

Návrh kroků pro investory do fotovoltaiky v obraně práv na výstavbu solární elektrárny

Postupy pro řešení sporů mezi žadatelem o připojení a provozovatelem distribuční nebo přenosové soustavy jsou speciálně upraveny v energetickém zákoně a dále vyplývají z dalších obecně závazných právních předpisů (správní řád, občanský zákoník, obchodní zákoník atd.). V následujícím textu jsou rozebrány možné právní kroky investora a argumentace v jednotlivých situacích, do nichž se může ve snaze o připojení výroby k elektrizační soustavě dostat.

I.

1. Správní řízení před Energetickým regulačním úřadem (ERU)

Podle ustanovení § 17 odst. 5 energetického zákona rozhoduje Energetický regulační úřad některé spory mezi účastníky trhu s elektřinou.

(5) Energetický regulační úřad dále

a) rozhoduje spory, kdy **nedojde k uzavření smlouvy podle tohoto zákona mezi jednotlivými držiteli licence, nebo mezi držitelem licence a jeho zákazníkem, ... a spory o omezení nebo přerušování dodávek elektřiny, plynu nebo tepelné energie z důvodu neoprávněného odběru,**

b) rozhoduje **spory vyplývající ze smluvních vztahů mezi držiteli licencí nebo mezi držitelem licence a jeho zákazníkem podle tohoto zákona v případech, ve kterých by jinak byla k rozhodnutí sporu dána příslušnost soudu, pokud s pravomocí Energetického regulačního úřadu rozhodovat vzniklý spor souhlasí všichni účastníci řízení,**

c) rozhoduje **spory o přístupu k přenosové soustavě nebo distribuční soustavě,**

d) rozhoduje **spory o výkupu elektřiny z obnovitelných zdrojů nebo o právu na úhradu zelených bonusů podle zvláštního zákona nebo o úhradu příspěvků k ceně elektřiny z kombinované výroby elektřiny a tepla, k ceně elektřiny vyrobené z druhotných energetických zdrojů,**

Z uvedeného vyplývá, že určité spory rozhoduje ERU vždy, jiné jen tehdy souhlasí-li s tím všichni účastníci řízení. **Vždy ERU rozhoduje spory o:**

- **uzavření smlouvy o připojení, pokud je žadatel již držitelem licence,**
 - situace, kdy je žadatel držitelem licence a má k dispozici souhlasné stanovisko k připojení, provozovatel však odmítá uzavřít smlouvu o připojení nebo si klade neakceptovatelné podmínky (neodůvodněně dlouhá lhůta pro připojení)
- **přístupu k přenosové a distribuční soustavě,**

- spory, kdy žadatel o připojení dosud není držitelem licence a žádá o vydání souhlasného stanoviska,
- **výkupu elektřiny z OZE,**
 - spory o výši zelených bonusů či množství odebrané či dodané elektřiny.

Vybrat mezi soudním řešením sporu a řízením před ERU si lze ve sporech:

- **vyplývajících ze smluvních vztahů mezi držiteli licence**
 - jakékoliv spory vyplývající z uzavřené smlouvy o připojení, resp. ze smlouvy o smlouvě budoucí.

Výše uvedená řízení se vedou v první řadě podle energetického zákona a podřízeně podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, především podle ustanovení § 141 o sporném řízení a dle základních zásad činnosti správních orgánů. **Sporné řízení se zahajuje na návrh jednoho z účastníků, v tomto případě investora.** Energetický regulační orgán bude v souladu s § 141 správního řádu vycházet zásadně z důkazů, které byly účastníky navrženy, je tak třeba označit všechny potřebné důkazy k prokázání svých tvrzení. Pokud by navrhované důkazy nepostačovaly ke zjištění stavu věci, může Úřad provést i důkazy jiné.

V případě, že by rozhodnutí Úřadu bylo **negativní**, je možné využít **řádného opravného prostředku, kterým je rozklad.** Proti rozhodnutí Úřadu tak lze v souladu s ustanovením § 81 a § 152 správního řádu podat rozklad k **předsedovi Energetického regulačního úřadu**, a to do 15 dnů od jeho doručení.

