

Jakou cestou se ubíráš, energetický zákone?

Ladislav Havel

Energetický regulační úřad

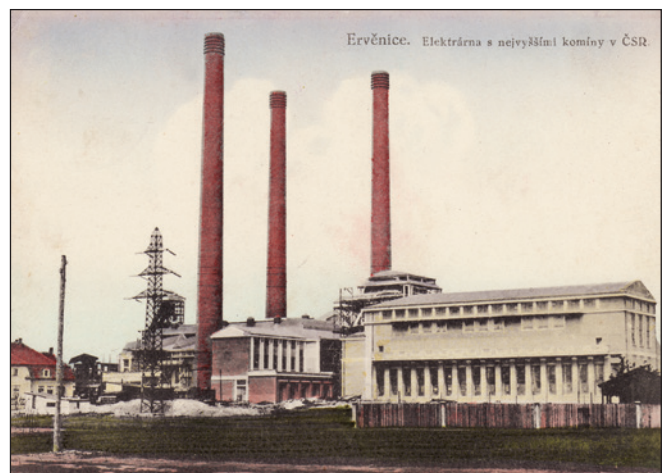
V době, kdy začínám psát tento článek, pokračují legislativci v ladění další z řady novel energetického zákona. Tentokrát se jedná zejména o přípravu komunitní energetiky, sdílení elektřiny a souvisejících pravidel tak, abychom dohnali údajné zpoždění, které Česká republika v této oblasti má, a naplnili (alespoň po legislativní stránce) očekávání občanů, obcí, měst a zájmových sdružení. Nezapomeňme však, že v tomto návrhu novely energetického zákona jsou i jiná důležitá témata, která si zaslouží stejnou pozornost jako komunitní energetika.

Na pokračující úvod ještě snad trocha nostalgie a pragmatických vzpomínek. Připomeňme si, že zkušenosti s tvorbou, obsahem a působností právních předpisů v energetice na našem území jsou dlouhodobé, a nejsou až tak negativní – pomineme-li některé účinky poplatné době vzniku předpisu. Machiavelliovské „účel světí prostředky“ můžeme sledovat v pravidlech pro energetiku snad v každé době. Tento přístup se samozřejmě liší podle základní společenské doktríny, ale vždy vycházel z předpokladu, že energetika je základem dalšího rozvoje společnosti, a tak si zaslouhuje zvláštního zřetele a zvláštních práv vůči všem dotčeným osobám.

To platilo už v prvním zákoně č. 438/1919 Sb., o státní podpoře při zahájení soustavné elektrizace. Dnes říkáme a slýcháme, že doba je hektická, že čas nemilosrdně ubíhá a my se ani nestačíme připravit na změny, které s sebou doba nejen v energetice přináší. Myslíte si, že elektrizace byla jednoduchý úkol? Že rozsah přípravy elektrizace a vlastních prací byl malý? Nikoliv. Porovnejme si to alespoň v duchu s dnešními požadavky, potřebami a úsilím. Za poznámku stojí i skutečnost, že zákon č. 438/1919 Sb. byl schválen 22. července 1919 a již 1. září 1919 nabyl účinnosti, byl uveden do života a týkal se celého území tehdejší Československé republiky na dlouhé období.

K tomuto zákonu jen několik zajímavostí, jejichž zrcadlení můžeme pozorovat i v dnešních energetických právních normách.

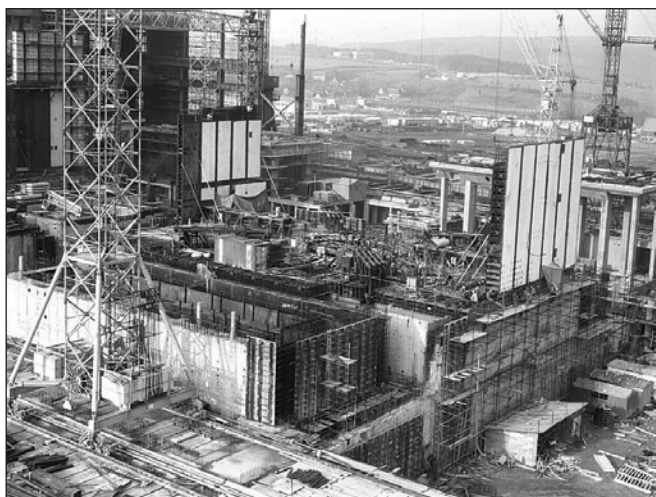
Zákon např. zavedl kategorii všeužitečného podniku, která takovému podniku zaručovala výhody finanční i daňové. A nejen to. Také výhody právní jako bezplatné užívání pozemků, které byly ve správě státu. Dával jim právo užívat veřejné a soukromé pozemky a právo na vyvlastnění nemovitostí nebo právo na zřízení služebností. Ale pozor! Vyvlastnění bylo možné za odškodné poskytnuté v penězích nebo dodávkou elektřiny, výměnou za jiný poze-



