

Diskuze: Čerstvý vítr poslední (velké) novely energetického zákona aneb vybrané změny právní regulace energetických odvětví

Usnadnit život, nepřidělavat starosti a nevyvolávat zbytečné náklady – to by měl být nejen deklarovaný, nýbrž skutečný cíl každého zákona a každé jeho novelizace. To znamená zavádět regulaci jen tam, kde je nezbytná, odůvodněná dostatečně intenzivním veřejným zájmem. A žádný veřejný zájem co do své intenzity není neměnný. V jedné době je považován za důležitý, v jiné době jeho význam klesá. Tak, jako jsme tomu byli svědky počátkem tohoto tisíciletí při podpoře výstavby výroben elektřiny z některých obnovitelných zdrojů, kterou záhy vystřídalovano založené na skokovém nárůstu nákladů spojených s touto podporou. Je to prostá dynamika, kterou s sebou přináší život a některá rozhodnutí, která se v daný moment mohou jevit jako správná, jsou někdy potichu a někdy zase nahlas přehodnocována. Především naplnění tendence deregulovat nelze našemu zákonodárci v případě tzv. velké novely energetického zákona v žádném případě upřít, ba naopak. Vyšla pod číslem 131/2015 Sb. po poměrně vyčerpávajícím a mediálně intenzivním legislativním procesu a kromě energetického zákona se ještě podstatně dotkla zákona o podporovaných zdrojích energie.

POD PRAPOREM DEBYROKRATIZACE ENERGETIKY.

Právě debyrokratizace a odbourávání přebytečné regulace necenové povahy byly velmi prospěšnými legislativními záměry předkladatelského Ministerstva průmyslu a obchodu, které ve výsledku vyvětraly poněkud zatuchlé prostředí některých již dlouho zavedených institutů energetického zákona, licencí a jejich udělování nevýmajje. Tyto veskrze pozitivní změny by měl pocítit každý ze spotřebitelů ve snížení nákladů necenové regulace, které se ovšem přímo či nepřímo odráží do oprávněných nákladů regulovaných držitelů licence, tedy do regulace cenové. Tedy do cen každého konzumenta elektřiny a plynu.

Zvláště chvályhodné je zavedení licencí na dobu neurčitou pro některé, zejména infrastrukturní podnikatele v energetice, které nahradily původně maximálně na 25 let udělované licence. Energetickému regulačnímu úřadu se tak ulevuje od zbytečné agendy a zejména provozovatelům sítí se účinností drtivé části této novely k Novému roku 2016 přes noc a bez nutnosti podnikat jakékoliv kroky z licence udělovanou na dobu určitou stane licence vydaná na dobu neurčitou. Tento fakt určitě není bezvýznamný ani z pohledu nákladů příslušných držitelů licencí, jichž se tato změna týká, protože obnova a rozvojová výstavba sítí s sebou přináší



Podari se energetiku deregulovat - dispečing ČEPS, ilustrační foto

mimořádnou kapitálovou náročnost, a to včetně dispozice s cizím kapitálem. Úvěrování provozovatelů sítí v energetice tak jistě skutečnost licence udělené na dobu neurčitou výrazněji pomůže při získávání lepšího mezinárodního ratingu ovlivňujícího cenu poskytovaných úvěrů včetně případně emitovaných dluhopisů.

Pro jisté pochybnosti, které přinášela praxe v kontrastu ke striktnímu výkladu paragrafů energetického zákona ze strany národního regulačního úřadu, se novelou energetického zákona významně vylepšuje i aplikační situace v případě situací, kdy se v energetice jednoduše nepodniká. I když k energetickému zákonu je třeba obecně přistupovat jako k předpisu, který upravuje podmínky podnikání v energetických odvětvích, jak o tom hovoří hned první paragraf energetického zákona, a když se tedy nepodniká, není ani důvodu se podřízovat regulaci tohoto veřejnoprávního předpisu. Přesto se však

občas stávalo, že vznikala aplikační nejistota, zdali ta či ona činnost náhodou nepodléhá licenčnímu řízení a její výkon tedy není podmíněn držbou licence.