Za zahájení správního řízení se zde **neplatí správní poplatky.**

2. Soukromoprávní žaloba proti rozhodnutí předsedy ERÚ o rozkladu proti rozhodnutí ERÚ

V případě, že by byl rozklad předsedou Energetického regulačního úřadu zamítnut a negativní rozhodnutí ve sporu pravomocně potvrzeno, je následně možné podat proti rozhodnutí o rozkladu **žalobu k okresnímu soudu** podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu. Vzhledem k tomu, že místně příslušný je soud v místě sídla ERU, kterým je Jihlava, bude spory řešit **Okresní soud v Jihlavě.** Žalobu je nutné **podat do dvou měsíců** od doručení rozhodnutí o rozkladu. V této lhůtě musí být žaloba soudu doručena.

Argumentace bude vycházet zejména z konkrétních okolností případu. Namítat je možné především nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, spočívající v nedostatečném odůvodnění či nedostatečném vypořádání se s důkazy a námitkami účastníků. Toto patří mezi velmi časté pochybení správních orgánů. Dále například zneužití správního uvážení, procesní pochybení, věcnou nesprávnost rozhodnutí apod. Konkrétní argumentace je naznačena níže, u popisu jednotlivých situací, do kterých se může žadatel dostat.

V případě, kdy by okresní soud rozhodl v neprospěch investora, může se investor následně odvolat ke krajskému soudu, resp. podat dovolání k Nejvyššímu soudu (NS). Zatímco odvolání má odkladný účinek a rozhodnutí okresního soudu není v případě podání odvolání ke krajskému soudu pravomocné (a není ani vykonatelné), podání dovolání k Nejvyššímu soudu již odkladný účinek nemá.

Rozhodnutí krajského soudu tak nabývá právní moci bez ohledu na to, zda bylo či nebylo podáno dovolání k Nejvyššímu soudu, Nejvyšší soud však může rozhodnout o odložení jeho vykonatelnosti.

Při podání žaloby se platí soudní poplatek ve výši 1 000,- Kč, obdobně při podání odvolání. Zaplacení soudního poplatku ve výši 1 000,- nebo 5 000,- Kč je podmínkou pro dovolací řízení. Náklady řízení pak zpravidla nese ta strana, která byla ve sporu neúspěšná.

3. Soukromoprávní žaloba na náhradu škody (ušlého zisku)

Investoři, jejichž investice byla zmařena nebo výrazně opožděná či znevýhodněná mají právo na náhradu škody. To se odvíjí od stupně legitimitnosti jejich očekávání, že zařízení bude připojeno k elektrizační soustavě (tedy stavu vývoje vztahu s provozovatelem distribuční nebo přenosové soustavy). Záleží na tom, zda:

- již došlo k vydání souhlasného stanoviska o připojení a rezervaci výkonu,
- nebo již byla uzavřena smlouva či dokonce zařízení připojeno (a mělo by dojít k jeho odpojení).

Právo na náhradu škody obecně upravuje ustanovení § 420 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku.

§ 420 zákona č. 40/1964 Sb.

„(1) Každý odpovídá za škodu, kterou způsobil porušením právní povinnosti.

(2) Škoda je způsobena právní osobou, anebo fyzickou osobou, když byla způsobena při jejich činnosti těmi, které k této činnosti použili. Tyto osoby samy za škodu takto způsobenou podle tohoto zákona neodpovídají; jejich odpovědnost podle pracovněprávních předpisů není tím dotčena.

(3) Odpovědnosti se zproští ten, kdo prokáže, že škodu nezavinil.“

Porušením právní povinnosti by zde bylo porušení povinnosti připojit zařízení k soustavě v rozporu s ustanovením § 24 a 25 energetického zákona (ve smyslu nevydání souhlasného stanoviska nebo neuzavření smlouvy o připojení) ve spojení s obecnou prevenční povinností podle § 415 občanského zákoníku. Obsahem prevenční povinnosti je povinnost počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, majetku, přírodě a životním prostředí.