První velká uhelná elektrárna v ČR v Ervénicích na Mostecku

mek nebo poskytnutím jiné majetkové výhody. Náležitá pozornost byla v zákoně věnována ochraně soukromého vlastnictví a zásahům do něho při elektrizaci, neboť bylo zřejmé, že tato činnost si rozsáhlé zásahy do soukromého vlastnictví určitě vyžádá. Na zákon č. 438/1919 Sb. navazovala v následujících letech vládní nařízení, která rozpracovávala některé podrobnosti a prováděla zákon. Z dnešního pohledu je rovněž zajímavé, že zákon prošel šesti novelizacemi a platil do 31. prosince 1957. Byl zrušen a nahrazen až zákonem č. 79/1957 Sb., o výrobě, rozvodu a spotřebě elektřiny (elektrizační zákon), stejně jako zákon č. 187/1922 Sb., o zápisu elektrických vedení všeužitečných elektrických podniků do pozemkových knih, a zákon č. 273/1949 Sb., o soustavné elektrizaci venkova, které, jak zákon č. 79/1957 Sb. uvádí v § 40, odporují tomuto zákonu. Pro úplnost – doba, po kterou byl tento předpis účinný, činila 37 roků a 4 měsíce. Byl tak nadčasový, nebo doba a dění v energetice byly klidnější?

Elektrizační zákon č. 79/1957 Sb. byl schválen 19. prosince 1957 a nabyl účinnosti již 1. ledna 1958. Je pochopitelné, že jeho dikce byla poplatná době, ve které vznikal, – době společenského vlastnictví výrobních prostředků a existence socialistických výrobních sil, tedy direktivnímu rozhodování státu a společnosti, která hleděla vstříc budování socialismu. Rozhodování v energetice bylo v převážné většině vyhrazeno státu, viz následující ustanovení: „K zajištění rovnováhy mezi spotřebou a výrobou elektřiny určuje ministerstvo energetiky a organizace jím pověřené způsob a rozsah využití všech energetických děl a jejich výkonů a usměrňuje spotřebu elektřiny. Přitom zejména dbá, aby v rámci státního plánu rozvoje národního hospodářství bylo zajištěno plynulé zásobování národního hospodářství a obyvatelstva elektřinou stanovené jakosti a aby bylo docíleno nejhospodárnější výroby elektřiny a jejího účelného a hospodárného užívání, a to s ohledem na energetickou situaci a nejdokonalejší využití jednotlivých energetických děl a přírodních zdrojů energie.“ Ovšem i v tomto zákoně můžeme s překvapením pozorovat některé další technické paralely, které jsou i z dnešního pohledu zajímavé. Namátkou vybíráme např. dispečerské řízení výroby elektřiny, kdy ministerstvo energetiky a organizace jím pověřené jsou oprávněny přikazovat podle dispečerských řádů provozovatelům energetických děl a zařízení zvýšení, snížení, přechodné zastavení nebo opětné zahájení výroby elektřiny a určovat způsob jejího rozvodu. Nebo oprávnění k cizím nemovitostem zpravidla bez náhrady. Zákon dával energetickým podnikům oprávnění stavět a provozovat na cizích nemovitostech v rozsahu vyplývajícím z povolené stavby elektrická vedení, jakož i malé stanice do rozlohy 30 m², s příslušenstvím, zejména zřizovat na nemovitostech podpěrné body, přetnout nemovitosti vodiči a umísťovat v nich vedení, vstupovat a vjíždět při stavbě, provozování, opravách, změnách nebo odstraňování vedení na příjezdné, průjezdné a vedením přímo dotčené cizí nemovitosti a odstraňovat a oklešťovat stromové překážející vedení.



Stavba jaderné elektrárny Dukovany na přelomu 70. a 80. let minulého století

Pokud vlastník nebo uživatel chtěl náhradu a nebyl socialistickou organizací, mohl ve stanovené lhůtě o ni požádat, ale pouze pokud byl podstatně omezen v užívání nemovitosti. Povinnost trpět výkon uvedených oprávnění vázla na dotčené nemovitosti jako věcné břemeno, které se nezapisovalo do pozemkových knih. Ještě si pamatujeme na komplikace, které tato věta v následné době způsobovala i v souvislosti s tím, že zákon umožňoval vyjadřovat se k energetickým stavbám i pouhým uživatelům nemovitostí, a skuteční vlastníci se o uděleném souhlasu ani nedozvěděli. Doba účinnosti zákona byla shodou okolností téměř stejná jako u jeho předchůdce – 37 let, přičemž zákon neprošel žádnou věcnou novelou. Inu, na věčné časy.

