



## Rada ERÚ

**Energetický regulační úřad**  
Masarykovo nám. 5, 586 01 Jihlava

Č. j.: 06308-46/2017-ERU

V Jihlavě dne 4. června 2020

### **R o z h o d n u t í**

O rozkladu společnosti Energetické centrum s.r.o., se sídlem Otín 3, 377 01 Jindřichův Hradec, IČ: 260 51 818 (dále též „navrhovatel“), proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 06308-35/2017-ERU ze dne 15. listopadu 2019 (sp. zn. SLS-06308/2017-ERU), kterým Energetický regulační úřad ve sporném řízení podle § 52 odst. 2 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podporovaných zdrojích“), ve **výroku I.** zamítl návrh navrhovatele, aby bylo rozhodnuto, že společnost OTE, a.s., se sídlem Sokolovská 192/79, 186 00 Praha 8, IČ: 264 63 318 (dále též „odpůrce“), je povinna navrhovateli zaplatit částku ve výši 5 254 588 Kč, představující odpůrcem nevyplacenou část podpory za výrobu elektřiny a tepla za období ode dne 1. července 2016 do 30. září 2016, spolu s úrokem z prodlení, a ve **výroku II.** zamítl návrh navrhovatele, aby bylo rozhodnuto, že odpůrce je povinen navrhovateli zaplatit náklady spojené s uplatněním pohledávky ve výši 1 200 Kč, Rada Energetického regulačního úřadu (dále též „Rada“) jako nadřízený správní orgán Energetického regulačního úřadu podle § 17b odst. 10 písm. b) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, rozhodla v souladu s § 96 odst. 2 energetického zákona ve spojení s § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), na návrh rozkladové komise, ustanovené podle § 152 odst. 3 správního řádu, takto:

**Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 06308-35/2017-ERU ze dne 15. listopadu 2019 (sp. zn. SLS-06308/2017-ERU) se zrušuje a věc se vrací Energetickému regulačnímu úřadu k novému projednání.**

### **Odůvodnění:**

#### **I. Správní řízení na prvním stupni**

Energetický regulační úřad obdržel dne 1. června 2017 návrh na zahájení sporného správního řízení podle § 52 zákona o podporovaných zdrojích, v němž navrhovatel uvedl, že mu ke dni 10. listopadu 2016 vznikl nárok na vyplacení podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie ve výši 17 543 000,59 Kč, ve dnech 11. listopadu 2016 a 28. listopadu 2016 však od odpůrce obdržel podporu pouze ve výši 12 288 412,59 Kč, přičemž rozdíl mezi obdrženou a nárokovanou podporou činí 5 254 588 Kč a doplacení chybějící částky odpůrce odmítá.

Navrhovatel svůj nárok odůvodnil tak, že v období od 23. února 2015 do 3. června 2015 provedla Státní energetická inspekce kontrolu v jím provozované kombinované výrobně elektřiny a tepla, přičemž kontrola se týkala období celého roku 2013 a 2014. Na základě této kontroly byl vyhotoven protokol č. 031301615 ze dne 3. června 2015 (dále jen „protokol“), proti kterému podal navrhovatel námitky, neboť nesouhlasil se závěrem, že došlo k porušení § 27 odst. 7 písm. a) zákona o podporovaných zdrojích. Dále navrhovatel namítal, že nemá oprávněný důvod se domnívat, že by nepostupoval při výpočtu minimální účinnosti užití energie při kombinované výrobě elektřiny a tepla podle vyhlášky č. 441/2012 Sb., o stanovení minimální účinnosti užití energie při výrobě elektřiny a tepelné energie (dále jen „vyhláška č. 441/2012 Sb.“) v souladu s § 24 odst. 3 zákona o podporovaných zdrojích, neboť legislativní pravidla jsou podle jeho názoru zmatečná a pro výrobce tepla nejednoznačná a zavádějící. K problematice výpočtu minimální účinnosti užití energie při kombinované výrobě elektřiny a tepla se vždy snažil přistupovat co nejzodpovědněji v souladu se zaběhlou praxí a v dobré víře, že vykazuje správné hodnoty, a proto se domnívá, že k žádnému pochybení z jeho strany nedošlo. Na základě podaných námitek byl dne 11. srpna 2015 vydán Dodatek č. 1 k předmětnému protokolu, ve kterém bylo konstatováno, že ze strany navrhovatele nedošlo k porušení § 27 odst. 7 písm. a) zákona o podporovaných zdrojích, došlo však k porušení § 24 odst. 3 zákona o podporovaných zdrojích, s čímž se nicméně navrhovatel i nadále neztotožňuje. Navrhovatel také uvádí, že mu nikdy nebyla uložena žádná povinnost provést opatření k nápravě ani nedošlo k následnému zahájení správního řízení v otázce porušení § 24 odst. 3 zákona o podporovaných zdrojích, které by bylo ukončeno správním rozhodnutím týkajícím se spáchání správního deliktu. Přesto byl odpůrcem vyzván k opravě výkazů a k vrácení neoprávněně čerpané podpory. Následně dne 21. dubna 2016 podal odpůrce k Energetickému regulačnímu úřadu návrh na vydání rozhodnutí ve věci plnění peněžitých povinností, kdy v této věci vedené pod sp. zn. SLS-04822/2016-ERU bylo vydáno rozhodnutí, které ukládalo navrhovateli povinnost uhradit odpůrci částku 5 254 588 Kč s příslušenstvím. V rámci rozhodnutí o rozkladu však došlo ke zrušení uvedeného rozhodnutí a zastavení řízení, neboť Energetický regulační úřad neměl pravomoc návrh odpůrce vůbec projednat. V listopadu 2016 potom přistoupil odpůrce k tomu, že navrhovateli částku 5 254 588 Kč započítal vůči nevyplaceným finančním prostředkům z podpory na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie s odůvodněním, že se jedná o bezdůvodné obohacení ze strany navrhovatele. S tímto postupem však navrhovatel nesouhlasí.

