

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Martin Šik

# **SÍŤOVÁ ODVĚTVÍ A PŘIROZENÉ MONOPOLY (PRÁVNÍ ASPEKTY)**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jakub Handrlica, LL.M., Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 19.12.2016

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze 19.12.2016

Martin Šik

## **Poděkování**

V první řadě velmi děkuji JUDr. Jakobovi Handrlicovi, LL.M., Ph.D. za vedení této diplomové práce a za trpělivost, kterou v průběhu tohoto zdlouhavého procesu prokázal. Dále můj vděk patří rodičům, kteří mě po celou dobu mého studia podporovali a pro něž je dokončení této práce velkým zadostiučiněním.

## Obsah

Úvod.....	3
1. Ekonomické pozadí.....	6
1.1. Charakteristiky síťových odvětví – přirozený monopol.....	6
1.2. Ekonomické důvody pro regulaci síťových odvětví a nástroje.....	9
2. Reforma energetiky (hospodářská politika).....	15
2.1. Vertikálně integrované monopoly.....	15
2.2. Ekonomická regulace.....	17
2.3. Liberalizace a deregulace energetiky.....	20
2.3.1. Liberalizace versus deregulace – pojmosloví.....	21
2.3.2. Liberalizace a přirozené monopoly.....	22
2.3.3. Liberalizace jako celosvětový fenomén – případ elektroenergetiky.....	23
2.3.4. Motivace pro reformu energetiky.....	26
2.4. Přístup třetích stran.....	27
2.5. Unbundling.....	30
2.6. Nezávislé regulační orgány.....	34
3. Právní aspekty a nástroje reformy energetiky.....	35
3.1. Primární právo EU a energetika.....	36
3.1.1. Další oblasti související s energetikou upravené primárním právem EU – ochrana životního prostředí a transevropské sítě.....	40
3.2. Reforma energetiky prostřednictvím energetického práva EU.....	42

3.2.1.	Liberalizace čili otevírání trhu v českém a evropském právu .....	44
3.2.2.	Přístup třetích stran v českém a evropském právu .....	48
3.2.3.	Unbundling v českém a evropském právu.....	53
3.3.	ERÚ jako nezávislý regulační orgán.....	57
3.4.	Cenotvorba jako nejdůležitější aspekt regulovaného přístupu třetích stran.....	63
3.4.1.	Obecně k regulaci cen v českém právu .....	63
3.4.2.	Regulace cen v energetice v českém a evropském právu.....	65
3.4.3.	Povaha cenových rozhodnutí v českém právu.....	69
Závěr .....		76
Seznam zkratk .....		80
Použitá literatura .....		81
Příloha – Komparativní tabulka relevantních ustanovení smluv .....		87
Shrnutí.....		88
Summary.....		89

## Úvod

Tato práce se zabývá právními aspekty síťových odvětví. Klíčovým pojmem při studiu síťových odvětví, který pochází z domény ekonomické teorie, je přirozený monopol. Jedná se o specifickou formu struktury trhu, která je charakterizována nedokonalou konkurencí (obdobně jako monopol) v důsledku toho, že „jedna firma vyrábí levněji než více firem“ (Sojka a Konečný 2001, str. 143-144). Síťová odvětví jakožto pojem, který má nejenom ekonomický rozměr, jsou typicky charakterizována právě existencí přirozeného monopolu. Vzhledem k dále popsaným hospodářským zvláštnostem síťových odvětví hraje významnou roli ekonomická regulace, která představuje snahu veřejné moci upravovat chování subjektů působících v těchto sektorech národního hospodářství (tj. při vytváření právních norem a výkonu státní správy). Právní stránka ekonomické regulace (nebo též jen regulace v užším smyslu) síťových odvětví tvoří hlavní náplň této práce. Nicméně takto úzce vymezený předmět se neobejde bez exkurzů do dalších souvisejících oblastí právní úpravy.

Vzhledem k tomu, že mezi síťová odvětví lze, v závislosti na konkrétních podmínkách (hospodářská situace, historické předpoklady, rozsah mezinárodního obchodu a další) jednotlivých států, řadit celou paletu ekonomických aktivit<sup>1</sup> je třeba zaměření této práce zúžit. Práce se tedy bude věnovat specificky energetice, jakožto typickému příkladu síťového odvětví. Vedle snahy o hospodárnost, je toto zaměření práce vedeno i skutečností, že právě v oblasti energetiky nalezneme v českém prostředí kompletní sadu právních nástrojů, které jsou využívány v rámci ekonomické regulace. Jedná se zejména o existenci nezávislého regulačního orgánu, stanovování cen a kvality statku. Dalším důležitým aspektem je rozdělení dříve plně monopolních oborů na přirozeně monopolní a konkurenční segmenty, se kterým souvisí liberalizace a deregulace a rozvinutí principů přístupu třetích stran a zajištění jeho funkčnosti prostřednictvím oddělení (*unbundlingu*)

---

<sup>1</sup> Jednoznačně lze mezi síťová odvětví řadit elektroenergetiku, plynárenství, centrální zásobování teplem, telekomunikace, vodárenství a železnici. Dále je možné uvažovat i o oblasti provozování poštovních služeb, letišť a přístavů. Zde sice neexistuje fyzická síť, jakožto infrastruktura umožňující přístup k navazujícím trhům, ale i zde existují charakteristiky, které jsou typické pro síťová odvětví. Více formalistický přístup by mohl mezi síťová odvětví řadit všechny oblasti hospodářství, která podléhají ekonomické regulaci z důvodu poskytování služeb veřejného zájmu. Viz např. Kahn (1988, str. 10/I).

jednotlivých činností. Přítomnost plné škály nástrojů typických pro regulaci přirozených monopolů umožní zevrubné prozkoumání síťových odvětví z juristické perspektivy.

Tímto není řečeno, že ostatní síťová odvětví nemohou být z pohledu regulace charakterizována totožnými nástroji. Je však pravdou, že v českém prostředí tomu tak není. Jen namátkou je možné zmínit, že například na úseku železniční dopravy absentuje nezávislý regulátor. V sektoru telekomunikací není důsledně aplikován institut unbundlingu (zejména vlastnického unbundlingu). V oblasti vodárenství není možné hovořit o centralizovaném výkonu regulace.<sup>2</sup> Částečně tomu tak je z objektivních hospodářských důvodů, kdy charakteristiky daného sektoru znemožňují aplikaci některých regulatorních nástrojů nebo činí jejich aplikaci nevhodnou.<sup>3</sup> Dalším důvodem může být rozhodnutí státu principy ekonomické regulace v daném odvětví aplikovat pouze z části nebo vůbec. Pak je typicky zachována historická struktura s vertikálně integrovanými monopolními podniky nebo alespoň některé její prvky. To je časté zejména pokud danou oblast neupravuje legislativa EU (např. centrální zásobování teplem), nebo pokud ani pravidla vnitřního trhu nepředpokládají zavedení kompletní liberalizace a s ní souvisejících regulačních nástrojů.

Nicméně i přes zaměření této práce na energetiku jakožto příklad síťového odvětví bude využito příkladů z ostatních síťových odvětví, tam kde je vhodná komparace, nebo jsou popisovány aspekty, které jsou platné i pro ostatní síťová odvětví. Pro kompletní vymezení rozsahu této práce je vhodné ještě uvést, že energetikou se rozumí zejména plynárenství a elektroenergetika. Práce se nebude, pro jejich specifickou situaci, věnovat centrálnímu zásobování teplem ani ropnému průmyslu, přestože jsou to bezpochyby sektory, které lze řadit do širšího pojmu energetika.

Z metodologického pohledu je vhodné upozornit, že práce se věnuje především rozboru existujícího stavu, a to jak v pasážích věnovaných hospodářským politikám (kapitola 2),

---

<sup>2</sup> Viz informace článek „Kompetence a regulace v oboru vodárenství“ na webu VODOVOD.INFO [cit. 2016-09-03]. Dostupné z: <http://www.vodovod.info/index.php/tema/259-regulace-v-oboru-vodarenstvi#.V8rLE5iLTIU>

<sup>3</sup> Je však pravda, že zejména ve Velké Británii je uplatňována regulace všech odvětví zmíněných v pozn. č. 1, která využívá většinu popsaných nástrojů včetně unbundlingu a TPA ve vodárenství. Viz např. webové stránky britského regulátora pro vodárenství Ofwat <http://www.ofwat.gov.uk/>.

tak v kapitolách zaměřených na související právní úpravu (kapitola 3). Autor si plně uvědomuje, že pro pochopení mnohých aspektů zkoumaného tématu je vhodné zohlednit i historickou perspektivu. Z důvodu omezeného rozsahu práce je nicméně nezbytné činit kompromisy. Popis historického kontextu tedy není hlavní součástí této práce a slouží pouze tam, kde je skutečně nezbytný pro vysvětlení a pochopení současného stavu. To platí zejména u pojmů přístup třetích stran a unbundling, kde postupně přijímané sekundární předpisy práva EU kopírují také kvalitativní posun na pomyslné škále mezi plně monopolní organizací síťového odvětví ke kompletní liberalizaci. Dřívější právní úprava je popsána pouze schematicky a analýza jejího vývoje není využita pro zevrubnější analýzu vývoje historických politik ani naopak.

Tato práce chápe v souznění s Talusem (2013, str. 6-7) energetické právo (tj. specifický příklad regulace síťových odvětví) jako pojem, mající význam pouze v kontextu politik (rozuměj *policies*), které má za úkol uvádět v život. Z toho důvodu práce jednak důkladně popisuje ekonomické pozadí regulace síťových monopolů (kapitola 1) a dále se extenzivně věnuje energetickým politikám směřujícím k reformě sektorů elektroenergetiky a plynárenství (kapitola 2), které se následně odrážejí v konkrétní právní úpravě (kapitola 3). Právo upravující jednotlivé sektory hospodářství by vždy mělo odrážet hospodářské politiky, které jsou více či méně zdařilým výsledkem demokratického procesu. Normy regulující síťová odvětví, jakožto významné ekonomické sektory, by neměly být samoučelné, a neexistují tedy samy o sobě. Tuto filozofii sleduje struktura této práce, když se snaží odchýlit od časté praxe právnické literatury spočívající v zevrubném popisu *de lege lata* s více či méně rozsáhlou interpretací příslušných norem, ale kde jsou politiky, které právo realizuje, popisovány mnohdy pouze pro dokreslení. Tato práce tedy primárně popisuje některé prvky hospodářské politiky aplikované v posledních dekadách v sektoru energetiky a teprve sekundárně rozebírá konkrétní právní úpravu sloužící k realizaci hospodářské politiky.



# 1. Ekonomické pozadí<sup>4</sup>

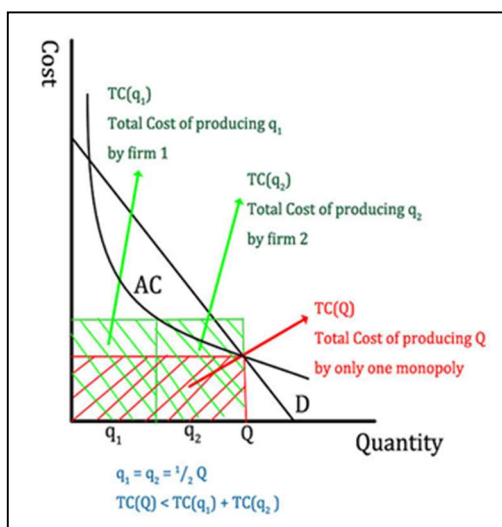
## 1.1. Charakteristiky síťových odvětví – přirozený monopol

Přirozený monopol je tržní selhání, konkrétně se jedná o formu nedokonalé konkurence (Samuelson a Nordhaus 1991, str. 570-571). Přirozený monopol je typickým modelem uspořádání trhu v síťových odvětvích, a proto se bude následující výklad zabývat právě tímto fenoménem. Přirozený monopol vzniká, jak samo označení napovídá, přirozenou cestou. Ekonomickou příčinou vzniku této tržní struktury je existence konstantních úspor z rozsahu. Přesněji řečeno u přirozeně monopolistické činnosti dochází se vzrůstajícím vyprodukovaným množstvím ke konstantnímu snižování průměrných celkových nákladů (ATC), jak je naznačeno na obrázku Obrázek 1. K neustálému snižování průměrných celkových nákladů dochází díky tomu, že mezní náklady na rozdíl od většiny jiných hospodářských aktivit u přirozeně monopolních sektorů nevzrůstají a zůstávají neměnné, nebo dokonce klesají. Díky tomu mají nestoupající charakter i průměrné variabilní náklady, což v kombinaci s často vysokými fixními náklady vede k tomu, že s každou jednotkou produkce se průměrné celkové náklady snižují. Není přitom nezbytné, aby tento trend pokračoval do nekonečna, stačí pouze, aby konstantní mezní náklady zůstaly zachovány alespoň do velikosti produkce odpovídající celkové velikosti daného trhu.