Vzhledem k tomu, že výrobci elektřiny i provozovatelé distribučních soustav (provozovatel přenosové soustavy) jsou podnikatelé, na jejich závazkové vztahy se použijí ustanovení zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku. Obchodní zákoník se jako zvláštní předpis použije i v případě náhrady škody způsobené porušením povinností z obchodněprávního závazkového vztahu. Tedy zde v situaci, kdy již výrobce s provozovatelem soustavy uzavřel smlouvu o připojení.

§ 373 zákona č. 513/1991 Sb.

„Kdo poruší svou povinnost ze závazkového vztahu, je povinen nahradit škodu tím způsobenou druhé straně, ledaže prokáže, že porušení povinností bylo způsobeno okolnostmi vylučujícími odpovědnost.“

Žalobou se může náhrady škody u soudu bezpochyby domáhat výrobce, který již s provozovatelem distribuční nebo přenosové soustavy uzavřel smlouvu o připojení (a jeho zařízení buď nebylo připojeno, nebo bylo dokonce odpojeno). Dále se může s největší pravděpodobností u soudu úspěšně domáhat náhrady škody také výrobce, který od provozovatele soustavy pouze obdržel stanovisko o rezervaci, jímž je provozovatel dle energetických předpisů vázán a na jehož základě měl výrobce – po splnění dalších podmínek – nárok na uzavření smlouvy o připojení. Vydáním souhlasného stanoviska o rezervaci mu totiž vzniklo legitimní očekávání, že jeho zařízení, do kterého investoval, bude v souladu se zákonem připojeno. Nejslabší postavení při domáhání se náhrady škody bude mít výrobce, který ještě ani neobdržel stanovisko o rezervaci a vedl s provozovatelem soustavy teprve předběžná jednání, na jejichž základě obdržel předběžný souhlas. I on měl ale jistá legitimní očekávání, která odůvodňovala další jím učiněné investice směřující k uvedené zařízení na výrobu elektřiny do provozu.

Žalobou na náhradu škody se může výrobce domáhat ve všech případech jednak náhrady **škody skutečně vzniklé** (např. ve výši již vynaložených nákladů na projekt, nákladů investovaných do technologie, koupě pozemku apod.), tak i **ušlého zisku** (tj. např. vyčíslení zisku, který mohla výrobná přinášet, v době, kdy nebyla pro nezákonné chování provozovatele elektrizační soustavy připojena a nemohla vyrábět elektřinu, nebo např. vyčíslení poklesu zisku v důsledku snížení výše výkupní ceny, měla-li být FVE připojena v době platnosti ceny vyšší).

V případě sporů vedených dle občanského zákoníku, tj. sporů o náhradu škody, kde ještě nebyla uzavřena smlouva o připojení, je nutné se obrátit se žalobou na okresní soud místně příslušný podle sídla žalovaného, tj. distributora. V případě sporů vedených dle obchodního zákoníku, tedy sporů o náhradu škody vzniklé porušením smlouvy o připojení, jejichž hodnota přesáhne 100.000,- Kč, je k projednání žaloby příslušný krajský soud místně příslušný podle sídla distributora. Soudní poplatek odpovídá v souladu se zákonem č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, 4 % vyčíslené náhrady škody (požadované částky), nejvýše však 1.000.000,- Kč, jak pro žalobu, tak pro odvolací řízení. Zaplacení soudního poplatku ve výši 1 000,- nebo 5 000,- Kč je podmínkou pro dovolací řízení. Náklady řízení pak zpravidla nese ta strana, která byla ve sporu neúspěšná.

Náhrada škody (a to škody skutečné nebo ušlého zisku) by nepříslušela investorovi pouze v případě, že by došlo v souladu s energetickým zákonem (tedy po splnění zákonem stanovených podmínek a zákonem stanoveným způsobem) k vyhlášení stavu nouze nebo jeho předcházení. K tomu zatím nedošlo. Muselo by mimo jiné dojít k jeho vyhlášení ve sdělovacích prostředcích, oznámení příslušným úřadům aj. I v případě, že by k vyhlášení došlo, bylo by zásadně možné přezkoumat, zda byly dány podmínky pro vyhlášení stavu nouze.