Odpůrce se k návrhu vyjádřil dne 28. června 2017, když navrhl jeho zamítnutí. Odpůrce uvedl, že provedenou kontrolou bylo zjištěno, že navrhovatel nesplnil v kontrolovaném období minimální účinnost užití energie danou tabulkou uvedenou pod písm. b) v příloze č. 18 vyhlášky 441/2012 Sb., čímž došlo k porušení § 24 odst. 3 zákona o podporovaných zdrojích. Neoprávněným vykázáním množství energie byl odpůrce povinen uhradit navrhovateli částku 5 254 588 Kč, na kterou však neměl nárok. Proto vyzval navrhovatele k vrácení neoprávněně čerpané podpory, ten to však odmítl. Následně využil odpůrce institut započtení podle § 1982 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), neboť podle jeho názoru neexistuje žádné zákonné ustanovení, které by mu ve využití tohoto institutu bránilo.

K tomuto vyjádření odpůrce se navrhovatel nesouhlasně vyjádřil dne 18. srpna 2017, když uvedl, že trvá na doplacení podpory. Zopakoval, že se nedomnívá, že by došlo k bezdůvodnému obohacení, a proto není odpůrce aktivně legitimován k jeho vymáhání,

z tohoto důvodu ani není odpůrce oprávněn využít institutu započtení. Navrhovatel má za to, že postupoval v dobré víře a v souladu s dobrými mravy a na svém návrhu stále trvá.

Na vyjádření zareagoval dne 4. září 2017 odpůrce, když uvedl, že je jako operátor trhu subjektem soukromého práva se svěřenou povinností výplaty podpory, není však nadán žádnou vrchnostenskou pravomocí. Navrhovatelem uplatněná pohledávka je dle jeho názoru soukromoprávním nárokem, a proto měl možnost využít institutu započtení.

Rozhodnutím č. j. 06308-13/2017-ERU ze dne 28. listopadu 2017 Energetický regulační úřad ve výroku I. zamítl návrh navrhovatele, aby rozhodl o tom, že odpůrce je povinen navrhovateli zaplatit částku ve výši 5 254 588 Kč spolu se zákonným úrokem z prodlení, a to do 3 dnů od právní moci rozhodnutí, a ve výroku II. zamítl návrh navrhovatele, aby bylo rozhodnuto, že odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli náklady spojené s uplatněním pohledávky ve výši 1 200 Kč, a to do 3 dnů od právní moci rozhodnutí.

V odůvodnění rozhodnutí Energetický regulační úřad konstatoval, že předmětem řízení není otázka, zda se jedná o bezdůvodné obohacení a zda mohlo být provedeno započtení ve smyslu občanského zákoníku, nýbrž zda navrhovateli náleží za určité období podpora v příslušné výši, resp. má-li navrhovatel v této souvislosti nárok na požadovanou částku. Oprávnění odpůrce nárokovat si bezdůvodné obohacení či uplatnění institutu započtení Energetický regulační úřad vyhodnotil jako předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu. Na základě posouzení předběžné otázky Energetický regulační úřad konstatoval, že mezi navrhovatelem a odpůrcem vzniká při vyplácení podpory soukromoprávní poměr a že tedy v tomto ohledu lze také nepochybně využít i typické soukromoprávní instituty jako je bezdůvodné obohacení a započtení. Obě strany měly vůči sobě vzájemně splatné peněžité pohledávky, kterými byla provozní podpora tepla, jež byla jedna ze stran povinna vrátit, když na její vyplacení v minulosti neměla nárok, a druhá by byla povinna další podporu v souladu se zákonem o podporovaných zdrojích vyplatit, a proto odpůrci svědčilo právo učinit právní jednání směřující k započtení. K samotnému předmětu sporu pak Energetický regulační úřad uvedl, že kontrolou Státní energetické inspekce bylo prokázáno, že navrhovatel v kontrolovaném období nesplnil minimální účinnost užití energie danou tabulkou uvedenou pod písm. b) přílohy č. 18 vyhlášky č. 441/2012 Sb., čímž nebyly splněny podmínky dle § 24 odst. 3 zákona o podporovaných zdrojích. Navrhovatel za období od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2014 nárokoval u odpůrce podporu za množství 108 933 GJ tepla, přičemž mu podle správně provedených výpočtů příslušela podpora pouze za množství 3 841,24 GJ, neoprávněně vykázané množství tepelné energie tudíž činilo 105 091,76 GJ, čemuž odpovídá neoprávněně čerpání podpory ve výši 5 254 588 Kč. Energetický regulační úřad tak konstatoval, že navrhovateli nebylo možno vyhovět, neboť na vyplacení podpory ve výši 5 254 588 Kč nemá nárok, když nesplnil podmínky pro její přiznání.