Díky konstantním úsporám z rozsahu bude jedna firma vždy schopna nasýtit trh s celkovými náklady nižšími než větší množství firem, jak je znázorněno na obrázku Obrázek 1 rozdílem v ploše červeně a zeleně šrafovaných obdélníků. Z hlediska společenského blahobytu v ekonomickém smyslu je tedy žádoucí omezit počet firem na trhu na jednu. I bez státního zásahu by nicméně trh měl postupně konvergovat ke stejnému výsledku.

---

<sup>4</sup> Tato kapitola vychází ze seminární práce, kterou autor této práce vypracoval v rámci kurzu Institucionální ekonomie a ekonomie veřejného sektoru (HP0081) na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze (Šik 2014).



Obrázek 1: Úspory z rozsahu u přirozeného monopolu; zdroj: Wikipedia.org

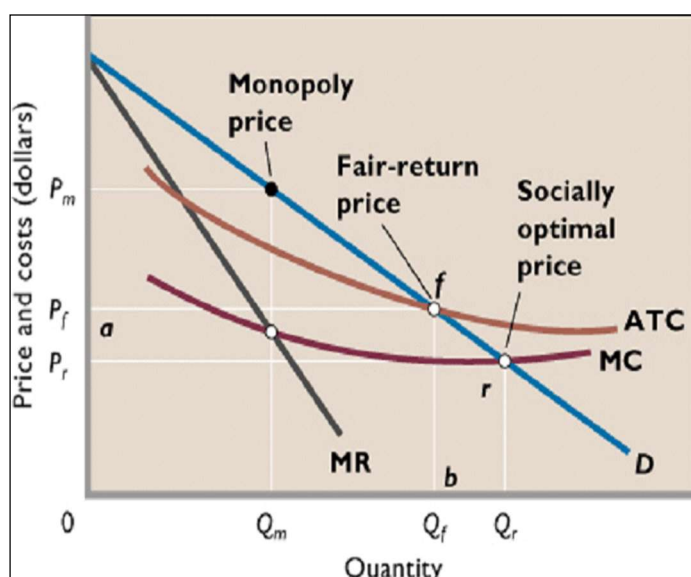
Vedle výše popsaných úspor z rozsahu jsou další charakteristikou, která je často přítomna v souvislosti se vznikem přirozených monopolů a která dále posiluje vznik a udržování přirozených monopolů v energetice, vysoké bariéry vstupu na trh. Ty pramení jednak z často vysokých investičních nákladů a z legislativních a administrativních obtíží. Legislativní a administrativní potíže jsou specificky spojeny s budováním přenosových a distribučních sítí a společně s vysokými

investičními náklady činí budování paralelních konkurenčních vedení krajně nevhodným. Pro tuto charakteristiku jsou odvětví přenosu a distribuce energií (spolu s např. vodárenstvím a telekomunikacemi) označována za síťová. Pojmy síťová odvětví a přirozený monopol jsou často používány zaměnitelně.<sup>5</sup> Kahn (1988, str. 120/II) jako další významnou charakteristiku vedle existence fixního a permanentního propojení mezi dodavatelem a spotřebitelem (tj. existence síťové infrastruktury) udává ještě charakter spotřeby u většiny síťových odvětví. Konkrétně se jedná o často zákonem danou povinnost vždy zajistit dodávku za normálních okolností, omezené možnosti skladování a značná variabilita spotřeby v čase. To vede k nutnosti zajistit v síťových odvětvích velký objem rezervní kapacity, která je využívána pouze ve špičce. Vzhledem k tomu, že tato fixní kapacita má typicky velké fixní investiční náklady, ale omezené provozní náklady, je její využívání mimo špičku spojeno s minimálními mezními náklady. „Síťovost“ daného odvětví, a jeho přirozeně monopolní charakter spolu tedy úzce souvisejí a vzájemně se doplňují.

V praxi mnoha států jsou přirozené monopoly, a to zejména právě energetické sítě, utvrzeny udělením koncese nebo licence na výlučné provozování dané činnosti na určeném území. Jedná se tedy o státem sankcionovaný monopol a absolutní bariéru

<sup>5</sup> Viz např. Machek a Hnilica (2010).

vstupu na trh, která činní vznik konkurence právně nemožným. Je však třeba zdůraznit, že udělení monopolistické licence státní mocí není příčinnou, a nemůže tedy být ani definičním znakem přirozeného monopolu. Naopak by bylo možné uvažovat o tom, že stát, pravděpodobně bez hlubší teoretické znalosti důvodů vedoucích ke vzniku přirozených monopolů, jejich vznik přímo nařídil anebo uspil.



Obrázek 2: Cena a množství na monopolistickém trhu; zdroj: www.harpercollege.edu

Přirozený monopol, stejně jako běžný monopolista, bude maximalizovat svůj zisk nastavením ceny nad úrovní konkurenčního rovnovážného bodu, což není žádoucí z hlediska společenského blahobytu. Obrázek Obrázek 2 ukazuje, jak na monopolistickém trhu dochází k nalezení rovnovážného bodu.

Hlavním důvodem, proč je rovnovážný bod (přirozeného) monopolisty odlišný od firmy v dokonalé konkurenci je skutečnost, že monopolista má klesající poptávkovou křivku. Tím se monopol liší od dokonalé konkurence, kdy má individuální firma vodorovnou poptávkovou křivku a je tedy příjemcem ceny (Samuelson a Nordhaus 1991, 567-568). Z této vlastnosti monopolního trhu vyplývá, že „[v]podmínkách neregulovaného trhu se monopol stává cenovým tvůrcem...“ (Machek a Hnilica 2010). Jak je vidět na obrázku Obrázek 2, zvolením produkovaného množství  $Q_m$ ,  $Q_r$ , nebo  $Q_f$ , dosahuje monopolista rozdílných cen.

Další charakteristikou monopolu je klesající mezní příjem  $MR$ , protože v důsledku klesající křivky poptávky klesá s každou další vyprodukovanou jednotkou i průměrná cena. Celkový zisk společnosti ( $Q * P - ATC * Q$ ) tedy při zvyšování produkce poroste, pouze dokud platí podmínka  $MR > MC$ . V bodě  $MR = MC$  monopolista maximalizuje svůj zisk a lze předpokládat, že odpovídajícím způsobem nastaví cenu (bod „monopoly price“ na obrázku Obrázek 2) i produkované množství ( $Q_m$ ). Monopolistův rovnovážný

bod v  $MR = MC$  implikuje produkované množství pod společensky optimální úrovní, která je definovaná maximalizací přebytku výrobce a zákazníka. Vyskytují se tedy náklady mrtvé váhy (o velikosti trojúhelníku „monopoly price –  $MR = MC$  – socially optimal price“), a vzniká celospolečensky suboptimální stav.

Vzhledem k výše popsaným charakteristikám přirozených monopolů a především tomu, že rovnovážný bod monopolisty v takovém uspořádání není optimální z celospolečenského hlediska, je z pohledu ekonomické teorie opodstatněné administrativně usměrňovat chování monopolisty, tedy jeho cenu a produkované množství. V odvětvích, které poskytují veřejné služby (dodávka vody elektřiny, plynu, poštovní služby atd.), hraje přinejmenším stejně důležitou roli i politický zájem na zajištění dostupnosti těchto statků pro širokou populaci a za přiměřené ceny. Jedná se o princip univerzální služby, podle kterého by měli mít všichni členové společnosti přístup k esenciálním potřebám. Další motivací pro administrativní usměrňování především cen často bývá získání politického kapitálu v politickém soutěžení.

Následující kapitola se věnuje popisu fungování a forem regulace, která se snaží reagovat na tržní selhání vyplývající z přirozeného monopolu.

## ***1.2. Ekonomické důvody pro regulaci síťových odvětví a nástroje***

U klasických monopolů je standardní odpovědí na ekonomickou neefektivnost a nástrojem regulace podpora a ochrana konkurence. Tedy liberalizace u dříve státem zavedených monopolů a ochrana hospodářské soutěže a protimonopolní regulace u konkurenčních trhů. Tento typ regulace je označován jako ex-post regulace a jeho nositeli jsou antimonopolní úřady, které nejsou sektorově zaměřené. Stejný přístup je využíván i v energetice u činnostech, ve kterých je konkurence smysluplná, tj. výroba a dodávka spotřebitelům. Nicméně, jak již bylo popsáno výše, u přirozených monopolů není vznik konkurence příliš pravděpodobný, a především není ani ekonomicky žádoucí. Je tedy nutné přistoupit k ex-ante regulaci kvality služeb a zejména monopolistické ceny tak, aby maximalizovala celospolečenský užitek.

Než bude popsána konkrétní podoba regulace energetiky, je vhodné vyjasnit používanou terminologii. Nejprve je třeba připomenout, že regulace v různých podobách je a vždy byla integrální součástí všech ekonomických systémů. Z empirického hlediska je tedy

regulace spíše normou a nikoliv anomálií. Pouze v teoretické rovině lze hovořit o „nezdeformovaném“ trhu. Pojem regulace zahrnuje celou škálu podob. V nejširším pojetí se jedná o jakýkoliv zásah státu do svobodného ekonomického rozhodování jednotlivců a firem. Regulace může typicky spočívat v příkazu určitého jednání nebo naopak zákazu jednat určitým způsobem. Za regulaci můžeme považovat i zvýhodňování či znevýhodňování určitého způsobu chování (pobídky). Regulace může mít například podobu omezování smluvní svobody, omezování možnosti nabývat, užívat a disponovat s vlastnictvím, stanovování cen, zákaz určitého druhu jednání v případě významného tržního podílu (zákaz zneužívání dominantního postavení – antimonopolní regulace) a další. Tato práce nicméně operuje s úžeji chápaným pojmem regulace – konkrétně hospodářská či ekonomická regulace.

Hospodářskou (či ekonomickou) regulací jsou státní zásahy do konkrétních oborů, které naplňují charakteristiky přirozeného monopolu (elektroenergetika, plynárenství, vodárenství, telekomunikace atd.). Nejvýraznějším nástrojem tohoto druhu regulace je více či méně přímé stanovování povolených cen, z právního hlediska se tedy jedná o jistou formu omezení smluvní svobody. Blíže je tento koncept rozebrán v kap. 2.2.

Z hlediska institucionální ekonomie (Urban 2013) lze hospodářskou regulaci považovat za formální instituci, protože je primárně ukotvena v legislativě. Nicméně v regulační praxi hraje významnou roli i neformální vztah mezi regulátorem a regulovanými subjekty.<sup>6</sup> Takový stav může mít pozitivní vliv na regulaci, protože pomáhá dosahovat stanovených cílů výrazně flexibilnější cestou než poměrně rigidní legislativa. Na druhou stranu může tento neformální vztah napomáhat vzniku a utužovat regulatorní zajetí (*regulatory capture*).

Dále ekonomická regulace představuje specifickou instituci, ovlivňující konkrétní sektory hospodářství. Jedná se o instituci uměle vytvořenou státní mocí; zejména ve druhé polovině minulého století se na formování konkrétní podoby regulačních režimů aktivně

---

<sup>6</sup> Viz např. informace o právně neukotvených konzultacích a dohodách mezi regulátorem a regulovanými subjekty popsány v Energetický regulační úřad (2009, str. 6-7).

podílela ekonomická věda.<sup>7</sup> Na druhou stranu je pravda, že regulace cen se vyskytovala v historii velice často (viz např. cechovní uspořádání) a první moderní formy regulace monopolů provozovaných ve veřejném zájmu<sup>8</sup> se objevily bez významného ekonomického výzkumu. Z výše uvedeného vyplývá, že se jedná o veřejnou instituci zavedenou a vymáhanou státní mocí. Konečně se již z definice jedná o ekonomickou instituci, i když s výraznými politickými přesahy.