Zákon č. 79/1957 byl zrušen až zákonem č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o Státní energetické inspekci. Prodleva a proces přípravy a schvalování trvaly sice pět let, ale bylo nasnadě, že společenské změny, které se udály, se musely nutně odrazit i v pravidlech platných pro energetiku. Proto je u zákona č. 222/1994 Sb. patrný výrazný obsahový posun. Tento zákon je také kodexem, kdy jeden předpis poprvé upravuje práva a povinnosti pro všechna tři energetická odvětví – elektroenergetiku, plynárenství a teplárenství, a pro státní správu a po dlouhé době mluví o podnikání. Schválen byl 19. listopadu 1994 a účinnosti nabyl 1. ledna 1995, jeho život trval 6 let a s úspěchem pokryl přechodné období. Mezi tím ovšem celá energetika v ČR prošla transformací z původní socialistické struktury na nové organizačně-podnikatelské schéma. Z dnešního úhlu pohledu je podnětná otázka, jak mohlo podnikání, vztahy se zákazníky, uplatňování práv a povinností zákonem dotčených osob vlastně fungovat podle tak stručného zákona?! Uvědomme si prosím, že v té době ani neexistoval jiný zákon, který by obsahoval pravidlo pro využívání obnovitelných zdrojů energie, které bylo v začátcích (snad kromě hydroenergetiky a snad právě proto). Dnes je nemyslitelné, aby zvláštní část zákona upravující elektroenergetiku měla pouze osm paragrafů, plynárenství sedm a teplárenství také sedm. Mluvíme však o době před více než třiceti lety. Stejně fyzikální zákony platily tehdy i nyní, avšak celá energetická odvětví, využívání energie, podnikatelské prostředí, organizace a vztahy uvnitř i vně energetiky, ochrana zákazníků, obchodování s energií i mezinárodní vazby... se zásadním způsobem změnily. A hlavně, Česká republika se stala součástí vyspělého evropského prostoru i v energetice. Zákon č. 222/1994 Sb. musel být nahrazen novým předpisem, který by reagoval na změny, které se v mezidobí udály, a také připravil naše prostředí na vstup do Evropského společenství. To, co dnes považujeme za samozřejmost, např. otevřený trh s elektřinou a plynem, spolehlivost dodávek energie atd., bylo v době přípravy nového energetického zákona teprve před námi. Nicméně nový zákon č. 458/2000 Sb. již na počátku své existence obsahoval některé prvky pravidel platných v ES pro energetiku, i když



jsme v té době ještě nebyli jeho součástí, ale přístupová jednání probíhala. Jeden příklad za všechny – vznik nezávislého energetického regulátora. Energetický regulační úřad byl zřízen k 1. 1. 2001 jako správní úřad pro výkon regulace v energetice se samostatnou kapitolou státního rozpočtu České republiky.

Velkým mezníkem pro Českou republiku a pro energetiku jako celek bylo datum 1. května 2004, kdy oficiálně vstoupila spolu s deseti dalšími zeměmi ze střední a východní Evropy do EU. Z tohoto kroku vyplynuly pro Českou republiku závazky pro energetickou legislativu, které bylo třeba naplnit, nejen v předpisech, ale zejména v praxi. Evropské země přijaly první liberalizační balíček pro elektřinu v roce 1996 a pro plyn v roce 1998 a v době vstupu ČR do EU již vlastně lhůta pro transpozici uplynula. V případě elektřiny se jednalo o směrnici Evropského parlamentu a Rady 96/92/ES ze dne 19. prosince 1996 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou. Touto směrnicí byla otevřena liberalizace elektroenergetického trhu a stanovena společná pravidla pro elektroenergetiku a mj. možnost pro zákazníky vybrat si svého dodavatele elektřiny. Obdobně se následně postupovalo i v případě trhu s plynem, kde platila směrnice 98/30/ES. Na první evropský energetický balíček reagoval již s předstihem v roce 2000 původní energetický zákon a na otevírání elektroenergetického trhu pak také novela č. 278/2003 Sb. Ještě nyní si vzpomínáme na diskuzi k termínům, resp. harmonogramu, postupné liberalizace trhu s elektřinou a plynem. A dnes považujeme svobodný výběr dodavatele elektřiny a plynu za nedílnou, samozřejmou součást energetického trhu.