## **II. První řízení o rozkladu**

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 06308-13/2017-ERU ze dne 28. listopadu 2017 podal navrhovatel dne 12. prosince 2017 rozklad. Podle navrhovatele mu v souladu se zákonem o podporovaných zdrojích na základě řádně předložených výkazů vznikl ke dni 10. listopadu 2016 nárok na vyplacení podpory ve výši 17 543 000,59 Kč, avšak od odpůrce ve dnech 11. listopadu 2016 a 28. listopadu 2016 obdržel podporu pouze ve výši 12 288 412,59 Kč. Nárok na započtení dané částky odpůrce vyvodil ze závěrů kontrolního protokolu Státní energetické inspekce o čerpání podpory tepla vyráběného z biomasy, nikoliv

na základě správního rozhodnutí příslušného orgánu státní správy o povinnosti vrácení neoprávněně čerpané podpory. Navrhovatel trvá na tom, že má nárok na doplacení podpory ve výši 5 254 588 Kč, a to včetně zákonných úroků z prodlení a příslušenství. Navrhovatel očekával, že se Energetický regulační úřad v rozhodnutí vypořádá s otázkou, zda bylo možné v případě výplaty podpory ze strany odpůrce kombinovat ustanovení zákona o podporovaných zdrojích a občanského zákoníku. Energetický regulační úřad však podle názoru navrhovatele překročil vlastní pravomoc, když de facto rozhodl o oprávněnosti bezdůvodného obohacení a započtení, k čemuž je však příslušný pouze obecný soud.

Navrhovatel dále nesouhlasil s posouzením tzv. předběžné otázky týkající se oprávněnosti bezdůvodného obohacení. Navrhovatel má za to, že z jeho strany nedošlo k žádnému bezdůvodnému obohacení, na základě kterého by byl odpůrce oprávněn započtení provést. V daném případě nedošlo k žádnému majetkovému prospěchu plněním bez právního důvodu nebo plněním z právního důvodu, který odpadl, jelikož podpora byla vyplacena v souladu se zákonem o podporovaných zdrojích a nebylo ani vydáno žádné správní rozhodnutí týkající se neoprávněně čerpané podpory ze strany navrhovatele. I v případě, že by bylo namístež využití institutu započtení pro narovnání právního stavu, má navrhovatel za to, že odpůrce (operátor trhu) není aktivně legitimován k nárokování si bezdůvodného obohacení a není ani legitimován k využití institutu započtení. Odpůrce totiž vykonává kogentně uložené povinnosti výplaty podpory finančních prostředků převážně státu, které má uloženy na zvláštních účtech a nejedná se tak o čistě soukromoprávní vztah, kde je možné využívat např. i institut započtení. Pokud odpůrce trval na skutečnosti, že vůči němu došlo ze strany navrhovatele k bezdůvodnému obohacení, měl postupovat cestou řádného soudního řízení před obecnými soudy a nikoliv účelově vykládat dokumenty vydané Státní energetickou inspekcí.

Ve vztahu k samotnému porušení ustanovení § 24 odst. 3 zákona o podporovaných zdrojích navrhovatel uvádí, že některá zjištění Státní energetické inspekce uvedená v protokolu jsou chybná, vycházejí z nedostatečně zjištěného skutečného stavu věci a byla také založena na chybné aplikaci rozhodných právních předpisů. Příloha č. 4 k vyhlášce č. 441/2012 Sb. stanovuje zvlášť výpočet v jednotlivých odstavcích pro  $\eta_{et}$  a  $\eta_{el}$ , přičemž příloha č. 18 pak odkazuje pouze na v záhlaví tabulky uvedené hodnoty minimální účinnosti  $\eta_{el}$ , což vyvolává značnou zmatečnost a nejistotu výkladu právního předpisu, která by však nikdy neměla vést k tíži kontrolovaného subjektu. Jazykový výklad dané vyhlášky v kombinaci s výkladem zákona není dle navrhovatele vůbec použitelný, když tento by pravděpodobně vedl k situaci, že, pokud v příloze č. 18 není uvedena hodnota  $\eta_{el}$ , není možno žádat o podporu tepla vůbec, což je v rozporu se zákonem. Je tudíž třeba hledat jiný výklad zákona, kterým je podle navrhovatele ten, že pro výpočet účinnosti pro provozní podporu tepla je třeba vycházet z přílohy č. 4 odst. 3 vyhlášky č. 441/2012 Sb., což je dnes v praxi běžný postup, který je přijímán rovněž ze strany operátora trhu. Nic na této skutečnosti nemění ani to, že operátor trhu následně svoji praxi změnil, a to bez bližšího vysvětlení. Navrhovatel tak postupoval v souladu se zaběhlou praxí a v dobré víře, že vykazuje správné a pravdivé hodnoty a je přesvědčen o tom, že jeho nárok na podporu za vykazované množství je oprávněný.