Cílem regulace je omezit negativní celospolečenské dopady monopolu, jeho neefektivnost v podobě nákladů mrtvé váhy. Regulace monopolů obecně by měla směřovat k dosažení optimálního produkovaného množství a ceny. Tohoto stavu je dosaženo, když cena odpovídá mezním nákladům výroby ( $P = MC$ ). Cena na úrovni mezních nákladů je u přirozených monopolů pod úrovní průměrných celkových nákladů ATC, protože platí vztah  $MC < ATC$ , který vede k samotnému vzniku přirozených monopolů. Pokud by byla cena nastavena pod úrovní průměrných nákladů ( $P < ATC$ ) generovala by takto regulovaná firma ztrátu ve výši  $(P - ATC) * Q$ . Takový stav pochopitelně není žádoucí, protože firma by za takových podmínek opustila trh (a přestala poskytovat veřejnou službu), nebo by musela být dotována státem.<sup>9</sup>

Cílem správně nastavené ekonomické regulace je dosáhnout optimální produkce daného statku z hlediska maximalizace společenského blahobytu. Zároveň je třeba zajistit pokrytí provozních i kapitálových nákladů firmy a přiznat přiměřený zisk, který zajistí obnovu a rozvoj hmotného kapitálu potřebného k provozování dané přirozeně monopolní činnosti. Z právního hlediska je tato problematika rozebrána v kapitole 3.4 o cenotvorbě.

Machek a Hnilica (2010) uvádějí, že základem všech metod regulace síťových odvětví, energetiku nevyjímaje, je zajištění příjmové přiměřenosti. Podstatou příjmové přiměřenosti je to, že metoda regulace umožňuje pokrýt náklady (provozní i kapitálové) a dosažení přiměřeného zisku. Ze strany státu je nutné umožnit, aby efektivně řízená firma

---

<sup>7</sup> Například známá a všeobecně používaná metoda *price-cap* (nebo též RPI-X) byla navržena britským ekonomem S. Littlechildem v r. 1983 „na zakázku“ pro Britskou vládu. Viz Stern (2003).

<sup>8</sup> Konkrétně je za původ moderní v USA regulace udáván případ *Munn v. Illinois* z r. 1877 (Machek a Hnilica 2009).

<sup>9</sup> V praxi jsou častým způsobem, jak zajistit poskytování veřejných služeb za cenu pod úrovní průměrných nákladů křížové dotace z jiných činností v rámci integrovaného podniku.

dostatečných příjmů dosáhla. Stát by v regulační metodě neměl záměrně stanovit takové parametry (povolený výnos nebo cenu), které za normálních okolností nebudou postačovat k provozování regulační činnosti (tj.  $P < ATC$ ). S přihlédnutím k obrázku Obrázek 2 je tedy úkolem regulace nastavit cenu  $P = ATC$ , která na jednu stranu snižuje náklady mrtvé váhy a zároveň zajišťuje, že firma může pokračovat v regulované činnosti.

Machek a Hnilica (2010) zároveň správně poukazují na to, že povinností státu není zajistit, aby individuální firma potřebného příjmu skutečně dosáhla. Takový přístup by vedl ke zvráceným pobídkám, protože regulovaná firma by mohla bez obav činit špatná manažerská rozhodnutí. Nebyla by nucena přibližovat své hospodaření efektivitě konkurenčního trhu. Je třeba říci, že tradiční metoda regulace, nazývaná *Rate of Return* má přesně takový efekt.<sup>10</sup>

*Rate of return* (RoR) regulace spočívá v promítnutí oprávněných (efektivně vynaložených) nákladů do povoleného výnosu (ceny), ten je dále navýšen o určenou míru návratnosti investovaného kapitálu. Výsledný povolený přínos je následně rozpočítán na cenu. Při zajištění optimální ceny (tak aby dosažená cena pokrývala průměrné náklady) regulátor spoléhá na důkladnou analýzu nákladové struktury regulovaného subjektu. Neefektivita této metody vyplývá ze zjevné informační asymetrie mezi regulovaným subjektem a regulátorem. Regulovaný subjekt se snaží uměle zvýšit úroveň svých nákladů (provozních i kapitálových), dochází tak k nevhodnému provozování regulované činnosti a zákazníci platí vyšší ceny. Regulované subjekty mohou například nevhodně zvyšovat provozní náklady zvyšováním mezd. Dále může RoR regulace vést k nevhodnému poměru kapitálu a práce. Jedná se o Averch-Johnsonův efekt, tedy tendenci regulovaných subjektů zvyšovat celkový kapitál i nad efektivní úroveň. Vzhledem k tomu, že průměrný zisk je stanovován na základě objemu kapitálu, firma akumulací kapitálu zvyšuje absolutní objem zisku (Averch a Johnson 1962), což je pro management firmy mnohdy důležitější parametr než relativně vyjádřená výnosnost investovaného kapitálu.

---

<sup>10</sup> Obdobou jsou metody *Cost of Service* a *Cost Plus*.

Snaha dosáhnout společensky optimální ceny  $P = ATC$ , která je typická pro RoR typ regulace, naráží na informační asymetrii mezi firmou a regulátorem. Přesné stanovení ceny totiž vyžaduje, aby měl regulátor detailní informace o nákladové funkci firmy, a jedná se tedy o klasický příklad problému pána a správce. Teoretikové regulace tedy přišli s ideou překonat informační asymetrii tím, že velká část rozhodování o ceně a velikosti produkce bude ponechána na jednotlivých firmách. Tak se zrodila myšlenka pobídkové regulace. Vogelsang (2002, str. 5-6) jako podstatný předpoklad pro vznik pobídkové regulace uvádí celkovou atmosféru deregulačních hnutí v 60. a 70. letech minulého století, které všeobecně směřovalo k posílení rozhodovací role firem v tradičně regulovaných sektorech. Tato změna paradigmatu je výstižně popsána Vogelsangem (2002, str. 6): „[pobídková regulace] moves from optimal regulation in the direction of practical regulation with desirable properties.“

Pobídková regulace může nabývat různých podob, které se od sebe liší v mnoha ohledech (viz např. Vogelsangem 2002). Nejznámějším příkladem pobídkové regulace je metoda *price-cap*, tj. stanovení maximální povolené ceny.<sup>11</sup> Základní myšlenkou pobídkové regulace je alespoň částečné odstranění informační asymetrie, respektive využití informací, kterými disponuje firma, k postupnému zvyšování efektivity (Machek a Hnilica 2009). Na rozdíl od RoR regulace si firma může ponechat alespoň část výnosu nad ex-ante stanovenou úroveň nákladů. Firma je tedy motivována snižovat své náklady, protože rozdíl mezi povolenými náklady a skutečně vynaloženými náklady si může ponechat jako zisk. Aby měla firma skutečně možnost realizovat zvýšení efektivity, je třeba zachovat regulační vzorec po dobu několika let (tzv. regulační období, které trvá obvykle 3-5 let). Po uplynutí této doby regulátor přistupuje k novému nastavení povolených nákladů, které vychází z účetní hodnoty nákladů vynaložených v přecházejícím regulačním období. Tyto náklady přitom odráží úspory, ke kterým byla firma motivována možností ponechat si zvýšený zisk. V průběhu několika regulačních období by se tak účetně vykazovaná výše nákladů měla dostat na hodnotu skutečně efektivních nákladů. Regulátor nemusí složitě zjišťovat efektivní nákladovou funkci

---

<sup>11</sup> Dále do této kategorie spadají např. metody *Revenue-cap*, *Yardstick*, a starší *Sliding Scale*. Na regulatorním „menu“ je však celá řada dalších metod. Neexistuje přitom definitivní terminologie a každá v praxi využívaná regulační metoda má svá specifika.



firmy, protože firma se k této hodnotě postupně přibližuje sama. Zákazník zároveň může, byť s časovou prodlevou, těžit ze zvyšující se efektivity fungování regulovaných společností v podobě snižujících se cen.

Za pozornost stojí také rozdíl mezi legislativním a ekonomickým pojetím regulace. Ten lze názorně ukázat na příkladu regulace stanovením maximálních cen (*price-cap*) a regulace stanovením maximálního povoleného výnosu (*revenue-cap*). Obě metody dosahují z ekonomického hlediska podobných výsledků.<sup>12</sup> Naopak z právního hlediska se jedná o dva diametrálně odlišné nástroje. Metoda regulace stanovením maximálních cen je omezením smluvní svobody, protože regulované subjekty si nemohou se svojí protistranou (zákazníkem) dohodnout libovolnou výši ceny za poskytnuté služby. Naopak *revenue-cap* je spíše zákonným zákazem určitého jednání, konkrétně generování vyššího než povoleného příjmu. Regulovaná společnost nicméně není přímo omezována ve své smluvní svobodě a ceny může stanovovat v zásadě svobodně. Vzhledem k tomu, že regulace *revenue-cap* je většinou doprovázena dalšími normami již zasahujícími do smluvní svobody, například zákazem diskriminačního stanovování cen, fakticky bude výsledná cena pro konečného spotřebitele zákazníka velmi podobná jako při jejím přímém stanovení metodou *price-cap*.

Komplexnost interakce mezi právním rámcem a ekonomickým pozadím hospodářské regulace v energetice ukazuje i situace v ČR. Energetický regulační úřad (2009) popisuje svou metodu regulace aplikovanou ve 3. regulačním období jako *revenue-cap* regulaci. Platné právo nicméně neumožňuje přímo přikázat soukromým subjektům (regulovaným společností) výši jejich příjmů, jak by odpovídalo metodě *revenue-cap*.<sup>13</sup> Naopak zákon 526/1990 Sb., o cenách umožňuje stanovovat cenu za přepravu, přenos a distribuci elektřiny a zemního plynu ve formě úředně stanovené ceny (§ 5). ERÚ tedy fakticky svým rozhodnutím stanovuje cenu těchto služeb obdobně jako v metodě *price-cap*. To, že tato cena je stanovena na základě komplexních výpočtů, které nejprve stanoví povolené

---

<sup>12</sup> Jedná se o výrazné zjednodušení. Rozdíly mezi oběma metodami jsou rozsáhle diskutovány v literatuře teorie regulace, viz např. Lantz (2006).

<sup>13</sup> Energetický zákon i zákon o cenách hovoří pouze o stanovování cen. Z ústavní zásady, že správní orgány mohou postupovat jenom na základě a v mezích zákona (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny) tedy vyplývá, že Energetický regulační úřad nemůže regulovaným společností přímo nařídit povolenou výši výnosů.

výnosy regulovaných společností znamená, ospravedlňuje z ekonomického hlediska konstatování ERÚ, že využívá metodu *revenue-cap*.

## **2. Reforma energetiky (hospodářská politika)**

Tato kapitola práce se věnuje politicko-ekonomickému pozadí reforem energetického sektoru, jejichž hlavním jmenovatelem je proces liberalizace či deregulace. Jejím cílem je nastínit hlavní východiska, cíle a projevy, které jsou charakteristické pro proměny většiny síťových odvětví, k nimž došlo v celé řadě rozvinutých i rozvojových zemí v uplynulých dekádách, a které se odrazily v právní úpravě nezbytné pro jejich provedení. Popis a rozbor těchto procesů poslouží jako pozadí pro výklad o souvisejících právních aspektech síťových odvětví, především o legislativních a správně právních nástrojích pro realizaci těchto reforem a zjištění fungování energetiky v nových podmínkách (kap. 3).

Konkrétně tato kapitola charakterizuje výchozí stav v podobě vertikálně integrovaných monopolů a vysvětluje důvody, které vedly ke snaze o změnu tohoto tradičního modelu (kap. 2.1). Dále se tato pasáž věnuje oblasti ekonomické regulace síťových odvětví, která je typickým projevem ingerence veřejné moci v oblasti přirozených monopolů (kap. 2.2). Na výklad navazuje vysvětlení podstaty liberalizace a deregulace energetiky, která byla reakcí na identifikované nedostatky přístupu, založeném na vertikálně integrovaných monopolech, které se nedaří napravit ani aplikací ekonomické regulace (kap. 2.3). V souvislosti s širším pojmem liberalizace jsou vysvětleny jemu podřazené pojmy přístup třetích stran (kap. 2.4) a unbundling (kap. 2.5), které slouží zejména jako nástroje pro zajištění fungování liberalizovaného trhu s elektřinou a zemním plynem. V neposlední řadě se tato část práce věnuje nezávislým regulačním orgánům, kterým jsou ve státech uplatňujících reformovanou podobu síťových odvětví typicky svěřeny pravomoci k realizaci a uplatňování těchto politik (kap. 2.6).