4. Žaloba na náhradu škody způsobené nesprávným postupem státního orgánu (ERU)

Výrobci elektřiny mají za určitých okolností rovněž možnost domáhat se **náhrady škody od státu** za nesprávný úřední postup nebo nezákonné úřední rozhodnutí podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Odpovědnost podle tohoto zákona připadá v úvahu zejména v případě pochybení Energetického regulačního úřadu.

Podle tohoto zákona by mohli mít investoři zejména právo na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím. Podmínkou je, že z nezákonného rozhodnutí jim vznikla škoda a že toto rozhodnutí bylo následně pro nezákonnost zrušeno nebo změněno. Pokud by tak Energetický regulační úřad ve sporném řízení podle § 17 energetického zákona (viz bod 1) rozhodl nezákonně v neprospěch výrobce elektřiny, tj. neuložil by distributorovi, aby jej připojil, přestože splnil všechny podmínky, a ani předseda Úřadu by toto rozhodnutí nezměnil, výrobci by vznikla škoda (skutečná i ušlý zisk), neboť nebyla jeho

investici protiprávně poskytnuta ochrana. Výrobce by se mohl následně obrátit na soud (viz bod 2). Pokud soud následně rozhodnutí předsedy Energetického regulačního úřadu pravomocně zruší, jsou dány podmínky pro uplatnění náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Do náhrady škody se počítají i náklady na advokáta do výše advokátního tarifu dle platné vyhlášky

§ 31 zák. č. 82/1998 Sb.

„(1) Náhrada škody zahrnuje takové náklady řízení, které byly poškozeným účelně vynaloženy na zrušení nebo změnu nezákonného rozhodnutí nebo na nápravu nesprávného úředního postupu.

(2) Náhradu nákladů řízení může poškozený uplatnit jen tehdy, jestliže neměl možnost učinit tak v průběhu řízení na základě procesních předpisů, anebo jestliže mu náhrada nákladů takto již nebyla přiznána.

(3) Náklady zastoupení jsou součástí nákladů řízení. Zahrnují účelně vynaložené hotové výdaje a odměnu za zastupování. Výše této odměny se určí podle ustanovení zvláštního právního předpisu o mimosmluvní odměně.

(4) Poškozený nemá právo na náhradu nákladů zastoupení, které vznikly v souvislosti s projednáváním uplatněného nároku u příslušného úřadu.

Dále připadá do úvahy odpovědnost státu za nesprávný úřední postup podle § 13 zákona.

§ 13 odst. 1 zák. č. 82/1998 Sb.

„(1) Stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.“

Toto ustanovení by se tak uplatnilo zejména v případě nečinnosti Energetického regulačního úřadu. Nečinností se rozumí zejména nedůvodné průtahy v řízení ze strany úřadu.

Nárok na náhradu škody by bylo nejprve třeba uplatnit u příslušného správního úřadu, kterým by byl v případě nezákonného rozhodnutí Energetického regulačního úřadu nebo jeho nesprávného postupu podle § 6 zákona č. 82/1998 Sb. sám Energetický regulační úřad. Teprve pokud by nebyl nárok do 6 měsíců uspokojen, mohl by se výrobce s nárokem na náhradu škody obrátit na soud.

Vedle náhrady škody (resp. bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda či ne) lze podle zákona č. 82/1998 Sb. žádat rovněž přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Přiměřené zadostiučinění může být poskytnuto i v penězích.

Odpovědnost za škodu podle tohoto zákona by obdobně připadala v úvahu i v případě, že by byl Nejvyšším soudem zrušen pro investora negativní pravomocný rozsudek krajského soudu. Orgánem příslušným k uplatnění nároku na náhradu škody by v tomto případě bylo Ministerstvo spravedlnosti.