Následně v roce 2003 a dalších letech EU vydala tzv. druhý energetický balíček: Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektrickou energií, kterou se zrušuje směrnice 96/92/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady

2003/55/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem, kterou se zrušuje směrnice 98/30/ES, a dále směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/8/ES o prosazování kombinované výroby elektřiny a tepla založené na poptávce po užitečném teple na vnitřním energetickém trhu a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/67/ES o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu a další.

Zákonem č. 670/2004 Sb., který byl schválen 14. 12. 2004, účinnost nabyl již 30. 12. 2004 a novelizoval energetický zákon, byla transpozice doplněna také o zkušenosti, kterých naše energetika v mezidobí nabyla. Zákon byl významnou měrou novelizován podle požadavků druhého liberalizačního balíčku. Na hlubší rozbor jednotlivých ustanovení není prostor, ale mimo jiné to znamenalo pro provozovatele přenosové soustavy a provozovatele přepravní soustavy zakotvení požadavku na nezávislost z hlediska své právní formy, organizace a rozhodování na jiných činnostech netýkajících se přenosu elektřiny nebo přepravy plynu. Tento požadavek neznamenal požadavek na oddělení vlastnictví majetku.

Zároveň provozovatel distribuční soustavy, k jehož soustavě bylo připojeno více než 90 000 odběrných míst konečných zákazníků, nesměl být od 1. ledna 2007 souběžným držitelem licence na výrobu elektřiny, přenos elektřiny, obchod s elektřinou nebo obchod s plynem, jinak tyto ostatní souběžně držené licence k 1. lednu 2007 provozovateli zanikly.

V roce 2009 EU vydala tzv. třetí energetický liberalizační balíček. Transpozice třetího energetického balíčku byla hlavní náplní zákona č. 211/2011 Sb., který byl schválen 9. 6. 2011 a nabyl účinnosti dnem 18. 8. 2011. Hlavní směry novely určovaly směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES a směrnice Evropského parlamentu a Rady

2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES. Třetí balíček v elektroenergetice mj. požadoval vlastnické oddělení provozovatele přenosové soustavy, které bylo do zákona zapracováno takto: „Provozovatel přenosové soustavy musí být z hlediska své společnické struktury nezávislý na výrobě elektřiny nebo výrobě plynu nebo na obchodu s elektřinou nebo s plynem.“

Všechny zásadní změny a úpravy energetického zákona byly v průběhu jeho účinnosti vždy vyvolány změnami pravidel přijatými v EU prvním, druhým, třetím balíčkem, a protože se vztahy ve společnosti, a tedy i v energetických odvětvích postupně a neustále vyvíjejí, byl zákon upravován i ve vazbě na získávané tuzemské zkušenosti v praxi. To platí nejen pro pravidla podnikání a státní správu, ale také pro postavení zákazníka a spotřebitele energie a jeho účinnou ochranu před nekalými praktikami. V energetice často mluvíme o setrvačnosti a také o kontinuitě. Myslíme tím však pravidla a návaznost procesů znamenající změny – jejich postupnost a provázání i s jinými platnými nebo připravovanými předpisy. Uvedme opět příklad, kdy by naopak bylo třeba hodně změnit. Pokud vidíme, že příprava staveb energetické infrastruktury, potřebné pro bezpečné a spolehlivé zajištění dodávek energie zákazníkům, trvá i v porovnání s dobou vlastní výstavby neúměrně dlouho, pak nemůžeme mluvit o pozitivním jevu ani o setrvačnosti. S takovými problémy se nesetkáváme jenom u nás, ale dá se říci, že trápí většinu Evropy. Chápeme, že spolu s výstavbou energetické infrastruktury, která je ve veřejném zájmu, nutně dochází ke střetům s jinými veřejnými zájmy a k zásahům do soukromého vlastnictví, které musí být chráněno. Nová energetika však žádá nové a rychlé postupy, jinak ztratíme výhody spolehlivosti a bezpečnosti energetiky s důsledky, na něž nikdo nejsme zvyklí a zvykat si ani nehodláme.