### ***2.1. Vertikálně integrované monopoly***

Vertikální integraci se rozumí působení jednoho podniku v několika na sebe navazujících trzích či segmentů hodnotového řetězce produkce daného statku. Klasickým příkladem vertikální integrace je společné vlastnictví dolu a elektrárny, která spaluje vytěžené uhlí. Podle ekonomické teorie dochází k vertikální integraci tam, kde neexistuje funkční trh vstupů, nebo kde není možné jeho existenci nahradit dlouhodobými kontrakty. Dalším

důvodem je existence možných úspor z rozsahů, či z přizpůsobení výrobních procesů a postupů mezi dodavatelem a odběratelem. To vyžaduje dlouhodobé kontrakty, které jsou z pohledu smluvních stran tím riskantnější čím větší a dlouhodobější investice jsou vyžadovány pro dosažení těchto úspor. Z ekonomického hlediska tedy existuje moment, kdy je z pohledu firmy výhodné nahradit smluvní vztahy vlastnickým převzetím navazujících podniků. V případě síťových odvětví je vzhledem k jejich charakteristikám (finančně nákladné investice do infrastruktury s dlouhou životností, viz kap. 1.1) ekonomická motivace k vertikální integraci logicky silnější než v případě jiných oborů. (Gómez-Ibáñez 2003, str. 250-251) Vertikálně integrované monopoly je tedy možné z ekonomického hlediska považovat za přirozenou formu organizace energetiky. Jejich protipólem a reakcí na jejich níže popsaná negativa je unbundling (viz kap. 2.5).

Kahn (1988, str. 262-263) uvádí tři hlavní nebezpečí spojená s vertikální integrací. Jedná se jednak o obehnutí regulace ceny a získávání monopolní renty prostřednictvím neregulovaných spřízněných společností, které mohou vstupy dodávat za vyšší než tržní cenu. Regulátor má díky informační asymetrii omezené prostředky pro omezení takového chování. Dalším negativem je tendence regulovaných (v souladu s předpoklady Averch-Johnsonova efektu) rozšiřovat svůj byznys bez ohledu na to, zda je výkon nových činností efektivnější než při absenci vertikální integrace. Třetí a z pohledu této práce nejdůležitější obavou je dopad vertikální integrace na hospodářskou soutěž v situaci, kdy má v jedné z vertikálně integrovaných částí hodnotového řetězce daný soutěžitel dominantní či dokonce monopolní postavení.

Tržní selhání v podobě přirozeného monopolu kombinované s vysokou mírou politické citlivosti síťových odvětví, které poskytují služby veřejného zájmu, vedlo po druhé světové válce ve většině kapitalistických zemí k přesvědčení, že jejich přímé poskytování státem (či spíše prostřednictvím státem ovládaných společností) je nejlepší forma organizace.<sup>14</sup> Spojené státy tak zůstaly jediným významným příkladem země, kde bylo

---

<sup>14</sup> Gómez-Ibáñez (2003, str. 4-6) uvádí další motivy, které vedou státy k uplatňování zvýšené míry kontroly těchto odvětví; ať už přímo vlastnictvím infrastrukturních společností či nepřímo ve formě ekonomické regulace. Jedná se o status veřejného zájmu a s tím spojené právo na vyvlastnění potřebných nemovitostí, charakter veřejného statku a konečně pozitivní i negativní externality spojené s užíváním síťové externality, které mohou být jen obtížně řešeny tradičními mikroekonomickými nástroji.

zachováno soukromé vlastnictví společností působících v síťových odvětvích (Gómez-Ibáñez 2003, str. 2). To, že veřejné vlastnictví byl jediný model uplatňovaný v socialistických zemích, není třeba dále rozvádět. Vertikální integrace a státní vlastnictví tedy na sobě nejsou přímo závislé, ale z výše popsaných důvodů se v síťových odvětvích historicky vyskytovaly společně do té míry,<sup>15</sup> že je možné je pro účely této práce považovat za téměř splývající koncepty.

Součástí neoliberalních politik založených na přesvědčení, že trh a konkurence jsou nejvhodnějšími institucemi pro zajištění optimální distribuce omezených ekonomických statků (viz kap. 2.3), je i přesvědčení, že státní vlastnictví je oproti soukromému vlastnictví méně efektivní. To, že tradiční státem vlastněné podniky vykazují horší výsledky, než privatizované podniky potvrzuje i empirická literatura. Megginson a Netter (2001) docházejí k tomuto závěru na základě přehledu dostupného výzkumu v této oblasti. Ohledně vertikálně integrovaných podniků již na počátku 70. let došel Kahn (1988, str. 325/II)<sup>16</sup> k závěru, že vertikální rozdělení výroby a přepravy elektřiny je nutné pro zajištění rovnováhy mezi regulací a hospodářskou soutěží. Tento postulát je aplikovatelný i na další síťová odvětví. V rámci reformy sektoru energetiky tak došlo i na změnu dosavadní struktury v nich působících společností, a to jak z hlediska organizace, tak vlastnictví (Gómez-Ibáñez 2003, str. 247-248).

## **2.2. Ekonomická regulace**

Na úvod této kapitoly je třeba vypořádat se s pojmem regulace, aby bylo zřejmé, jaký rozsah má tato práce. Následující popis navazuje a doplňuje výklad v kap. 1.2. Jak již bylo popsáno výše, regulací je možné rozumět jakýkoliv zásah státní moci do vztahů mezi soukromoprávními subjekty. Takto široce definovaná regulace je realizována za pomoci právních nástrojů – v obecné rovině stanovenou legislativou, jejíž dodržování je vymáháno veřejnou správou.<sup>17</sup> Tato práce se nicméně zabývá výrazně úžeji vymezenou

---

<sup>15</sup> Pro přehled rozsáhlého programu zestátnění ve většině světových regionů po druhé světové válce viz Megginson a Netter (2001, str. 323-328). Zároveň je ale třeba upozornit, že před druhou světovou válkou převažoval soukromý model (Megginson a Netter 2001, str. 322-323).

<sup>16</sup> První vydání této zásadní Kahnovy práce (1988) je z r. 1971.

<sup>17</sup> Jak upozorňují v kontextu evropských agentur Pomahač a Handrlica (2012, str. 104) *regulaci* je třeba odlišovat od *reglementace* neboli přijímání normativních právních aktů orgány moci výkonné. V rámci této je však pojem regulace chápán jako zastřešující a není určen konkrétními nástroji, kterými je regulace

oblastí regulace, totiž regulací hospodářských vztahů – ekonomickou regulací. Schopnost ovlivňovat a zasahovat do hospodářství je obecně považována za jeden z definičních znaků státu a nelze než souhlasit s Kahnem (1988, str. 328/II), že „politically free society will insist on exercising some control over its economic destiny. Regulace hospodářských vztahů je tedy v historickém kontextu jednoznačně normou a nikoliv výjimkou.

Jak již bylo objasněno v popisu ekonomického pozadí přirozených monopolů, smyslem ekonomické regulace monopolů je hledání ceny na úrovni dlouhodobých mezních nákladů dané činnosti. Dále bylo nastíněno, že existuje celá řada sekundárních cílů – regulace kvality a realizace hospodářských politik. V době, kdy stát vykonával přímou vlastnickou kontrolu nad přirozeně monopolními společnostmi, mohly být tyto cíle naplňovány za pomoci direktivního řízení a vertikálně integrované podniky tak mnohdy sloužily k naplňování vládních politik v dané oblasti.<sup>18</sup> Tuto možnost státy ztratily buď úplnou či částečnou privatizací monopolních společností, kdy se jejich řízení muselo odvíjet od oprávněných ekonomických zájmů všech vlastníků. Tam, kde si státy ponechaly plné vlastnictví monopolních společností, byla možnost direktivního naplňování cílů regulace omezena novými politikami a na ně navazující legislativou.<sup>19</sup> Nejedná se přitom pouze o pravidla vycházející z evropské legislativy. Mnohde docházelo k tomuto přerodu samovolně i na základě doporučení jiných mezinárodních organizací typu OECD nebo Světová banka.

K současné podobě ekonomické regulace přirozeně monopolních sektorů je možné smysluplně přistupovat právě jen v kontextu reformy (zejména liberalizace a privatizace) těchto odvětví a opuštění modelu vertikálně integrovaných státem vlastněných energetických společností. Tento postulát platí především v Evropském právním

---

uplatňována, ať už vydáváním správních rozhodnutí nebo vyhlášek a nařízení. V praxi je výkon regulace v tomto pojetí kombinací obojího.

<sup>18</sup> Pro diskuzi ohledně možnosti realizace hospodářských politik v podmínkách centrálně řízené energetiky viz např. Drábová, Pačes a kol. (2014, str. 189-213).

<sup>19</sup> V oblasti železniční dopravy byl tento princip zaveden směrnicí 91/440 EHS, o rozvoji železnic Společenství, jak popisuje Jáč (2013, str. 14-15): „Směrnice také vznesla požadavek na řízení železničních podniků podle zásad platných pro komerční společnosti s důrazem na jejich maximální hospodářskou efektivitu při poskytování co nejkvalitnějších služeb za nejnižší možné náklady.“

prostoru.<sup>20</sup> Dokud byly firmy působící v odvětvích telekomunikací, železniční dopravy a energetiky ve vlastnictví státu, což byl jednoznačně převažující model přinejmenším do počátku 90. let minulého století, nebylo třeba vytvářet sofistikované právní struktury regulace (Gómez-Ibáñez 2003, str. 1 a 249). Zvýšení komplexity systému v důsledku reformních politik vedlo i k určité „re-regulaci“. Konkrétně privatizace doposud státních společností si žádá i nový způsob stanovování cen (Majone 1998, str. 143). A protože samotná cena nemá žádný význam bez související úrovně kvality služby či zboží (Kahn 1988, str. 21/I) a monopolisté mohou finanční dopad administrativního snížení ceny snadno kompenzovat tomu odpovídajícím snížením kvality, je nutné zajistit i kontrolu kvality.

Na základě zkušeností z USA Kahn (1988, str. 3/I) uvádí, že pro sektory spadající do kategorie veřejných služeb (*public utilities*),<sup>21</sup> jsou charakteristické následující čtyři složky regulace v ekonomickém smyslu. Jedná se o kontrolu vstupu na trh (*control of entry*), stanovování cen (*price fixing*), předepisování kvality a podmínek plnění (*prescription of quality and conditions of service*) a ukládání povinnosti veřejné služby (*imposition of an obligation to serve all applicants under reasonable conditions*). Důležitým definičním prvkem pojmu ekonomické regulace a zároveň identifikátorem regulovaných sektorů je situace, kdy právě výše uvedené charakteristiky daného sektoru nejsou výsledkem volného působení tržních sil, ale jsou řízeny zásahy veřejné moci. Je přitom vcelku pochopitelné, že v praxi se nemusí v konkrétních případech ekonomické regulace vyskytovat všechny výše uvedené prvky, a přesto nebude pochyb o tom, že se jedná právě o tento druh regulace. Jedná se tedy o ideální výčet, které slouží spíše jako metodologická pomůcka než jako návod pro realizaci skutečných politik. Zároveň je třeba uvést, že tento výčet, který vychází z amerických reálií je velmi dobře aplikovatelný i v evropském a potažmo českém kontextu.

---

<sup>20</sup> V USA, při absenci státem vlastněných společností, byl tento model regulace uplatňován od počátku. Srov. Kahn (1988, str. 326/II), podle kterého je regulace „a peculiar institution of American society, the private ownership and management of monopoly in essential industries—a combination of circumstances that leads typically to socialization abroad—subject to governmental regulation.“

<sup>21</sup> Je otázkou, zda český termín „veřejná služba“ vhodně vystihuje anglický, zejména v americkém kontextu, používaný termín *public utility*. Tato práce se nicméně z důvodu absence vhodnější alternativy tohoto překladu přidrží.