O rozkladu navrhovatele rozhodla Rada rozhodnutím č. j. 06308-28/2017-ERU ze dne 9. října 2018 tak, že napadené rozhodnutí zrušila a věc vrátila k novému projednání. Rada shledala za problematickou otázku vymezení předmětu sporného řízení, neboť navrhovatel se domáhal realizace nároku na vyplacení podpory za rok 2016, kdežto odpůrce s odkazem na kontrolní zjištění Státní energetické inspekce rozporoval oprávněnost nároku na podporu

vyplacenou za roky 2013 a 2014. Tím došlo k určitému zdvojení předmětu sporu, přičemž prvostupňový orgán založil své zamítavé rozhodnutí především na shledání nesplnění podmínek pro vznik nároku na podporu za roky 2013 a 2014, o čemž však navrhovatel nepožadoval rozhodnout. Navrhovatel však v rámci vylíčení skutkových okolností rozporoval i důvody, proč mu požadovaná částka nebyla vyplacena, které úzce souvisí s podporou za roky 2013 a 2014. Formulovaný petit tak nebyl způsobilý zachytit veškeré sporné skutečnosti. Co se týče otázky započtení, dospěla Rada k závěru, že započtení není možné u pohledávek nejistých či sporných, kdy se Energetický regulační úřad způsobilostí pohledávky k započtení vůbec nezabýval. Napadené rozhodnutí tak bylo v tomto ohledu shledáno jako nepřezkoumatelné. Rada dále uvedla, že do věcné působnosti Energetického regulačního úřadu nespadá meritorní posuzování platnosti či účinků soukromoprávních úkonů.

### **III. Druhé projednání věci**

V rámci pokračujícího řízení se k věci vyjádřil dne 6. prosince 2018 navrhovatel, který zopakoval své argumenty a odmítl jak argumentaci odpůrce neoprávněným vyplacením podpory za roky 2013 a 2014, tak i způsobilost započtení předmětných tvrzených pohledávek, jakož i oprávněnost odpůrce tímto alternativním způsobem nároky na výplatu podpory uspokojovat. Závěrem navrhovatel navrhl, aby Energetický regulační úřad rozhodl o povinnosti odpůrce uhradit navrhovateli částku 5 254 588 Kč představující nevyplacenou část podpor za výrobu elektřiny elektrinu a tepla za období od 1 července do 30. září 2016 spolu s úrokem z prodlení, a to do 3 dnů od právní moci rozhodnutí, a dále o povinnosti odpůrce zaplatit navrhovateli náklady spojené s uplatněním pohledávky ve výši 1 200 Kč.

Odpůrce ve vyjádření ze dne 4. ledna 2019 uvedl, že podání navrhovatele neobsahuje žádné doplnění či změnu návrhu, ani navrhovatel nenavrhuje jiný procesní postup, proto by návrh měl být v duchu rozhodnutí Rady zamítnut. Závěry Rady ohledně spornosti vzájemných pohledávek považuje odpůrce pouze za obiter dictum při vědomí skutečnosti, že Energetický regulační úřad (ani Rada) nejsou oprávněni posuzovat oprávněnost provedení zápočtu. K oprávněnosti započtení však odpůrce uvedl, že nejistotu nebo neurčitost pohledávky je nutné posuzovat objektivně, nikoli ze subjektivního pohledu navrhovatele, navíc musí jít o neurčitost nebo nejistotu určitého kvalifikovaného rozměru. Po prvním rozhodnutí ve věci, kdy byl návrh navrhovatele zamítnut, se již odpůrce mohl legitimně domnívat, že jeho pohledávka je jistá a určitá, zejména pokud správní orgán usoudil, že v minulosti nedošlo ke splnění podmínek dle § 24 odst. 3 zákona o podporovaných zdrojích ze strany navrhovatele. Důkazní břemeno ohledně neoprávněnosti započtení by tu však měla nést ta strana, která to tvrdí, tj. navrhovatel. K neiniciování soudního řízení odpůrce mj. uvedl, že výstupy kompetenčních sporů mezi obecnými soudy a Energetickým regulačním úřadem jsou známy až od března 2018, kromě toho je řízení před soudy stíženo významným rizikem nákladů soudního řízení. Podle odpůrce nemůže Energetický regulační úřad o návrhu navrhovatele rozhodovat, proto by ho měl odmítnout, příp. zamítnout, pokud se jím zabývat bude.

### **IV. Napadené rozhodnutí**

Rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. j. 06308-35/2017-ERU ze dne 15. listopadu 2019 byly oba návrhy, jak jsou vymezeny v návěti tohoto rozhodnutí, zamítnuty.

Energetický regulační úřad nejprve dovodil, že navrhovatel změnil petit svého návrhu tak, že je zřejmé, že se domáhá výplaty podpory za období od 1 července do 30. září 2016, kdy

tento svůj návrh odůvodňuje neoprávněností provedeného započtení ze strany odpůrce. Nárok na podporu za petitem vymezené období ani jedna ze stran sporu nerozporuje, obě strany se však neshodují ve způsobu splnění tohoto nároku. Správní orgán ohledně kompetence odkázal na rozhodnutí Rady č. j. 04672-27/2018-ERU ze dne 3. září 2019, kde Rada s odkazem na aktuální judikaturu soudů ke způsobilosti pohledávek k započtení překonala některé své dříve vyslovené závěry v rozhodnutí č. j. 06308-28/2017-ERU ze dne 9. října 2018, pročež dále posouzení námitky započtení označila za esenciální obsahovou náležitost sporu o podporu, pokud obě pohledávky, k jejichž započtení mělo dojít, souvisí s problematikou podpory.