II.

Argumentace investorů v jednotlivých situacích

a. Situace, kdy je žadateli odpíráno vydání stanoviska k žádosti o připojení, resp. kdy jsou po něm vyžadovány další údajně chybějící či doplňující údaje

1. správní řízení ERU

Právní podání k ERU s odkazem na § 17 odst. 5 písm. c) je prvním krokem, který musí neúspěšný žadatel využít. V podání je zapotřebí uvést argumentaci na podporu svého práva na připojení k síti, tedy zejména:

- uvést skutečnosti na podporu tvrzení, že v daném místě je kapacita na připojení k soustavě,
- uvést skutečnosti na podporu tvrzení, že připravovaná FVE nezpůsobí technické problémy soustavě (např. že se část vyrobené energie spotřebuje v místě),
- doložit, že žádost o připojení byla doplněna a je kompletní,
- uvést skutečnosti na podporu tvrzení, že doplňující údaje vyžadované provozovatelem soustavy nejsou nezbytné k posouzení žádosti a požadavek provozovatele je obstrukčního a diskriminačního charakteru

2. Soukromoprávní žaloba proti rozhodnutí ERU

V případě, že ERU ve správním řízení nerozhodne ve prospěch žadatele o připojení a to ani předseda ERU na základě rozkladu, podaného žadatelem, lze podat žalobu k Okresnímu soudu v Jihlavě. V žalobě se investor do FVE musí vypořádat s důvody zamítnutí jeho podání k ERU.

3. Soukromoprávní žaloba na náhradu škody (ušlého zisku)

V této fázi, kdy investor nemá ani stanovisko k žádosti o připojení je pravděpodobnost úspěchu při vymáhání náhrady škody (zmařených investic do FVE) spíše malá. Soudní spor lze v tomto případě doporučit pouze podle okolností konkrétního případu.

4. Žaloba na náhradu škody způsobené nesprávným postupem státního orgánu (ERU)

Pokud se prokáže, že ERU při svém jednání porušil zákon (jeho rozhodnutí je zrušeno soudem), lze se úspěšně domáhat náhrady škody na státu, viz výše popis k tomuto právnímu nástroji.

b. Situace, kdy žadatel o připojení má nesouhlasné stanovisko k žádosti o připojení, vydané provozovatelem distribuční či přenosové soustavy.

1. správní řízení před ERU a žaloba proti rozhodnutí předsedy ERU

Učinit právní podání k ERU s argumentací, že provozovatel porušil právo investora na připojení tím, že porušil ustanovení energetického zákona, upravující podmínky připojení:

- kapacita zařízení pro přenos je dostatečná, případně
- stabilita soustavy nebude ohrožena.

Důkazní břemeno je v tomto případě na provozovateli soustavy, který musí prokázat, že byly splněny podmínky pro odmítnutí připojení.

V případě, že ani rozklad k předsedovi ERU nebude úspěšný, je nutné obrátit se na soud s žalobou.

2. Soukromoprávní žaloba na náhradu škody (ušlého zisku) a žaloba na náhradu škody způsobené nesprávným postupem státního orgánu (ERU)

Ani v tomto případě není právo na náhradu škody snadno vymahatelné, záleží na konkrétních okolnostech případu..

Stejně jako v předchozí situaci, lze se domáhat náhrady škody na státu, prokáže-li se, že ERU svým postupem porušil zákon a jeho rozhodnutí bylo zrušeno soudem.

c. Situace, kdy žadatel o připojení má souhlasné stanovisko, ale provozovatel soustavy odmítne uzavřít smlouvu o připojení

1. správní řízení před ERU a žaloba proti rozhodnutí předsedy ERU

Jedná se o jasné porušení energetického zákona.. Provozovatel soustavy je povinen uzavřít smlouvu o připojení s žadatelem, jestliže mu předtím vydal souhlasné stanovisko. Je třeba učinit podání k ERU. Pokud mu ERU nevyhoví, obrátit se s žalobou na Okresní soud v Jihlavě.