Velká novela tak přispěla se dvěma konkrétními situacemi, které explicitně řeší ve prospěch menšího papírování při udělování licencí na výrobu elektřiny. Jednak jde o problematiku nepodnikatelské malovýroby elektřiny s instalovaným výkonem do 10 kW včetně, a to bez rozlišení, zdali se jedná o výrobu využívající obnovitelné či jiné (konvenční) zdroje. Nepodnikatelský charakter této výroby elektřiny je nyní opisován slovy „elektřina určená pro vlastní spotřebu“. Druhým případem je pak situace zkušebního provozu výroben elektřiny, plynu či tepla (přesněji provozu k ověření technologie), které mají po naplnění všech administrativních podmínek stanovených zejména státním zákonem vyrábět v zásadě pro trh, ale

z pochopitelných procesních důvodů nemají ještě udělenou licenci na výrobu elektřiny. Předpokladem úspěšného ukončení kolaudačního řízení příslušného výrobního zařízení je totiž absolvování zkušebního provozu, v jehož důsledku se výroba elektřiny musí ostře vyzkoušet včetně marginální dodávky vyrobené elektřiny do elektrizační soustavy. Zákon po své velké novelizaci tedy přispěchá s ujištěním, že bezlicenční provoz výroby elektřiny je možný v nezbytném rozsahu k ověření technologie. Pro tyto účely však klade některé podmínky. Časově náročnější zkušební provoz delší jednoho roku navíc podléhá souhlasu Energetického regulačního úřadu.

S prvky deregulační povahy se ovšem můžeme setkat i na jiných místech velké novely energetického zákona. Pěkným příkladem a zároveň dobrou zprávou pro provozovatele přenosové soustavy je prodloužení periodicity zpracovávání a předkládání desetiletého plánu rozvoje přenosové soustavy. Z původního každoročního martýria předkládání a schvalování tohoto rozvojového plánu, komplikovaného některými procesními nejasnostmi a v praxi i se značně dlouhými lhůtami, se nově zavádí dvouletá perioda. To znamená, že provozovatel přenosové soustavy bude moci další návrh desetiletého plánu rozvoje předložit Energetickému regulačnímu úřadu po velké novele poprvé až v roce 2017. Zrychlení procesu schvalování rozvojového plánu provozovatele přenosové soustavy přineslo i jiné ustanovení, které v případě nečinnosti zavádí fikci jeho schválení ze strany národního regulátora.

Velkou pomocí provozovateli přenosové i provozovateli přepravní soustavy je ovšem i výslovné promítnutí rozhodovací praxe Evropské komise v záležitostech certifikace provozovatelů páteřních soustav v energetice ve vztahu k plnění podmínek nezávislosti. Předmětná úprava provedená zejména v § 24a otevírá cestu k příznivější interpretaci naplňování podmínek nezávislosti v tom směru, že za určitých okolností bude možné, aby se tyto provozovatelé podíleli i na některých okrajových komoditních činnostech především investiční povahy.

EVROPSKÁ DOMESTIKACE DOMÁCIHO REGULÁTORA

Otevřeně deklarovaným a mediálně obzvláště vděčným ve vztahu k velké novele energetického zákona bylo téma vztažené k vnitřním poměrům národního regulačního úřadu jakožto zcela dominantního hráče na trzích s elektřinou, plynem i teplem, hrajícího v barvách státu. Po předchozích novelách energetického zákona, zejména pak po novele č. 211/2011 Sb., totiž Energetický regulační úřad vykonává zdrcující část veřejné moci v energetických odvětvích. Získal totiž mimořádné postavení s rozsáhlou plejádou pravomocí a rozhojněním oblastí působnosti tak, jak k tomu vybízel třetí evropský liberalizační balíček pro elektroenergetiku,

jakož i pro plynárenství. Pozornost si však zaslouží některé drobné deficity, které zmiňovanou liberalizační novelou z roku 2011 podchyteny nebyly a které vypluly na povrch až při srovnání s právní úpravou většiny členských států Evropské unie. Jedná se zejména o potřebu existence záruk plné nezávislosti tak mocného úřadu, jakým je právě národní regulátor. Evropská unie řadu z nich naznačila již v rámci třetích liberalizačních směrnic, ať již například v rovině finanční, tak v rovině organizační a v neposlední řadě též na úrovni zprostředkování veřejné kontroly národního regulačního úřadu na bázi zásad transparentnosti a předvídatelnosti jeho rozhodování.

Velká novela energetického zákona se k těmto přetrvávajícím opomenutím postavila cílem a představila některá vylepšení všech shora uváděných dimenzí nezávislosti národního regulátora. Finančně se změna projevila v novém stanovení výše poplatku na činnost Energetického regulačního úřadu, vázaném v případě elektřiny již jen na odběrné místo zákazník, nikoliv na spotřebu elektřiny. Fakticky tak s větší měrou socializace pokračuje přesměrování části příjmu mimo rozpočtovou kapitolu národního regulátora v rámci státního rozpočtu přímo ve prospěch regulátora. Národní regulační úřad je tak adresněji dotován platící zákaznickou obcí, která má mít z jeho činnosti především prospěch.