Prvostupňový orgán dovedl, že započtení je jeden ze způsobů zániku alespoň dvou vzájemných pohledávek, a dále se zabýval tím, zda v řízení uplatňované pohledávky jsou způsobilé k započtení. Vyhodnotil, že jde o vzájemné pohledávky s plněním stejného druhu, s učiněným kompenzačním projevem (projevení vůle započítat pohledávky) odpůrce ze dne 10. listopadu 2016, a že se nejedná o pohledávky neurčité či nejisté. O pohledávce za rok 2016 není mezi stranami sporu, u pohledávky za roky 2013 a 2014 pak dospěl stejně jako ve svém prvním rozhodnutí ve věci, že navrhovateli byla v té době vyplacena podpora, která mu podle právních předpisů nenáležela, neboť navrhovatel nesplnil podmínky podle § 24 odst. 3 zákona o podporovaných zdrojích. Energetický regulační úřad dále neshledal postup operátora trhu rozporným s dobrými mravy, když tento postupoval toliko s péčí řádného hospodáře za situace, kdy měl poznatky o tom, že výplata podpory výrobcí nenáleží. Na základě toho správní orgán uzavřel, že podpora za rok 2016 navrhovateli náležela, nicméně jeho nárok byl uspokojen započtením vůči pohledávce odpůrce z bezdůvodného obohacení, která vznikla výplatou podpory za roky 2013 a 2014, ačkoliv pro její vyplacení nebyly splněny zákonné podmínky.

## **V. Rozklad navrhovatele**

Proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 06308-35/2017-ERU ze dne 15. listopadu 2019, které mu bylo doručeno téhož dne, podal navrhovatel dne 28. listopadu 2019 rozklad, který dne 17. prosince 2019 doplnil o odůvodnění. Navrhovatel napadl rozhodnutí v celém rozsahu a navrhl jeho změnu tak, aby návrhu navrhovatele Rada vyhověla.

Navrhovatel namítal, že odpůrce má specifické postavení administrátora podpory podle zákona o podporovaných zdrojích a je povinen plnit své kogentními normami upravené povinnosti a nemá možnost se plnění těchto povinností vyhnout na základě odchylných soukromoprávních ujednání, ani na základě jednostranných právních jednání. Nemůže tedy jednat, jako by šlo o běžný soukromoprávní subjekt podnikající v energetických odvětvích. Dále navrhovatel zdůraznil, že odpůrce úmyslně nesplnil svoji právní povinnost uhradit v termínu splatnosti zelený bonus s cílem vyhnout se nutnosti uplatnění svého nároku na vrácení podpory v řádném řízení, čímž vědomě a záměrně vyvolal protiprávní stav, v jehož důsledku vznikla nesporná pohledávka. Takový postup považuje navrhovatel za rozporný s dobrými mravy a obcházení zákona. Navrhovatel pak namítá samotnou neexistenci pohledávky na vrácení podpory, když závěr Energetického regulačního úřadu je založen na nesprávném výkladu vyhlášky č. 441/2012 Sb. I kdyby se jednalo skutečně o pohledávku na vrácení podpory, namítl navrhovatel, že odpůrce není aktivně legitimovaným subjektem z této pohledávky, jelikož jde o pohledávku státu jako poskytovatele podpory. I za předpokladu, že by odpůrce byl podle Energetického regulačního úřadu aktivně legitimovaným z této pohledávky, je navrhovatel přesvědčen, že se jedná o pohledávku spornou, založenou na sporném výkladu vyhlášky a rovněž spornou v otázce, komu tato pohledávka mohla vzniknout.

## VI. Rozhodnutí o rozkladu

Rozklad navrhovatele byl podán včas a splňoval předepsané náležitosti. Na základě podaného rozkladu Rada po jeho projednání v rozkladové komisi zřízené podle § 152 odst. 3 správního řádu rozhodla tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí, a to z následujících důvodů.

Podle § 89 odst. 2 věty první správního řádu přezkoumává odvolací správní orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Podle § 141 odst. 9 správního řádu ve sporném řízení odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání.

Po zvážení všech okolností tohoto případu Rada dospěla k závěru, že napadené rozhodnutí je dílem nepřezkoumatelné, dílem nesprávné. Energetický regulační úřad se dostatečně nezabýval otázkou namítaného započtení, resp. některé skutečnosti vyhodnotil způsobem, s nímž se Rada neztotožňuje. K některým zásadním otázkám, které navrhovatel namítal především v rozkladu, se pak prvostupňový orgán nevyjádřil, ačkoliv jejich zodpovězení je v tomto řízení nezbytné.