Energetický zákon č. 458/2000 Sb. od doby své účinnosti průběžně reagoval na vývoj energetiky a na úpravy pravidel platných v celé EU pro jednotný energetický trh. Nutno však upozornit na skutečnost, že změny byly vždy postupné, i když mnohdy radikální a zásadní (např. otevření trhu s elektřinou a plynem, oddělení provozovatelů sítí atd.). Balíčků EU a předpisů se zásadními změnami v energetice EU bylo za posledních dvacet let několik (spíše mnoho) a vždy byly postupně transponovány do našeho zákona. Co se však také od určité doby změnilo, byl náhled EK na úplnost naší transpozice a z toho plynoucí postoj vůči energetické legislativě ČR a vůči pravidlům v ní zakotveným. Příkladem může být i tzv. čtvrtý energetický balíček, který měl být plně implementován do roku 2020. Všichni víme, že je do energetického zákona zapracován postupně a úplná implementační novela nebo nový energetický zákon, po němž je poptávka, nás teprve čeká. Mezitím se ovšem energetika stále posouvá a vyvíjí. Potřeba rychle reagovat a upravit zákon byla v posledním období výrazně ovlivněna mezinárodní situací, zejména v oblasti plynárenství, a souhrnně řečeno motivována potřebou více ochránit vnitřní energetický trh a zejména ochránit spotřebitele jako nejzranitelnější článek účastníků energetického trhu. Stát proto zvolil cestu postupných úprav energetického zákona coby reakci na nastalou situaci a zároveň cestu postupné transpozice ustanovení posledního energetického balíčku EU. A o tom je i nyní projednávaná novela zákona, která nese pracovní název Lex OZE 2.

Novel zákona bylo od začátku jeho účinnosti několik desítek, přesněji čtyři desítky, z nichž některá ustanovení nabývala účinnosti per partes. Jen za poslední tři roky jsme zaznamenali asi 10 novelizací energetického zákona. Je však třeba podotknout, že tyto roky byly pro energetickou bezpečnost a spolehlivost a zajištění dodávek



energie kritické, se všemi příčinami a hrozícími důsledky pro celé hospodářství i občany.

Z terénu se ozývají hlasy, že se měla zvolit cesta úplně nového zákona pro energetiku. Že stávající, neustále upravovaný zákon je nejen nepřehledný, ale i neodpovídající novým podmínkám, potřebám a požadavkům. K tomu byl již před několika lety vypracován a vládou schválen věcný záměr. Zádrhel je však právě v tom „před několika lety“. Situace je dnes jiná. Ale snad všichni zainteresovaní si ještě pamatujeme na stanoviska k věcnému návrhu nového zákona, vyžadující dopracování v mnoha otázkách. To, že nás tvorba a přijetí nového energetického zákona nemine, je zřejmé, ale ukazuje se, že zatím rychlá cesta postupných kroků není chybná, má svůj účel. Za její základní výhodu lze považovat právě rychlost, s jakou mohou být takové potřebné a nutné změny v zájmu všech účastníků energetického trhu a tím i z celospolečenského zájmu přijímány a uváděny do praxe. Pamětníci si jistě uvědomují, že příprava a zejména projednání celého nového zákona není jednoduchou záležitostí, vyrovnání se s oprávněnými zájmy všech účastníků procesů v energetice není věcně ani časově jednoduché a v mezidobí dochází k vývoji vztahů, organizace, vazeb, a proto i ke korekci mnohých pravidel. Příznivci rychlého přijetí nového energetického zákona se jistě upomenou na obvyklou délku legislativního procesu, danou mj. rozsa-

hem změn a množstvím připomínek, které jsou při každé komplexní úpravě (byť novelizací) energetické legislativy uplatňovány (tvorba vlastního textu návrhu, meziresortní připomínkové řízení, projednávání Parlamentem ČR). To je v přímém protikladu s potřebou pokud možno rychlé reakce na změny, které se v energetice musely a musí nyní a v nejbližší době odehrát.

Je nad rámec tohoto článku se pouštět do rozboru ustanovení jednotlivých změn energetického zákona, k nimž došlo za poslední období, ale, jak bylo uvedeno, motivace je a bude zřejmá. Bylo třeba rychle, účelně a účinně reagovat na situace, s nimiž jsme se od doby účinnosti energetického zákona, tj. od 1. ledna 2001, nikdy nesetkali.

Snad toto malé okénko do historie energetické legislativy přispěje současným i budoucím tvůrcům k jejich nadhledu a k pochopení souvislostí, a hlavně k inspiraci.



Ladislav Havel

člen Rady Energetického regulačního úřadu od května 2019. Absolvent ČVUT pracuje v energetice 40 let, zejména v oblasti koncepcí dlouhodobého rozvoje energetiky, se zaměřením na elektroenergetiku. Pracoval na Ministerstvu průmyslu a obchodu a v řídicích a dozorčích orgánech energetických společností. Významně se podílel na tvorbě energetické legislativy.