplácení provozní podpory OZE. Do uvedeného systému jsou totiž na straně financování zapojeni kromě státu jako poskytovatele dotace i provozovatelé přenosové a distribuční soustavy jako výběrčí

¹⁴ Srov. bod. 37 Sdělení Komise o navracení protiprávních a neslučitelných státních podpor (2019/C 247/01); rozsudek SDEU ze dne 5. října 2006 ve věci C – 232/05, *Komise v. Francie*.

¹⁵ Předmětem řízení u SDEU byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě čl. 267 SFEU Nejvyšším soudem ČR.

plateb složky ceny služby přenosové a distribuční soustavy, jakož i OTE, u něhož jsou zdroje financování podpory kumulovány. Na straně vyplácení provozní podpory OZE výrobci je pak zapojen opět OTE a vedle něho tzv. povinně vykupující. Zákonodárce pak zásadním způsobem podcenil předvídatelné řešení situace, kdy dojde ze strany výrobců elektřiny z OZE ke zneužití poskytnuté provozní podpory OZE. Jasný názor, natož metodika ke způsobu vymáhání zneužití provozní podpory OZE nebyla pro tyto situace přijata ani na straně exekutivy. Případy výrobců, kteří získali koncem roku 2010 výrobní licenci díky spáchání trestného činu, což následně vedlo ke ztrátě takové licence se zpětnými účinky, sice vyvolaly jistou snahu státních či státem ovládaných subjektů vymoci od takových výrobců vyplacenou provozní podporu OZE, tyto snahy jsou však chaotické, postrádají jasnou koncepci a již vůbec nejsou vedeny v zájmu naplnění práva EU.

Zneužitá provozní podpora OZE je předně vymáhána různými subjekty, zejména ze strany OTE, Ministerstva průmyslu a obchodu ČR (dále jen „MPO“), Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále jen „ÚZSVM“) a Státní energetické inspekce (dále jen „SEI“).

Jasno není ani v nástrojích vymáhání zneužití provozní podpory OZE. Předmětné subjekty zkouší při vymáhání postupovat jak prostřednictvím veřejného, tak i soukromého práva. V podstatě lze přitom rozeznat tři linie postupu: uplatnění nároku na náhradu škody v rámci trestního řízení (adhezní řízení), aplikaci § 51 ZoPOZE a použití nástrojů soukromého práva jako je bezdůvodné obohacení a náhrada škody. „Horký brambor“ vymáhání zneužití provozní podpory OZE tak byl posunutý na úroveň soudů, kterým nezbyvá než v jednotlivých řízeních vydat rozhodnutí.

Uplatnění nároku na náhradu škody v rámci trestního řízení se z logiky věci jako vhodný nástroj vymáhání zneužití provozní podpory OZE neukázalo. Problematické je již určení subjektu, který může nárok na náhradu škodu v adhezním trestním řízení uplatnit. Obdobně problematická je i výše částky, kterou lze jako nárok na náhradu škody uplatnit, když trestněprávní pojetí škody nekoresponduje s vyčíslením zneužití provozní podpory OZE (trestněprávní pojetí vychází při vyčíslení škody z rozdílu mezi podporou pro zdroje uvedené do provozu v roce 2010 a zdroje uvedené do provozu v roce 2011).

Problémům čelí rovněž vymáhání zneužití provozní podpory za použití nástrojů soukromého práva jako je bezdůvodné obohacení a náhrada škody, které zvolilo OTE a v některých případech i MPO zastoupené ÚZSVM. Jak ukázal dosavadní průběh a výsledky předmětných řízení, tyto nástroje nedokázaly zajistit bezprostřední a efektivní vymáhání zneužití provozní podpory od jejího příjemce. Omezená aplikace civilních norem bez zasazení věci do širších souvislostí dále nemusí vést k výsledkům, které budou v souladu s právem EU. Příkladem jsou žaloby OTE proti povinně vykupujícím, tedy žaloby podané subjektem, který z hlediska práva EU není poskytovatelem veřejné podpory (tím je stát) proti subjektu, který z hlediska práva EU není příjemce veřejné podpory (tím je pouze výrobce elektřiny z OZE). Civilní soudy se však úrovní práva EU nezabývají, o čemž svědčí i aktuální judikatura Nejvyššího soudu (dále jen „NS“), zejména pak rozsudek NS ze dne 03.10.2024, č. j. 28 Cdo 1623/2024-341.

Na problémy naráží i aplikace § 51 ZoPOZE. Předmětné ustanovení sice obsahuje mechanismus vracení provozní podpory, která byla neoprávněně čerpána výrobcem elektřiny z OZE, a to zásahem státu (prostřednictvím SEI, v minulosti i ERÚ) s navrácením přímo do státního rozpočtu, nicméně § 51 ZoPOZE nebyl až do 31.12.2021 využíván z důvodu vázanosti neoprávněného čerpání provozní podpory OZE na spáchání správního deliktu, později přestupku. Naděje spojené se zněním § 51 ZoPOZE od

01.01.2022, kterým byla bez dalšího zavedena pravomoc SEI rozhodnout o neoprávněném čerpání provozní podpory, byly značně oslabeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 26.09.2024, č. j. 10 As 158/2024-45 („rozsudek ALSOL“). NSS totiž v předmětném rozsudku dospěl k závěru, že rozhodování SEI o neoprávněném čerpání provozní podpory OZE výrobcem před 01.01.2022 zakládá pravou retroaktivitu, která je nepřípustná. Je přitom zřejmé, že ani NSS se v rámci rozsudku ALSOL aspekty práva EU v oblasti veřejné podpory nijak nezabýval, a to přesto, že se jedná o přímo aplikovatelné právní normy. Při řádném zohlednění práva EU, včetně zohlednění výše rozebraných zásad vrácení zneužití veřejné podpory, by přitom byla aplikace § 51 ZoPOZE na případy neoprávněně čerpané provozní podpory OZE možná, a to i směrem do minulosti, tedy před datum 01.01.2022. Zneužití veřejné podpory zakládající povinnost jejího vrácení totiž vyplývá přímo z práva EU a příjemce se nemůže v takovém případě dovolávat zásady právní jistoty či legitimního očekávání. Stejně tak by nemělo být možné dovolávat se v takovém případě retroaktivního působení právní normy. Jak bylo již výše uvedeno, právo EU upravující veřejnou podporu má přednost a vnitrostátní předpisy musí zůstat nepoužity nebo se musí vykládat způsobem, který je v souladu s právem EU.

V danou chvíli nicméně nezbývá než uzavřít, že stát při vymáhání zneužití provozní podpory OZE jednoznačně selhal. Díky tomuto selhání zůstává zneužitá veřejná podpora u výrobců a s ní i narušení hospodářské soutěže na trhu.