Předně se však Rada musí vyjádřit k postupu Energetického regulačního úřadu ve vztahu k závaznému právnímu názoru vyjádřenému v rozhodnutí Rady č. j. 06308-28/2017-ERU ze dne 9. října 2018. Obecně je prvostupňový správní orgán v rámci pokračujícího řízení po vydání zrušujícího rozhodnutí vázán právním názorem nadřízeného orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Pokud však v mezidobí nadřízený orgán vydá rozhodnutí, kterým se částečně od svého předchozího rozhodnutí odchýlí, protože své předchozí právní názory považuje za nesprávné, nepřesné nebo již překonané, je namístě postupovat podle nově vyslovených právních závěrů, neboť v opačném případě se prvostupňový orgán vystavuje velmi pravděpodobnému riziku opětovného zrušení nově vydaného rozhodnutí. Pakliže tedy Energetický regulační úřad částečně nerespektoval závěry předchozího rozhodnutí Rady č. j. 06308-28/2017-ERU ze dne 9. října 2018, ale postupoval podle rozhodnutí Rady č. j. 04672-27/2018-ERU ze dne 3. září 2019, kde se mj. projeví závěry aktuální judikatury, nepovažuje takový postup Rada z procesního hlediska za nesprávný. Rada tak konstatuje, že v souladu s předchozím rozhodnutím o rozkladu bylo povinností navrhovatele upravit petit návrhu tak, aby bylo zřejmé, za jaké období a jaké podpory se navrhovatel po odpůrci domáhá, resp. co přesně je spornou otázkou v posuzované věci, což následně navrhovatel učinil. V části týkající se posouzení nejistoty nebo spornosti pohledávek, či absence věcné příslušnosti k rozhodování o započtení však došlo k odklonu od tohoto rozhodnutí. V rámci rozhodnutí Rady č. j. 04672-27/2018-ERU ze dne 3. září 2019 byla zohledněna aktuální judikatura k otázce tzv. kompenzability pohledávek k započtení a rovněž aktuální judikatura zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 121/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ohledně kompetence Energetického regulačního úřadu.

V rozhodnutí č. j. 04672-27/2018-ERU ze dne 3. září 2019 Rada dovodila, že povinností Energetického regulačního úřadu bylo zabývat se námitkou započtení jakožto součástí sporu o podporu (obdobně např. jako by se musel zabývat námitkou promlčení). Primární povinností bylo posoudit, zda vůbec mohl odpůrce postupovat způsobem, jakým postupoval, tj. provést jednostranné započtení vůči pohledávce na výplatu podpory, příp. zda by takový postup nemohl být považován za rozporný s dobrými mravy. Dále bylo upřesněno, jaké pohledávky lze

považovat za sporné nebo nejisté (tedy podle občanského zákoníku vyloučené ze započtení) a jaké další náležitosti by muselo započtení splňovat, aby vyvolalo zamýšlené právní účinky.

Rada do jisté míry souhlasí s první rozkladovou námitkou navrhovatele, že činnost odpůrce jako právnické osoby zřízené státem za konkrétně stanoveným účelem upravuje zákon a činnost odpůrce je nepochybně svázána kogentními ustanoveními. Přesto nelze zcela odhlédnout od právní povahy odpůrce, který v právních vztazích vystupuje jakožto právnická osoba. V případě vystupování odpůrce v soukromoprávních vztazích zjevně nic nebrání využívat i obvyklých soukromoprávních institutů, jako je i započtení pohledávek. Pokud by tak odpůrce přistoupil k započtení pohledávek v právních vztazích, které má např. s dodavatelem tiskových služeb či hygienických potřeb apod., obecně by takový postup ničemu neodporoval. Co se týče právních vztahů při výplatě podpory, tyto již byly opakovaně soudy prohlášeny za soukromoprávní (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 26/2017-34). K tomu však přistupují kogentně stanovené povinnosti v zákoně o podporovaných zdrojích, které upravují postupy odpůrce při administraci a výplatě podpory, není tak pochyb o tom, že právní vztahy vznikající při poskytování podpory mají specifickou povahu, jakož i právní úpravu.

Podle § 27 odst. 6 zákona o podporovaných zdrojích, pokud o to výrobce tepla požádá, je operátor trhu povinen, na základě vyúčtování podle odstavce 7, hradit výrobcí zelený bonus na teplo. Podle § 9 odst. 3 stejného zákona, pokud o to výrobce požádá, je operátor trhu povinen, na základě vyúčtování podle odstavce 6, hradit výrobcí zelený bonus na elektřinu z obnovitelných zdrojů, druhotných zdrojů a vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla.

Je tak zřejmé, že za situace, kdy jsou splněny zákonné podmínky, je povinností odpůrce podporu uhradit. Právní povaha odpůrce je specifická, neboť je korporací státu a zároveň plátcem veřejné podpory, v důsledku čehož by mohl užitím veřejnoprávních oprávnění v soukromoprávních vztazích (např. pouhým rozhodnutím o nevyplácení podpory) podstatně narušovat soukromoprávní charakter předmětných právních vztahů, proto je nutno dbát mj. na to, aby v důsledku výše uvedených oprávnění nedocházelo naopak k protiprávnímu obcházení zákonem stanovených povinností. Energetický regulační úřad se zabýval kompenzabilitou obou započítávaných pohledávek, nicméně v odůvodnění napadeného rozhodnutí chybí stěžejní a primární úvaha, zda lze při výplatě podpory předmětný institut vůbec ze strany odpůrce použít, případně zda v posuzované specifické věci. Již v této části je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť absentují úvahy propojující povinnost odpůrce hradit podporu a splnění této povinnosti započtením pohledávek. Rada má v této otázce za to, že minimálně v určitých zvláštních případech lze splnit povinnost úhrady podpory ze strany odpůrce i započtením, neboť jde o jeden ze způsobů zániku pohledávky. Pokud by šlo např. o pohledávku na vydání bezdůvodného obohacení pravomocně přiznanou soudem nebo správním orgánem a existovala by současně i pohledávka odpůrce vůči výrobcí, pak by provedení započtení obecně nemuselo nic bránit. Stejně tak lze uvažovat i o možnosti dvoustranného započtení, kde je třeba souhlasu obou subjektů dvou a více vzájemných pohledávek. Ačkoliv možnost využití započtení zákon o podporovaných zdrojích výslovně neupravuje, neshledává Rada v případech, kdy by šlo v podstatě pouze o zúčtování peněžních prostředků, takový postup rozporným se zákonem o podporovaných zdrojích. Jiná situace je však v posuzované věci či jiných obdobných případech.