Vzájemné vymezení pojmů veřejné služby a přirozené monopoly může posloužit jako dobrý příklad pro ilustraci toho, že ekonomická regulace může být motivována ekonomicky i z dalších důvodů. Důvody, proč regulovat přirozené monopoly, byly vysvětleny výše v ekonomicky orientovaných pasážích této práce. Pokud se v případě konkrétního sektoru nejedná o přirozený monopol, ale politická reprezentace považuje z nejrůznějších důvodů danou službu či zboží za veřejný statek, mohou státy přistoupit k regulaci nástroji ekonomické regulace také ve snaze zajistit cenovou dostupnost, ochranu spotřebitele a podobně. Jako konkrétní příklad by bylo možné uvést přetrvávající regulaci cen komodity v případě trhu s elektřinou a plynem v celé řadě členských států EU.<sup>22</sup>

### **2.3. Liberalizace a deregulace energetiky**

Liberalizace je zde chápána jako komplexní jev, či spíše proces, který má mnoho definičních aspektů. V nejjednodušším pojetí, a i s ohledem na sémantický význam slova „liberalizace“, se jedná o uvolnění restrikcí, či odstranění překážek. Klíčovým definičním znakem liberalizace v hospodářské oblasti a specificky v kontextu síťových odvětví je zrušení právních monopolů a otevření trhu konkurenci.<sup>23</sup> Jinými slovy, tam kde měl zákazník dříve možnost vstoupit do právního vztahu pouze s jedním, státem sankcionovaným dodavatelem, může nyní volit mezi kterýmkoliv ze soutěžitelů. Důležitým prvkem liberalizace v kontextu regulace přirozených monopolů je umenšení nebo odstranění výlučné pozice státu v odvětví, které je liberalizováno. Liberalizace přitom může, ale v žádném případě nemusí být doprovázena privatizací (tj. změnou státního vlastnictví na soukromé). Typickými právními projevy liberalizace je, přeměna dotčených společností na běžnou formu podle obchodního práva (např. místo státního podniku je zřízena akciová společnost).<sup>24</sup> Na to navazuje postupné odstranění různých

---

<sup>22</sup> Srov. např. ACER (2015, str. 88). ACER (2015) uvádí, že v r. 2014 podléhala komoditní složka ceny pro domácnosti přímé regulaci ve 14 členských státech EU v případě elektřiny a ve 13 členských státech v případě plynu.

<sup>23</sup> Definice konceptu liberalizace se pochopitelně zásadně různí. Příkladem velmi sofistikovaného přístupu ke konceptualizaci pojmu liberalizace z pohledu ekonomické teorie organizace je Arentsen a Künneke (1996). Jejich přístup umožňuje velmi exaktně odlišit liberalizaci od souvisejících pojmů regulace a privatizace. Využití takto specifických definic je pro potřeby této práce zbytečné.

<sup>24</sup> Hancher (1999, str. 723-724) upozorňuje, že evropská energetická politika se ani nemohla opřít o formu vlastnictví, jako o nástroj reformy energetiky vzhledem k tomu, že čl. 345 SFEU výslovně vyjímá úpravu forem vlastnictví z působnosti evropského práva.

omezení s nakládáním s akciemi v takovýchto společnostech, či jiných pojistek, které legislativními prostředky zajišťují speciální roli státu.

### ***2.3.1. Liberalizace versus deregulace – pojmosloví***

Konceptuálně je tedy možné chápat rozdíl mezi pojmy liberalizace a deregulace následujícím způsobem. Liberalizace je odstranění právního monopolu a otevření daného sektoru hospodářské soutěži. Deregulace je naproti tomu odstranění zásahů státu do některých aspektů soukromoprávních vztahů v hospodářské oblasti. Kombinací těchto dvou konceptů tedy mohou nastat čtyři různé varianty hospodářské politiky:

- Monopolizovaný trh s regulací – jedná se o tradiční přístup v současnosti přetrvávající zejména v přirozeně monopolních činnostech;
- monopolizovaný trh bez regulace – jedná se o přístup, kde hrozí zneužívání monopolního postavení a s tím související ekonomicky neoptimální výsledky;<sup>25</sup>
- konkurenční (liberalizovaný) trh s regulací – jedná se o kompromisní přístup, který je stále běžný ve velké řadě zemí a je projevem neochoty politické reprezentace ponechat v mnohdy citlivých sektorech cenotvorbu plně v režii tržních sil;<sup>26</sup>
- konkurenční (liberalizovaný) trh bez regulace – jedná se o reformní přístup vedený snahou o zvýšení ekonomické efektivity, který je dále popsán v této kapitole.

V praxi i literatuře je však mnohdy obtížné pojmy deregulace a liberalizace přesně odlišit. Kahn (1988, str. 1/II) uvádí jako jeden z důležitých aspektů regulace kontrolu vstupu, která má blízko k vytváření právních monopolů. V Talusově (2013, str. 26) pojetí je naopak zastřešující pojem liberalizace, kterou chápe jako „... any reform of regulatory

---

<sup>25</sup> Je však třeba přiznat, že ekonomická věda není zcela zajedno ohledně toho, zda má státní regulace faktický dopad na efektivní fungování monopolních trhů, resp. do jaké míry se výsledky regulovaných monopolů liší od případu, kdy by veřejná moc nechala monopolistu plně využívat svého postavení. Srov. např. Kahn (1988, str. 108-112/II).

<sup>26</sup> Kahn (1988) operuje vedle přirozeného monopolu s dalším důvodem pro regulaci některých produktových trhů (které nemají síťový charakter a s ním spojené hospodářské vlastnosti), a tím je destruktivní konkurence. V tomto případě je uplatňována kontrola vstupu na trh a regulace minimální spíše než maximální ceny.



patterns moving away from either hierarchical or association-based mechanism towards market-based solutions.“ Ani v této práci tedy nejsou tyto dva pojmy přísně rozlišovány.

### 2.3.2. *Liberalizace a přirozené monopoly*

S pojmem liberalizace také úzce souvisí proces otevírání segmentů dříve zcela monopolních činností konkurenci. To je pojmově možné a žádoucí pouze v těch segmentech, které nemají přirozeně monopolní charakter a dřívější monopol byl založen na legislativě či rozhodnutí správních orgánů (jedná se o tzv. právní monopol). Pro tento specifický proces, který se překrývá, ale není zdaleka totožný s pojmem liberalizace, by bylo možné využít pojmu deregulace. Jedná se o odstranění regulace v ekonomickém smyslu (viz popis v kap. 1.2 a 2.2), kdy stát vedle toho, že zruší právní monopol a umožní konkurenci, dále odstraní některé důležité prvky ekonomické regulace, které byly v daném segmentu dříve uplatňovány. Tedy zejména přestane regulovat cenu a případně kvalitu služeb a zboží. Proces liberalizace s sebou však paradoxně přináší často výrazné navýšení objemu regulace v širším smyslu (ve smyslu rozsahu právních předpisů) a regulační zátěže pro dotčené subjekty. Proto je pojem deregulace nutné chápat právě pouze v úzce vymezeném smyslu administrativního stanovování cen.

Z popisu přirozeného monopolu vyplývá, že není přinejmenším z hospodářského hlediska opodstatněné vytvářet v příslušných sektorech konkurenční prostředí.<sup>27</sup> Mohlo by se tedy zdát, že aplikace výše pojmu liberalizace ve smyslu otevření konkurenci by bylo v případě přirozeně monopolních segmentů *contradictio in adjecto*. Pro tyto sektory je však z hlediska liberalizace zásadní institut přístupu třetích stran (*third party access* –

---

<sup>27</sup> Toto tvrzení je pochopitelně relativní a v kontextu této práce se vztahuje pouze na tradiční rozvod elektrické energie a plynu pro dodávky konečným zákazníkům. I v případě elektroenergetiky existují tzv. *merchant lines*, tedy přeshraniční přenosová vedení stavěná na komerční bázi. Tento druh vedení může získat výjimku podle čl. 17 nařízení o elektroenergetice určenou pro nová propojovací vedení. Vedení, která získají výjimkou, nemusí splňovat požadavky unbundlingu, nepodléhají cenové ani věcné regulaci ze strany národních regulátorů, a naopak si mohou ponechat příjmy z přetížení, tj. výnos z přidělování přeshraniční kapacity. Tato vedení jsou tedy v soutěži s ostatními soukromými vedeními i tradiční infrastrukturou podléhající regulaci. Pro další informace viz de Hauteclouque a Rioux (2010, str. 163-167 a 181-182), kteří jsou ale skeptičtí k efektivnosti existujícího evropského regulačního rámce pro tento druh infrastruktury. V případě mezinárodní přepravy plynu je pak konkurence mezi jednotlivými tranzitními trasami zřejmá, s čímž počítá i energetický zákon, který v §19a o regulaci cen umožňuje ERÚ stanovit odlišný postup pro stanovení „... založeném na tržním způsobu.“ Provozovatelé přepravních soustav navíc nemají na rozdíl od svých protějšků v elektroenergetice zakázáno generovat zisk z přidělování kapacit. Naopak je to pro ně mnohdy nejdůležitější zdroj příjmů.

TPA, viz kap. 2.4. Ten je klíčový pro to, aby byla efektivně umožněna konkurence v konkurenčních segmentech, kde však soutěžitelé potřebují využívat infrastrukturu, která je pod kontrolou přirozeného monopolisty. Infrastruktury s charakteristikami přirozeného monopolu je tedy považována v terminologii soutěžního práva za nezbytnou technickou infrastrukturu ve smyslu § 11 odst. 1 písm. f) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.<sup>28</sup>

Je ale pravda, že rozdělení na přirozeně monopolní a konkurenční segmenty není ani v energetice jednoznačné. V případě výroby plynu jsou vznik a zachování konkurenčního prostředí podmíněny existencí většího počtu soutěžitelů. To může být znemožněno tím v situaci, kdy právo těžby náleží pouze jednomu nebo malému počtu subjektů.

### ***2.3.3. Liberalizace jako celosvětový fenomén – případ elektroenergetiky***

Trh s elektřinou má celou řadu specifických vlastností. Za určitých okolností naplňuje výroba elektřiny charakteristiky přirozeného monopolu. To bylo patrné zejména v období po druhé světové válce, kdy se prosadila koncepce velkých tzv. systémových zdrojů. U těch docházelo postupem času ke zvyšování instalovaného výkonu při snižování nákladů na vyrobenou jednotku elektrické energie. Zároveň v tomto období prošla elektrizační soustava postupným vývojem od lokálních zdrojů s vlastní izolovanou sítí k propojení těchto velkých elektráren do větších celků, což vedlo k zvýšení hospodárnosti výroby elektřiny (viz např. Kahn 1988, str. 70-71/II). Pokud dále uvážíme ztráty při přenosu elektřiny na větší vzdálenosti, můžeme skutečně dospět k situaci, kdy výroba elektrické energie vytváří přirozený monopol. Za takové situace je výhodnější obsluhovat ohraničenou geografickou oblast malým počtem zdrojů (nebo firem v ekonomickém pojetí) spíše než velkým počtem zdrojů, které by si navzájem konkurovaly.

S postupným rozvojem technologie a zaváděním nových primárních zdrojů do produkce elektřiny (zejména zemní plyn a obnovitelné zdroje) byl však tento trend, který vyvrcholil ve výstavbě jaderných elektráren s instalovaným výkonem v řádu jednotek GW,

---

<sup>28</sup> „... přístup k vlastním přenosovým sítím nebo obdobným rozvodným a jiným infrastrukturním zařízením, které soutěžitel v dominantním postavení vlastní nebo využívá na základě jiného právního důvodu...“

relativizován. Přesto, že dnes je již možné z hlediska charakteristiky nákladové křivky hovořit o trhu výroby elektrické energie, jako o konkurenčním existují i nadále obavy o oprávněnosti liberalizace. Například Borenstein a Bushnell (2000, str. 52) dochází k závěru, že „... for consumers restructured electricity markets may in fact be *more* costly in the short run than were their regulated predecessors.“ Tyto obavy jsou spojeny především se specifickým charakterem elektřiny jako zboží; zejména s omezenými možnostmi jejího skladování z čehož vyplývá extrémně nízká elasticita nabídky a zejména poptávky. Tyto charakteristiky, které odlišují trh s elektřinou od jiných trhů s homogenními statky (např. zemní plyn nebo obilí), vyvolávají oprávněné obavy z vysoké náchylnosti ke zneužívání tržní síly<sup>29</sup> na trhu s elektřinou a podle některých ospravedlňují zachování regulace i tohoto segmentu elektroenergetiky (Borenstein a Bushnell 2000). Obavy z nejednoznačného vlivu liberalizace na ceny pro konečného spotřebitele potvrzuje za použití kvantitativních metod též Nagayama (2006). Na základě statistického zkoumání panelu 78 rozvinutých i rozvojových států mezi lety 1985 až 2003 dospívá k závěru, že liberalizace nevede vždy ke snížení cen elektřiny, a naopak ji může i zvyšovat (Nagayama 2006, str. 472).