2. Soukromoprávní žaloba na náhradu škody (ušlého zisku) a žaloba na náhradu škody způsobené nesprávným postupem státního orgánu (ERU)

V těchto případech je velká pravděpodobnost úspěchu s žalobou na náhradu škody a ušlého zisku, protože ke škodě došlo v důsledku porušení zákona ze strany distributora (resp. ERU).

d. Situace, kdy je za strany provozovatele soustavy deklarována neakceptovatelně dlouhá lhůta k připojení FVE (v souhlasném stanovisku, ve smlouvě o smlouvě budoucí, ve smlouvě o připojení)

1. správní řízení před ERU a žaloba proti rozhodnutí předsedy ERU

V podání k ERU je zapotřebí, dle povahy věci, použít dva základní argumenty:

- připojení k soustavě je ze zákona právem žadatele, pokud splňuje podmínky. Má-li souhlasné stanovisko, pak zjevně podmínky splňuje. Když zákon říká, že každý má právo na připojení k soustavě, má se tím na mysli faktické připojení, tedy zajištění odběru či dodávky elektřiny a nikoliv pouze vydání stanoviska či uzavření smlouvy. Bezdůvodné oddalování připojení je porušením tohoto práva,
- lhůta pro připojení je zpravidla stanovena tak, aby se provozovatel mohl technicky připravit na připojení. Je-li připraven, nebo neučinil-li bez zbytečného odkladu kroky vedoucí k zajištění připojení, dopustil se porušení práva žadatele na připojení.

Vedle toho je třeba využít ustanovení o zákazu diskriminace, je-li lhůta pro připojení delší, než v jiných obdobných případech byla.

2. Soukromoprávní žaloba na náhradu škody (ušlého zisku) a žaloba na náhradu škody způsobené nesprávným postupem státního orgánu (ERU)

Šance na úspěch s žalobou na náhradu škody je slušná, jednal-li provozovatel soustavy vyloženě excesivně (vybočil při stanovení lhůty z ustálené praxe, či neexistují-li zjevně technické důvody, bránící připojení).

e. Situace, kdy žadatel má smlouvu o připojení, ale provozovatel soustavy ho odmítá připojit

1. správní řízení před ERU a žaloba proti rozhodnutí předsedy ERU

Jedná se o zjevné porušení energetického zákona a smluvní povinnosti, kterou by měl ERU vyřešit. Neuspěje-li investor u ERU pak lze očekávat úspěšný soudní spor před Okresním soudem v Jihlavě

2. Soukromoprávní žaloba na náhradu škody (ušlého zisku) a žaloba na náhradu škody způsobené nesprávným postupem státního orgánu (ERU)

Šance na úspěch s nárokem na náhradu škody je v tomto případě velmi vysoká. Provozovatel se dopustil prokazatelného porušení zákona, což je základní předpoklad pro úspěšné uplatnění nároku na náhradu škody

f. Situace, kdy byla FVE po připojení odpojena

1. správní řízení před ERU a žaloba proti rozhodnutí předsedy ERU

Jediným legálním důvodem přerušení provozu (odpojení) FVE je v současné době situace, kdy provozovatel přenosové nebo distribuční soustavy předchází stavu nouze, nebo se ve stavu nouze nachází.

Stav nouze definuje § 54 energetického zákona, a to včetně způsobu jeho vyhlášení. Pokud by provozovatel soustavy tento postup nedodržel, lze se obrátit s podnětem na ERU. V případě neúspěchu před ERU pak na soud.

2. Soukromoprávní žaloba na náhradu škody (ušlého zisku) a žaloba na náhradu škody způsobené nesprávným postupem státního orgánu (ERU)

Pokud je možnost prokázat, že odpojení proběhlo v rozporu s ust. 54 energetického zákona a nešlo tedy o předcházení nebo řešení stavu nouze, je šance na uplatnění nároku na náhradu škody velmi vysoká.

Provozovatel se dopustil prokazatelného porušení zákona, což je základní předpoklad pro úspěšné uplatnění nároku na náhradu škody.