V rovině vnitřní organizace národního regulátora velká novela energetického zákona vychází ze zahraničních vzorů a premisy, že větší míra nezávislosti v rozhodování národního regulátora je dána tehdy, když v jeho čele stojí více osob, které jsou jmenovány a odvolávány za předem stanovených zákonných podmínek jedním dalším subjektem, obvykle povahy exekutivní. I když se pochopitelně nejedná o všelék, navíc v případě velké novely a jí zaváděné rady ERÚ s posunutou účinností až od osmého měsíce roku 2017, přinesla velká novela do budoucna určitou standardizaci fungování národního regulátora jako odborného tělesa nezávislých odborníků. Druhou stranou téže mince však bude skutečné naplnění litery zákona.

V oblasti nastolení další záruky nezávislosti, čili posílení veřejné kontroly činnosti regulátora, lze také zaznamenat určitý pozitivní posun proti dosavadnímu stavu. Obzvláště citelně lze tuto tendenci vnímat ve vztahu k rozhodovací činnosti regulačního úřadu v oblasti cenové, kde se poprvé výslovně objevují nové povinnosti povahy zveřejnění či konzultací (§ 17e), jež nově zahrnují i návrhy prováděcích předpisů k energetickému zákonu, které spadají do působnosti regulátora, a rovněž tzv. zásady cenové regulace jako metodická základna provádění cenové regulace. Závažnost těchto zásad cenové regulace pro regulátora se spolu s výslovně zmiňovanými pravidly transparentnosti a předvídatelnosti nově objevují i v prvním odstavci § 19a energetického zákona, a to ve vztahu k samotné regulaci cen. Velká novela

energetického zákona však prozatím neprolomila jiná citlivá místa cenové regulace tak, jak o nich již dávno přemýšlí nejen Evropská komise, ale i členské státy EU, případně též Legislativní rada vlády ČR. Narážím především na otázku povahy vydávaných cenových rozhodnutí, kterou dosud energetický zákon výslovně neřeší, tudíž je k ní nutno se zatím stavět s ohledem na materiální (skutkově – obsahovou) povahu cenových rozhodnutí u jednotlivých držitelů licencí podléhajících cenové regulaci buď jako k právnímu předpisu, nebo jako ke správnímu rozhodnutí, které je přezkoumatelné soudně.

ODSTRAŇOVÁNÍ BALASTU ZE ZÁKONNÉHO TEXTU ANEB ZAVRŽENÍ § 98 ODS. 13 ENERGETICKÉHO ZÁKONA

Kouzelné, z určitého pohledu možná spíše bizarní příběhy provázely odstraňování nezbytnější povinnosti, kterou energetický zákon kdy obsahoval. Média, jakož i normotvůrci se v rámci legislativního procesu hrozili nezměrných nákladů, které údajně přinese pokračující existence § 98 odst. 13 energetického zákona. Tento zašmodrchaně znějící odstavec, zcela nevhodně umístěný jednou z pozdějších novel energetického zákona do původních přechodných ustanovení zákona, mimikricky vzbuzoval dojem nebezpečného bodavého hmyzu, který v budoucnu odsaje část národního bohatství a ožebračí prodávající lid v důsledku nutnosti provedení dodatečného zápisu tzv. zákonných věcných břemen do katastru nemovitostí. Ač šlo nakonec jenom o vosičku, a nikoliv vosu, pro rozsáhlou kampaň bylo nutno ji tak jak tak odpravit. A tak se také stalo. Předmětné ustanovení ze zákona bez milosti zmizelo a já určitě nechci být kritikem toho, že se tak stalo. Stejně jako neužitečná vosička, ani toto bezzubé ustanovení taktéž nijak energetickému regulačnímu rámci nijak zvláště neprosplávalo, a to zejména svojí neuvěřitelnou formulační nepřesností, resp. interpretační nepoužitelností. A ta dělala jako skvrna na kráse právnímu textu energetického zákona několik dlouhých let ostudu.

Nejen z důvodů uváděných lze na poslední velký evoluční přerod podoby energetického zákona jako zásadního právního předpisu pro českou energetiku, nahlížet co do východisek i většiny textů jako na profesionální dílo. Za ně je třeba předkladatelům tohoto vcelku rozsáhlého textu spíše poděkovat, i když se to v těch našich, českých poměrech plných prvotřídních kritiků dělá zřídkakdy. Energetický zákon v obrozené podobě, stejně jako jakýkoliv jiný předpis, nyní stejně bude hledat svoji vlastní cestu použitou interpretací a aplikační praxí, a vlastně až tato praxe ukáže, zdali se dílo jako celek povedlo a splnilo do něj vkládaná očekávání.

JUDr. PhDr. Vratislav Košťál,
vedoucí odboru Právní služby,
ČEPS, a.s.