V sektoru elektroenergetiky bylo průkopníkem na poli liberalizace jednoznačně Chile, které zahájilo reformu svého trhu s elektřinou již v roce 1982 pod vlivem ekonomů inspirovaných tzv. Chicagskou školou a jejich neoliberalních politik.<sup>30</sup> Jako příklad celosvětového trendu směřujícího k liberalizaci může posloužit Ruská federace, kterou jistě nemůžeme podezírat z toho, že by byla povinna přejímat evropskou regulaci, a přesto přistoupila k liberalizaci svého elektroenergetického sektoru. Seliverstov (2010) přitom dochází k závěru, že liberalizace elektroenergetického sektoru v RF není jen „Potěmkinovou vesnicí“, ale upřímně míněnou snahou o reformu tohoto sektoru ekonomiky vedenou cíli podobnými jako v případě liberalizace v EU. Je přitom vhodné zdůraznit, že liberalizace se v RF pouze v omezené míře týká plynárenského sektoru. To má zřejmě souvislost s geopolitickými implikacemi obchodu s plynem a faktem, že na

---

<sup>29</sup> V souvislosti se síťovým charakterem odvětví, který implikuje přítomnost přetížení (*congestion*) je zmiňována jako zvláště nebezpečná lokální tržní síla (*locational market power*). Pro základní popis tohoto problému viz např. Borenstein a Bushnell (2000, str. 51); pro detailní analýzu v podmínkách přidělování kapacit a řízení přetížení na trhu s elektřinou viz Harvey a Hogan (2000).

<sup>30</sup> Srov. např. Pollitt (2004, str. 2-4).

rozdíl od elektřiny představuje zemní plyn zásadní vývozní artikl RF. Pro vládu je tedy za takové situace výhodné vytvořit či podporovat existenci jednoho monopolního „národního šampióna“, a to i na úkor efektivního fungování vnitroruského trhu (Seliverstov 2010, str. 42). Jako zajímavé doplnění pro účely komparace se situací v EU je možno uvést, že silná vlastnická účast v elektroenergetickém byznysu a centralizovaný výkon státní správy (relativně v porovnání s EU), umožnil provedení zmíněných reforem výrazně snadněji a s téměř nulovým odporem ze strany dotčených společností oproti lopotnému zavádění liberalizačních reforem na úrovni EU (Seliverstov 2010, str. 46 a 50). Pozitivní roli v rychlém přijímání potřebné legislativy samozřejmě mohl hrát i fakt, že existovaly evropské vzory (a také odborníci schopní je přenést), které bylo možné převzít.

Mezi další země, ve kterých došlo v uplynulých dekádách k liberalizaci energetiky, jsou například Austrálie a Nový Zéland. To, že se jedná o skutečně globální trend, vedle výše uvedeného příkladu Ruské federace dokazuje i liberalizace v Japonsku (Hosoe 2006, str. 230-231) nebo od roku 2002 postupně probíhající reforma a restrukturalizace elektroenergetiky v Číně, která má mnoho znaků liberalizace (zejména dezintegrace vertikálně integrovaných monopolů a konkurence na trhu výroby elektřiny; viz např. Wang 2012 a Gao a Biesebroeck 2014). Nagayama (2009) dále statisticky dokumentuje rozšíření různých forem liberalizace v celé řadě rozvojových zemí.<sup>31</sup> Liberalizaci energetiky a dalších sektorů v ČR tedy není možné v žádném případě přičítat pouze politikám Evropské unie. Naopak je třeba ji chápat jako celosvětový fenomén prosazování neoliberalních ekonomických politik v období po skončení studené války, které spočívají namnoze v deregulaci a liberalizaci celé řady sektorů hospodářství a celkově posilování role volného trhu.

---

<sup>31</sup> V asijských rozvojových zemích zavedlo model odlišný od tradičního vertikálně integrovaného monopolu jen málo zemí, v latinské Americe, zemích bývalého Sovětského svazu a ve východní Evropě zavedla určitou formu konkurence více než polovina zkoumaných zemí. V případě rozvinutých zemí byla zavedena pokročilá forma liberalizace (tj. konkurence i na úrovni maloobchodu) v naprosté většině případů. Viz Nagayama (2009, str. 466-467).

### 2.3.4. *Motivace pro reformu energetiky*

Motivace pro liberalizaci dříve monopolních odvětví je komplexní. Jde jednak o snahu zefektivnit fungování těchto společností, které mnohdy představovaly spíše zátěž pro státní rozpočty než ziskové aktivum. Dále lze mezi dílčí motivace zařadit i snahu o modernizaci a zkvalitnění služeb poskytovaných společnostmi. S tím úzce souvisí otázka získání finančních prostředků potřebných pro investice do modernizace, které by mohli dodat soukromí investoři.

Hlavním důvodem liberalizace a deregulace je však přesvědčení, že regulace je pouze nedokonalou náhražkou konkurence, jakožto druhého ze dvou možných institucí zajišťujících disciplínu a společensky přínosnou činnost soukromých podniků (Kahn 1988, str. iii/II). Z hlediska dosažení primárních cílů regulace (tj. regulace kvality a regulace ceny) je konkurenci třeba chápat jako vhodnější nástroj k dosažení optima než ex-ante regulace. Právě působení tržních sil by mělo umožnit nalezení ekonomického optima co do ceny i kvality služeb (zboží). Pro zavedení konkurence a její udržení je zásadní správné provádění tzv. ex-post regulace, tj. dozor nad dohodami narušujícími soutěž (kartely a koluze), spojováním soutěžitelů a dodržováním pravidel hospodářské soutěže.

Kahn (1988, str. 250/II) se domnívá, že většina ekonomů se shodne na tom, že tam, kde je to možné, by měla být míra regulace co nejvíce omezena. Hospodářská soutěž může nejlépe posloužit cílům „of bringing prices closer to cost, eradicating price discrimination, weeding out inefficient suppliers, stimulation improvements in efficiency and service.“ Liberalizace je ale především nástroj umožňující působení trhu v některých stupních hodnotového řetězce dotčených sektorů s cílem dosáhnout nejlepší možné výsledky pro konečného spotřebitele. To souvisí s poznáním (a také možnostmi díky technickým inovacím<sup>32</sup>), že ne všechny činnosti dříve bezvýhradně zahrnuté do právních monopolů jsou přísně vzato přirozeně monopolní v ekonomickém smyslu a že je tedy možné je otevřít pro konkurenci. Právě otevření dříve monopolních sektorů konkurenci

---

<sup>32</sup> Toto platí zejména pro sektor telekomunikací, viz např. Kahn 1988, str. xvii. Nicméně ani v energetice by pravděpodobně nebylo možné uvažovat o rozvoji konkurenčních aktivit bez rozvoje informačních technologií, které umožňují spravování komplexních operací na trhu s elektřinou a plynem.

je podstatou liberalizace. V rámci Evropské unie došlo k liberalizaci nejprve v sektoru telekomunikací, který následovala právě energetika a později též poštovní služby (Talus 2013, str. 19). Do stejného období spadá také liberalizace železniční dopravy, která se však omezuje především na mezinárodní aktivity a na vnitrostátní úrovni je v případě přepravy osob velice omezená (viz Jáč 2013, str. 28-29 a 89).

V kontextu energetiky byla jedním z hlavních deklarovaných důvodů pro liberalizaci snaha o snižování cen energií. Převládá přesvědčení, že klasické přístupy ekonomické regulace vedou k neefektivnímu vynakládání provozních i kapitálových nákladů. Liberalizace a otevření trhu v těch segmentech energetiky, které nejsou považovány za přirozeně monopolní, tak měla vést k vyšší nákladové efektivnosti dotčených společností a snížení cen pro konečného spotřebitele. Nagayama (2006, str. 468-469) skutečně nachází statisticky významný vztah mezi růstem cen elektřiny a rozhodnutím provést reformu elektroenergetiky směrem od vertikálních monopolů a k většímu uplatnění tržních principů.

#### **2.4. Přístup třetích stran**

Přístup třetích stran (*third party access* – TPA) k navazující infrastruktuře je zcela zásadní pro fungování hospodářské soutěže v navazujících segmentech daného ekonomického odvětví. Bezdůvodné odepírání přístupu k nezbytné technické infrastruktuře ze strany soutěžitele s významnou tržní silou (dominanta) je z pohledu soutěžního práva klasickým příkladem zneužití dominantního postavení. V případě síťových je TPA typicky předmětem ex-ante regulace a provozovatel infrastruktury má zákonem danou povinnost umožnit přístup ke své infrastruktuře ostatním soutěžitelům. TPA se ukázal být úhelným kamenem a nosným prvkem realizace liberalizace evropského trhu s elektřinou v počátcích tohoto procesu v první polovině 90. let před vydáním první směrnice o elektroenergetice (Eising a Jabko, str. 7-12).

Obecně jsou rozlišovány dva typy přístupu třetích stran. Jedná se o (1) sjednaný přístup (*negotiated TPA*) a o (2) regulovaný přístup (*regulated TPA*).<sup>33</sup> Pravidla sjednaného TPA

---

<sup>33</sup> Ještě méně preskriptivní přístup k infrastruktuře je možný u těžebních plynovodů (tzv. *upstream* síť) podle čl. 34 směrnice o plynárenství, kde je podoba podmínek pro přístup třetích stran ponechána na libovůli členských států. Jediným požadavkem je uplatnění principů spravedlivého a otevřeného přístupu,

v zásadě ukládají majiteli (provozovatel) infrastruktury vyjednávat se všemi zájemci o využití dané infrastruktury. Podle platné evropské energetické legislativy je tento režim TPA přípustný pouze pro přístup ke kapacitám pro skladování zemního plynu (čl. 33 odst. 1 a 3 směrnice o plynárenství).<sup>34</sup> Vyjednávání se musí uskutečnit na základě předem uveřejněných podmínek, které jsou pro všechny případné zájemce shodné a jsou pro provozovatele závazné. Provozovatel nemůže odmítnout uzavřít smlouvu, a tím znemožnit využití své infrastruktury, bez objektivních příčin. Mezi ty patří zejména nedostatek kapacity. Případné spory, které mohou vzniknout při sjednávání přístupu,<sup>35</sup> jsou často rozhodovány správními orgány. Konkrétně podle čl. 33 odst. 3 směrnice o plynárenství je podstatou režimu sjednaného TPA je povinnost umožnit sjednání přístupu ke skladovací kapacitě, pokud je tato kapacita nezbytná pro působení v jiných segmentech trhu s plynem. Hlavní maximou pro smluvní jednání je dobrá víra. Provozovatel tedy musí projevit ochotu smlouvu o přístupu uzavřít, pokud není možné prokázat, že jsou pro něj navržené podmínky nevýhodné.

Důvodem pro zavedení regulovaného TPA je poznání, že vyjednávaný přístup třetích stran dává sice potenciálním uživatelům infrastruktury právní nástroje pro přístup k infrastruktuře, ale v praxi je tento přístup často omezován. Regulovaný přístup tedy přímo ukládá povinnost uzavřít smlouvu s každým oprávněným zájemcem (tedy nikoliv pouze o smlouvě vyjednávat), pakliže nejsou dány objektivní překážky pro využití infrastruktury (opět např. nedostatek kapacity). A to navíc za cenových podmínek stanovených správním orgánem (nebo za cenu stanovenou na základě metodiky schválené příslušným orgánem). Je přitom zřejmé, že právě příliš vysoká a ekonomicky neoprávněná cena je jedním z hlavních způsobů, jak efektivně odradit případné zájemce o využití infrastruktury. I v případě, že zájemce akceptuje nabídnutou cenu, hrozí, že tato cena bude vyšší než odpovídající cena, kterou by dominant účtoval sám sobě. Tím je

---

zamezení zneužívání dominantního postavení. Také je demonstrativně uveden výčet možných důvodů pro odmítnutí přístupu třetím stranám. Jedná se spíše o rozvedení a utvrzení pravidel ochrany hospodářské soutěže než o samostatný režim TPA.

<sup>34</sup> Sjednaný TPA je naopak vcelku běžným režimem přístupu k infrastruktuře mimo EU. Srov. např. nastavení Chilského režimu přístupu k přenosové soustavě v Pollitt (2004, str. 16-18).