Rada považuje za nutné zopakovat zásadní argumenty, které již uvedla ve svém rozhodnutí č. j. 04672-27/2018-ERU ze dne 3. září 2019, při zohlednění konkrétních okolností tohoto případu. Předně Rada uvádí, že zvolený postup odpůrce je obecně nutné odmítnout. Odpůrce po učinění závěru, že část v minulosti poskytnuté podpory neměla být navrhovateli správně vyplacena pro nesplnění podmínek vzniku nároku na podporu, a to v letech 2013 a 2014, pozastavil výplatu podpory navrhovateli za období od 1. července 2016 do 30. září 2016. Byť Rada do jisté míry chápe odůvodnění odpůrce, že jakožto akciová společnost určená k administraci veřejných prostředků určených na podporu výroby elektřiny nebo tepla z obnovitelných zdrojů má povinnost s těmito prostředky nakládat jako řádný hospodář, nelze pominout, že v daném případě byl postup odpůrce zcela nepřiměřený, když o podpoře za část roku 2016 není mezi stranami sporu. Odpůrce není nadán pravomocí rozhodovat o tom, zda byly splněny podmínky pro vznik nároku na podporu, a jestliže měl důvodné pochybnosti o splnění těchto podmínek v minulosti, měl postupovat zákonem stanoveným způsobem a iniciovat sám příslušné správní řízení. Jeho jednání tak do jisté míry výše popsané negativní projevy kumulace veřejnoprávního a soukromoprávního postavení vykazuje.

K vymáhání neoprávněně vyplacené podpory pak slouží především postup podle § 51 zákona o podporovaných zdrojích. Rada si je nicméně vědoma toho, že použití tohoto institutu je omezené, když rozhodování o vrácení neoprávněně podpory je spojeno se spácháním přestupku podle zákona o podporovaných zdrojích, ačkoliv ta nejzávažnější pochybení týkající se výplaty podpory při nesplnění zákonných podmínek pro vznik nároku na podporu přestupkem vůbec nejsou (jakkoliv tento stav neodpovídá premise racionálního zákonodárce). Problematická je i časová působnost tohoto institutu, který byl do zákona včleněn až od 1. ledna 2016 a neměl by působit retroaktivně. Vzhledem k tomu, že soudy opakovaně judikovaly, že vztahy týkající se výplaty podpory jsou vztahy soukromoprávní (byť nepochybně s určitým veřejnoprávním prvkem), mohl odpůrce nicméně využít soukromoprávních postupů. Mohl tak iniciovat řízení o vydání bezdůvodného obohacení (tedy návrh na plnění), k jehož rozhodování je podle usnesení kompetenčního senátu č. j. Konf 45/2017-14 ze dne 15. ledna 2019 věcně příslušný Energetický regulační úřad, či návrh na určení, že v minulosti nebyly splněny podmínky pro vznik nároku na podporu, pokud by odpůrce prokázal právní zájem na takovém určení. Tím, že odpůrce svévolně zastaví výplatu podpory, kterou ani v daném období nerozporuje, může výrobcí způsobit škodu, zvláště pak v případech, pokud by se ukázalo, že jeho argumentace ve vztahu k neoprávněně vyplacené podpoře je lichá.

Argumentací odpůrce, že v té době ještě nebyly vyjasněny kompetence ohledně rozhodování o vydání bezdůvodného obohacení a řízení před obecnými soudy je stíženo významným rizikem výše nákladů soudního řízení (soudní poplatek v závislosti na hodnotě věci), považuje Rada za ryze účelovou a zcela dokládající pravděpodobný důvod postupu odpůrce v této a jiných obdobných věcech. Odpůrce přistoupil k započtení pohledávek zřejmě při vědomí rizika možného neúspěchu v soudním řízení a následného hrazení soudních poplatků a nákladů řízení, nicméně to není relevantním důvodem pro přenášení tohoto rizika a břemene zahájení řízení na výrobce. Pokud stát (ať již prostřednictvím jakékoliv entity) vystupuje v soukromoprávním vztahu, v němž se však zároveň může projevat do určité míry vrchnostensky, nemůže argumentovat úsporou prostředků (včetně finančních) v situaci, když toto břemeno přenáší na soukromý subjekt. Pakliže by byl odpůrce oprávněn vymáhat neoprávněně vyplacenou podporu, byl by povinen postupovat způsobem, který zákon

předpokládá. Tím, že odpůrce provede započtení, přenáší procesní aktivitu na výrobce, kdy v podstatě tento musí tvrdit a prokazovat, že mu nárok na podporu v minulosti vznikl. Přitom je to odpůrce, kdo se toho domáhá a tvrdí, že výrobci tento nárok nevznikl.