<sup>35</sup> Typicky spory mezi zájemcem a provozovatelem, kdy předmětem sporu je odmítnutí návrhu na uzavření smlouvy o přístupu ze strany provozovatele.

zhoršeno postavení druhého soutěžitele a omezen prostor pro hospodářskou soutěž na navazujícím trhu.<sup>36</sup>

Stanovení ceny pomocí ex-ante regulace je přitom z pohledu zájemců o využití infrastruktury a potažmo i státní správy snazší a hospodárnější než spoléhání se na sporné řízení před příslušným orgánem nebo dokonce využívání nástrojů ex-post regulace. Nástroji ex-post regulace, je především dohled na úseku ochrany hospodářské soutěže, kdy se může neúspěšný žadatel domáhat rozhodnutí o tom, že provozovatel infrastruktury zneužil svého dominantního postavení. Tento přístup je proto často volen v těch segmentech daného odvětví, které jsou považovány za důležitější a skutečně nepostradatelná pro účinnou hospodářskou soutěž na navazujících trzích. Infrastruktura, která je pouze doplňková může být ponechána v režimu sjednaného TPA. To je i důvodem pro rozdílný přístup ke skladovací kapacitě na jedné straně a přepravním a distribučním soustavám na straně druhé. Bez možnosti dopravit plyn ke svým zákazníkům nemůže soutěžitel na maloobchodním trhu s plynem fungovat a zamezení přístupu k přepravní a přenosové infrastruktuře je tak absolutní bariérou vstupu, kterou je nutné odstranit. Naopak možnost skladovat plyn sice není nezbytnou podmínkou pro úspěšné působení na maloobchodním trhu s plynem (tím spíše pokud existuje likvidní velkoobchodní trh), ale prostřednictvím temporální arbitráže umožňuje soutěžitelům optimalizovat náklady a má tedy vliv na fungování hospodářské soutěže. Proto je i přístup k zásobníkům plynu podroben režimu přístupu třetích stran, ale pouze v jeho mírnější sjednané podobě.

Dnes již v evropském kontextu obsoletní (Talus 2013, str. 70-71) alternativou k TPA byl model založený na jediném kupujícím (*single buyer*). Tento přístup, jehož aplikace byla umožněna první směrnicí o elektroenergetice, spočívá v existenci separátní entity, která nakupuje elektřinu od všech výrobců (inkumbentů i nezávislých provozovatelů), kterou následně předprodává zákazníkům. *Single buyer* je tedy vedle vlastníka infrastruktury jediným účastníkem trhu, který má právem garantovaný přístup do sítě. Mezi proponenty

---

<sup>36</sup> Nemusí se tedy jednat jen o odepření přístupu k nezbytné infrastruktuře (tedy *refusal to deal*), ale relevantní hrozbou je i protisoutěžní jednání v podobě *margin squeeze*.



tohoto modelu patřili zejména ti aktéři, kteří odmítali liberalizaci sektoru, tedy zejména Francie (Talus 2013, str. 61 a Eising a Jabko, str. 10-11).

## **2.5. *Unbundling***

Na předcházející výklad je možné plynule navázat vymezením pojmu unbundling<sup>37</sup>, které je dalším klíčovým termínem pro studium regulace přirozených monopolů. Zahraniční literatura se problematice unbundlingu věnuje obšírně, a to jak z ekonomického hlediska, tak z právní perspektivy.<sup>38</sup> V českém prostředí podává ucelený právní popis vlastnického unbundlingu Brabcová (2009). Vondráček a Skuček (2010) se zabývají přínosy a náklady pro unbundlingu energetických společností v ČR a docházejí k závěru, že hlavní cíl v podobě zvýšení konkurence naplněn byl, ale v důsledku exogenních vlivů (růst velkoobchodní ceny a náklady podpory OZE) nedošlo ke snížení koncových cen.

Ani pokročilá forma TPA, tedy regulovaný TPA mnohde nepřinesl efektivní zpřístupnění potřebné infrastruktury. Podmínky přístupu k infrastruktuře nejsou totiž stanoveny pouze cenou za její použití, jakkoliv je právě cena jednou z nejdůležitějších komponent smluvního vztahu. Provozovatel infrastruktury má mnoho dalších možností, jak případnému zájemci znemožnit nebo alespoň ztížit přístup k infrastruktuře a následně i její využívání v hospodářské soutěži na navazujících trzích. Jedná se zejména o argumentaci nedostatkem technické kapacity, kterou je obtížné objektivně vyvrátit. Dále mohou být nepříznivě nastaveny další podmínky smluvního vztahu a provozovatel může vytvořit další mimosmluvní bariéry pro potenciální uživatele infrastruktury. Nowak (2010, str. 3692) uvádí následující hlavní způsoby, kterými mohou vertikálně integrovaní provozovatelé infrastruktury diskriminovat své potenciální konkurenty. Technické překážky (např. nákladné procedury pro změnu dodavatele); manipulace s přístupovými poplatky a předávání citlivých obchodních informací o změně dodavatele svému

---

<sup>37</sup> Přestože je tento termín v legislativní sféře stabilně překládán jako „oddělení“, pro účely této práce je vhodnější přidržet se termínu „unbundling“, který je v textu ihned rozpoznatelný a čtenáři poskytne potřebný obsah. Podobně je využíván tento termín namísto českého překladu i v Brabcová (2009) a Vaculíková (2011).

<sup>38</sup> Pro popis a dopady unbundlingu v sektoru elektroenergetiky viz např. Haucap (2007). Nowak (2010) poukazuje na souvislost mezi unbundlingem a přístupem k energetické infrastruktuře. Pro unbundling v telekomunikacích viz např. Faulhabera (2003), které poukazuje na problematický příspěvek unbundlingu účastnické linky (*local loop unbundling*) k rozvoji konkurence na trhu telefonních služeb.

vertikálně integrovanému dodavateli; manipulace s dostupnou kapacitou a vytváření přetížení na infrastrukturu, kterou chce alternativní dodavatel využívat k dovozu energie; křížové dotování konkurenčního byznysu ze strany přirozeně monopolních činností (které musí hradit i zákazníci alternativních dodavatelů).<sup>39</sup> Všechny tyto nástroje nemusí být přísně vzato nelegální, každopádně ale znesnadňují či zcela znemožňují dosažení cílů liberalizace, či více juridickým jazykem znemožňují realizaci záměrů zákonodárce, a tedy naplnění ducha zákona. V každém případě je velmi obtížné jim bránit ex-post dozorem a postihem ze strany regulačních orgánů (Lowe a kol. 2007, str. 25-28, str. 25).

K faktickému omezování TPA však bude docházet pouze v situaci, kdy je k takovému počínání provozovatel infrastruktury ekonomicky motivován. Taková situace nastane, kdy je finančně zainteresován na činnosti na navazujícím (*upstream* i *downstream*) trhu, pro nějž je infrastruktura potřebná. Za příklad může posloužit energetická společnost, která podniká na trhu výroby elektřiny (tedy *upstream* trh vůči přenosu a distribuci elektřiny). Trh s výrobou elektřiny byl nedávno liberalizován a tento bývalý monopolista (tzv. inkumbent) čelí riziku, že bude vystaven konkurenčnímu tlaku na cenu a ztrátě podílu na trhu, což ve svém důsledku povede k snížení jeho tržeb a zisku. Takový inkumbent má pochopitelně zájem na tom, aby se na liberalizovaném trhu neobjevili noví výrobci elektřiny. Alternativní výrobce elektřiny se může na trhu s výrobou elektřiny uplatnit pouze, pokud bude schopen svou elektřinu dopravit k zákazníkům. Proto potřebuje souhlas s využíváním infrastruktury, kterou vlastní provozovatel přenosové sítě. Pokud je inkumbent na trhu s výrobou elektřiny zároveň vlastníkem přenosové soustavy anebo vykonává faktickou kontrolu nad vlastníkem a provozovatelem této infrastruktury,<sup>40</sup> má motivaci přístup alternativního dodavatele k síti omezit. Pokud má tedy zákonodárce za cíl umožnit skutečně efektivní hospodářskou soutěž v konkurenčních segmentech, bude se snažit tento konflikt zájmů odstranit. Možným způsobem, jak toho dosáhnout je právě unbundling – tedy různé formy oddělení

---

<sup>39</sup> Pro diskuzi o dalších možných překážkách pro přístup k energetické infrastruktuře a konkrétní příklady srov. Lowe a kol. (2007, str. 25-28).

<sup>40</sup> To je typický stav, který je důsledkem dřívější vertikální integrace v daných sektorech. Vertikální integrace byla ekonomicky smysluplným přístupem v podmínkách, kdy byl sektor monopolistický. To platí pro „evropský“ přístup s existencí velkých státem ovládaných společností i „americký“ přístup, kde byla udělována licence (a tím de facto zaveden právní monopol) na přepravu, maloobchodní dodávku a mnohdy i výrobu elektřin v daném regionu.

vlastnictví anebo provozování infrastruktury od podnikání v konkurenčních segmentech trhu.

Unbundling je vcelku široký pojem a zastřešuje různé formy oddělení z pohledu oblastí, které musí být explicitně rozděleny mezi činnosti v konkurenčních a přirozeně monopolních segmentech trhu. Oddělení se týká (1) účetnictví, (2) managementu a řízení dané činností z funkčního hlediska, (3) právní formy a (4) vlastnictví jako takového. Podle těchto linií jsou teorie (viz např. Nechvátal, Pilavachi a Kakaras 2012, str. 540) režimy oddělení děleny (1) účetní unbundling, (2) funkční unbundling,<sup>41</sup> (3) právní unbundling a (4) vlastnický unbundling. Tyto čtyři druhy unbundlingu je možné chápat též jako kontinuum od nejméně po restriktivní zásah veřejné moci do subjektivních práv adresátů regulace. Postupné utužování režimů unbundlingu je reakcí na vnímanou nedůslednost a neúspěšnost mírnějších režimů unbundlingu a je vedené snahou o dosažení stavu, který bude dostatečný pro efektivní hospodářskou soutěž (srov. Lowe a kol. 2007, str. 23). Je pak logické, že každý následující obsahuje i prvky předchozího stupně.

Účetní unbundling spočívá v prostém vedení odděleného účetnictví pro konkurenční a monopolní činnosti. Hlavním cílem tohoto režimu unbundlingu je zabránit křížovým dotacím, které by vertikálně integrovanému podniku umožnily účtovat na navazujících trzích predátorské ceny a omezovat tak hospodářskou soutěž.

Funkční unbundling spočívá v oddělení výkonných činností v rámci jedné společnosti. Spočívá v systému vybudování čínských zdí, které mají zajistit maximální možnou míru nezávislosti managementu zodpovědného za ty organizační složky vertikálně integrovaného podniku, které se zabývají monopolními činnostmi (stačí organizační rozčlenění uvnitř jedné právnické osoby) a nezávislé řízení přirozeně monopolních činností. Další důležitou složkou funkčního unbundlingu je omezení toků informací v rámci vertikálně integrovaného podniku. Cílem je zajistit, aby byl každodenní výkon

---

<sup>41</sup> Například Brabcová dělí funkční unbundling dále na specifickou kategorii manažerského unbundlingu, který spočívá v oddělení řídicí struktury dotčených společností, a na informační unbundling, který zakazuje využívání obchodních dat získaných v souvislosti přirozeně monopolní činností pro potřeby konkurenčních aktivit (Brabcová 2009, str. 26-29). Obdobně Lowe a kol. (2007, str. 24).

monopolních činností vykonáván nezávisle na partikulárních zájmech zbytku vertikálně integrovaného podniku. A aby citlivé obchodní informace, ke kterým má provozovatel infrastruktury přístup z titulu organizace navazujících trhů a technického fungování přepravních, přenosových a distribučních soustav nebyly sdíleny s organizačními složkami téhož podniku, které jsou v konkurenci s ostatními neintegrovanými soutěžiteli.

Právní unbundling zahrnuje všechny výše uvedené znaky, a protože je v praxi obtížné zajistit funkční unbundling v rámci jedné společnosti, stanovuje povinnost vykonávat monopolní činnosti prostřednictvím samostatných právnických osob. Tak je dosaženo vyšší míry organizačního oddělení. Zároveň toto uspořádání usnadňuje kontrolu dodržování pravidel unbundlingu a nediskriminačního přístupu třetích stran. Samostatná právnická osoba však není omezena z pohledu své vlastnické struktury a může být součástí jednoho koncernu společně se spřízněnými osobami vykonávajícími konkurenční činnosti.