Kromě toho započtení pohledávek předchází postup odpůrce, který pozastaví výplatu podpory, o níž není mezi stranami sporu a odpůrce to opakovaně v řízení přiznal, čímž uměle pohledávku výrobce vůči sobě k následnému započtení vytvoří. Jde však o svévolné opatření odpůrce jako operátora trhu, aniž by o neoprávněnosti čerpané podpory nebo jejího vydání bylo autoritativně rozhodnuto. Ačkoliv se Rada neztotožňuje s názorem navrhovatele, že v případě podpory za roky 2013 a 2014 jde o pohledávku nejistou nebo spornou, jak tyto pojmy chápe aktuální judikatura, přesto je Rada přesvědčena o tom, že námitku započtení je třeba v posuzované věci odmítnout, když odpůrce svým postupem obchází zákon a jeho jednání by rovněž mohlo být vyhodnoceno jako v rozporu s dobrými mravy. K tomu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 23 Cdo 3619/2017 ze dne 19. června 2018, který uvedl, že *„Požadavek věřitele dosáhnout zániku dluhu započtením podle § 580 a násl. obč. zák. nelze zásadně považovat za výkon práva v rozporu s dobrými mravy, a to samozřejmě ani v situaci, kdy existence dluhu je mezi účastníky řízení sporná a je o ní rozhodováno soudem. Odepřít soudní ochranu tomuto právu lze např. tehdy, jestliže by byl uvedený institut zneužíván k poškození dlužníka nebo vzhledem k jiným okolnostem či poměrům účastníků by vedl k nepřiměřeným důsledkům.“*. V tomto ohledu Rada spatřuje existenci nepřiměřených důsledků vzhledem k okolnostem případu. Odpůrce sice sleduje zákonný cíl, jestliže se domnívá, že podpora byla v minulosti vyplacena neoprávněně, ale činí tak způsobem, který je v rozporu s právními předpisy, když nejprve přestává vyplácet podporu, na kterou má výrobce nesporně nárok.

Kromě toho se Energetický regulační úřad nevypořádal s otázkou aktivně legitimovaného subjektu k vymáhání neoprávněně čerpané podpory. Přitom by šlo o otázku pro posouzení započtení zásadní, neboť pohledávky mezi subjekty musí být vzájemné. Energetický regulační úřad zde neprovedl podstatnou úvahu, z jakého důvodu by to měl být právě odpůrce, kdo má vymáhat neoprávněně čerpanou podporu zpět, ačkoliv v systému podpory vystupují i další subjekty, především pak stát samotný, prostřednictvím Ministerstva průmyslu a obchodu, který část peněžních prostředků do tohoto systému poskytuje ze státního rozpočtu. Tato otázka by však byla důležitá v případě shledání přípustnosti postupu odpůrce.

Co se týče námítky navrhovatele ohledně neexistence pohledávky z let 2013 a 2014, s touto se Rada neztotožňuje. Již v předchozím rozhodnutí o rozkladu č. j. 06308-28/2017-ERU ze dne 9. října 2018 Rada na str. 7 uvedla, že s posouzením této otázky prvostupňovým orgánem souhlasí, když navrhovatel za období od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2014 nárokoval podporu za množství vyrobeného tepla, za nějž mu nepříslušela, protože neplnil minimální účinnost užití energie, a nesplnil tak podmínky ustanovení § 24 odst. 3 zákona o podporovaných zdrojích. Rada tímto na své předchozí rozhodnutí odkazuje, přičemž neshledala důvod se od dříve vysloveného závěru odklonit. Podpora z let 2013 a 2014 by však měla být předmětem jiného řízení, iniciovaného odpůrcem, nikoli posuzována na základě námítky započtení provedeného v rozporu s právními předpisy.

## VII. Závěr

Při přezkumu rozhodnutí Energetického regulačního úřadu v rozsahu podle § 89 odst. 2 ve spojení s § 141 odst. 9 správního řádu Rada jako odvolací správní orgán vzhledem k výše

uvedeným skutečností dospěla k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, když se Energetický regulační úřad v napadeném rozhodnutí dostatečně nevypořádal s otázkou zákonnosti provedení započtení pohledávek, a tudíž se nesprávně vypořádal s námitkou započtení, která byla v tomto řízení uplatněna. Rada se neztotožnila s posouzením prvostupňového orgánu ohledně možnosti splnění zákonné povinnosti odpůrce uhradit podporu započtením za situace, kdy podpora, která měla být v letech 2013 a 2014 neoprávněně čerpána, nebyla vymáhána odpůrcem zákonem předvídaným způsobem, ale ten ji vymohl započtením proti pohledávce, kterou účelově vytvořil a přenesl tak procesní aktivitu na výrobce. Kromě toho je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné v otázce vzájemnosti obou pohledávek, neboť nebylo vyjasněno, kdo je oprávněným subjektem k vymáhání neoprávněně čerpané podpory. S ohledem na výše uvedené Rada o podaném rozkladu rozhodla tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí, tj. napadené rozhodnutí zrušila a věc vrátila k novému projednání.

### **Poučení o opravném prostředku:**

Proti tomuto rozhodnutí není dle § 17b odst. 11 energetického zákona přípustný opravný prostředek.

Ing. Stanislav Trávníček, Ph.D.  
předseda Rady Energetického regulačního úřadu

Obdrží:

OTE, a.s.  
Energetické centrum s.r.o.