Vlastnický unbundling je nejprísnejší formou unbundlingu s jednoznačně nejdramatičtějším zásahem do ústavních práv regulovaných osob. Spočívá v zákazu vlastnického propojení osob vykonávajících v monopolní činnosti (přeprava a přenos) na jedné straně a osob působících na trzích, kde probíhá hospodářská soutěž (výroba, import a dodávka konečným spotřebitelům). Cílem je zajistit, aby podnikatel v konkurenčním segmentu nemohl vykonávat faktickou kontrolu nad vlastníkem nebo provozovatelem infrastruktury a ten neměl jakoukoliv motivaci upřednostňovat jednoho soutěžitele před druhým.

Určitou alternativou k plnému vlastnickému unbundlingu je model, kdy je přísně odděleno vlastnictví infrastruktury od jejího provozování. V takovém systému si může např. výrobce elektřiny ponechat vlastnictví přenosové sítě (a související regulovaný příjem) nesmí však mít žádný vliv na manažerská rozhodnutí, která by ovlivnila efektivní výkon práv souvisejících s TPA. To zahrnuje plánování a výstavby nové infrastruktury, údržbu existující infrastruktury, dispečink zdrojů atd. Všechny tyto činnosti jsou svěřeny

provozovateli soustavy, který již musí být plně vlastnický oddělený.<sup>42</sup> Jak je popsáno níže, tento model je v EU možný v případě existence vertikálně integrovaného podniku v době počátku účinnosti směrnic třetího energetického balíčku. Členské státy si mohly zvolit pro své provozovatele přenosové a přepravní soustavy režim nezávislého provozovatele soustavy (*independent system operator*), nebo nezávislého provozovatele přenosové/přepravní soustavy (*independent transmission operator*). Tyto režimy umožňují zachování vlastnictví přenosové, resp. přepravní soustavy v rámci jednoho koncernu.

## 2.6. *Nezávislé regulační orgány*

Provádění výše popsaných reforem energetického sektoru a síťových odvětví obecně je většinou svěřeno nezávislým regulačním orgánům. Gómez-Ibáñez (2003, str. 11-13) ukazuje, že zavedení regulačních orgánů je součástí jednoho z možných přístupů k řešení tržního selhání v podobě přirozeného monopolu, který nazývá diskreční regulace (*discretionary regulation*). Ta je charakterizována vedle pravomocí v oblasti regulace cen a standardu kvality i v tom, že legislativní rámec dává regulačním orgánům vcelku velký prostor pro reakci na nepředvídané okolnosti (což není možné v případě dalšího možného přístupu – detailních smlouvách o koncesi), což je ve stále komplexnější realitě moderního světa nezbytné pro adekvátní poskytování služeb přirozených monopolů.

Vznik a postavení nezávislých regulačních orgánů je třeba posuzovat v kontextu moderního politického systému, který je označován jako "regulační stát" (Špiruda 2015). S konceptem regulačního státu přišel Majone (1994), který v souvislosti s procesem liberalizace, privatizace a deregulace upozornil na posun v módu státních intervencí do hospodářství od dirigistického státu ke státu regulačnímu. Regulační stát se odlišuje od dirigistického státu soukromým charakterem subjektů podnikajících ve strategických ekonomických odvětvích a delegací regulačních pravomocí z výkonných státních orgánů na nezávislé regulační instituce, které v oboru své působnosti koncentrují pravomoci výkonné, legislativní a kvazi-soudní (Majone 1998). Koncepce regulačního státu má

---

<sup>42</sup> Tento model je preferovaný v USA podle tzv. *Standard market model*, který zavedl institut nezávislého provozovatele soustavy (*independent system operator*, s působností pro jeden stát) a regionálního provozovatele přenosové soustavy (*regional transmission operator*, s působností pro více států).

původ v USA a v širším měřítku se rozšířila do západní Evropy v 80. a 90. letech 20. století, kde doprovázela proces privatizace monopolních státních podniků (Thatcher 2002). Díky Evropské unii se na počátku 21. století rozšířila do velké části Evropy a v současnosti se prosazuje také na jiných kontinentech (Asie, Afrika).

Majone (1994, str. 97-98) dokonce upozorňuje na to, že liberalizace (v jeho terminologii deregulace) je jen prvním krokem k re-regulaci, která stojí na jiných prostředcích než dřívější intervence veřejné moci; zejména na ekonomických pobídkách spíše než na administrativních pravidlech. Mezi typické regulační orgány patří instituce, v jejichž pravomoci je regulace a kontrola hospodářské soutěže, bankovníctví, energetiky, vodárenství, telekomunikací, drážní dopravy, médií, poštovních služeb apod. Hlavní důvody delegace regulačních pravomocí z politicky řízených ministerstev na regulační orgány jsou zejména: zamezení vlivu politicky motivovaných rozhodnutí v daném odvětví, zajištění stability ekonomického prostředí, soustředění odborných znalostí ve specializovaných oborech národního hospodářství a požadavky mezinárodních institucí, zejména Evropské unie, na liberalizaci a transparentnost trhu (viz např. Majone 2002). Očekávaná objektivnost technické regulace svěřené regulačním orgánům závisí na jejich nestrannosti. Ta je zajištěna jejich institucionální nezávislostí v několika rovinách. Nezávislost regulačních orgánů spočívá v nezávislosti na politických orgánech a podnikatelských subjektech. Regulační orgány musí být nezávislí v rovině organizační, funkční, rozhodovací a finanční. Dále je rozlišována nezávislost formální (de iure) a materiální (de facto). Majone (1994, str. 92-95) zároveň upozorňuje na úskalí spojená s otázkou politické odpovědnosti regulačních orgánů, které právě z titulu své nezávislosti na výkonné moci postrádají demokratickou legitimitu.

### **3. Právní aspekty a nástroje reformy energetiky**

Při popisu právní úpravy v oblasti energetiky je třeba mít na zřeteli výše popsané politiky v oblasti energetiky. Bez znalosti konkrétních opatření a nástrojů, které zákonodárce míní právními normami implementovat, není možné porozumět prostému textu tohoto zákona. Jak uvádí Talus (2013, str. 7) velké množství institutů objevujících se v energetickém právu EU je možné interpretovat pouze s přihlédnutím k politickým konceptům, které jsou v jejich pozadí. Platné energetické právo vždy odráží politiky, které v daném okamžiku převažovaly. S postupným vývojem energetické politiky

dochází k proměně a přizpůsobení významu textu předpisů v oblasti energetiky. Obdobně Hancher a Larouche (2011) poukazují na významný posun v právní regulaci síťových odvětví v EU. Díky svému charakteru nejsou síťová odvětví (a specificky energetika a telekomunikace) vhodná pro tradiční metodu právní úpravy založenou na statickém a formalistickém přístupu za pomoci definic a konceptů, které vedou k právním následkům. Projevuje se v nich odlišné paradigma, které spočívá na obecných pokynech a principech vycházejících z multidisciplinárních poznatků, zejména ekonomické vědy. Tyto pokyny a principy jsou specializovanými regulačními orgány aplikovány na konkrétní a mnohdy velmi specifické případy.

Analýza právních aspektů energetiky se tak neobejde bez porozumění energetické politiky, na jejímž pozadí vzniká legislativa. To byl hlavní účel předcházející části této práce. Na ní naváže v kapitolách níže rozbor konkrétních právních předpisů, které energetickou politiku implementují. Vzhledem k tomu, že většina energetických politik směřujících k reformě energetiky vychází z iniciativ EU, jsou následující řádky primárně organizovány kolem příslušné evropské legislativy, na kterou navazuje popis tuzemské úpravy, která ve většině případů evropskou legislativu transponuje.

### ***3.1. Primární právo EU a energetika***

Pro popis a posouzení právní úpravy, která v kontextu ČR upravuje sektor energetiky, je třeba vyjít z předpisů práva Evropské unie. Jádrem hmotněprávní úpravy energetiky jako specifického odvětví je na úrovni primárního práva obsaženo ve Smlouvě o fungování Evropské unie. Nicméně i některá ustanovení Smlouvy o Evropské unii dávají základ pro právní úpravu energetiky v rámci EU. Jedná se zejména o čl. 3 odst. 1 SEU, který v abstraktní rovině vymezuje cíle Evropské unie, mezi které patří i podpora blahobytu svých obyvatel. Je přitom zřejmé, že konkrétní energetické politiky realizované prostřednictvím legislativy EU jsou vedeny právě snahou o zajištění blahobytu svých obyvatel. Konkrétněji se jedná o tři strategické cíle energetické politiky EU, kterými jsou (1) bezpečná a spolehlivá dodávka energií (zabezpečení dodávek), (2) která je ohleduplná k životnímu prostředí a umožňuje udržitelný rozvoj (udržitelnost) a (3) je realizovaná za přijatelné ceny (konkurenceschopnost). Čl. 3 odst. 3 SEU pak dále stanovuje, že „Unie vytváří vnitřní trh“. Právě ustanovení SEU o vytváření vnitřního trhu je odrazovým můstkem pro podrobnější úpravu fungování energetiky v EU.

Základní rámec, který posléze sloužil pro realizaci tržně orientovaných reforem a liberalizaci na trhu s energiemi v EU i jednotlivých státech, je zakotven v základních normách evropského práva, přítomných již v zakládacích smlouvách. Cross a kol. (2001, str. 222-279) spatřují v primárním právu pět hlavních oblastí, které mají dopad na energetiku v nejširším pojetí.<sup>43</sup> Konkrétně je to (1) volný pohyb zboží, (2) ochrana hospodářské soutěže, (3) volný pohyb kapitálu a služeb, (4) výjimky z předešlých pravidel, které mohou být za určitých podmínek uplatněny na energetiku a podniky v ní působící (více viz kap. 3.2.1) a (5) pravidla státní podpory. Volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu, kolektivně známé jako čtyři tržní svobody EU, jsou základem vnitřního trhu vymezené v čl. 26 SFEU (Tomášek, Týč a kol. 2013, str. 210-212). Pro vnitřní trh s energiemi platí stejné principy a pravidla jako pro vnitřní trh EU obecně a vnitřní trh s energiemi je prostorem bez vnitřních hranic, v rámci kterého je možný volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu, jakož i je zaručena svoboda usazování (Vaculíková 2011, str. 49).

Dále je pro sektor energetiky zásadní i úprava hospodářské soutěže (čl. 101 a 102 SFEU, včetně specifického postavení podniků poskytujících služby obecného hospodářského zájmu podle čl. 120 SFEU) a státní podpory (čl. 107). Tyto stěžejní pravidla evropského práva však v oblasti energetiky nebyly dlouhou dobu důsledně uplatňovány vzhledem k zásadnímu politickému významu tohoto sektoru pro členské státy. Jak ukazuje Talus (2013), v okamžiku, kdy nastala vhodná politická konstelace a začaly se prosazovat liberalizační tendence, začalo být do té doby spící primární právo aplikováno i na energetiku. Významným dokumentem, který předznamenal konzistentní přístup Evropské unie k problematice energetiky, byla rezoluce Rady z roku 1986, která stanovila obecné cíle energetické politiky do roku 1995. Stojí za zmínku, že stěžejními oblastmi, ve kterých byla identifikována potřeba akce na komunitární úrovni byla spolehlivost

---

<sup>43</sup> V pojetí Roggenkampové a kol. (2001) zahrnuje energetika širší okruh činností než tato práce; vedle elektroenergetiky a plynárenství je to též teplárenství, ropný průmysl, obnovitelné zdroje a ochrana spotřebitele.



dodávek, ochrana životního prostředí a cenová stabilita. Tedy oblasti, které zůstávají hlavními pilíři energetické politiky EU do současnosti.<sup>44</sup>

Nad rámec výše uvedené horizontální úpravy vnitřního trhu, hospodářské soutěže a státní podpory obsahuje SFEU specifické politiky EU, které se dotýkají sektoru energetiky. Jedná se předně o hlavu XXI (čl. 194) SFEU, která upravuje přímo energetiku a je tedy v tomto ohledu nejdůležitějším ustanovením primárního práva EU. Dále se významným způsobem sektoru energetiky dotýká politika v oblasti životního prostředí obsažená v hlavě XX (čl. 191 an.) SFEU. Pro realizaci vnitřního trhu jsou ve fyzické rovině důležité též transevropské sítě, jakožto samostatná politika popsaná v hlavě XVI SFEU (čl. 170 an.). V neposlední řadě je možné zmínit politiku ochrany spotřebitele zakotvenou v hlavě XV SFEU (čl. 169), kdy se Unie hlásí k ochraně zájmů spotřebitelů a k vysoké úrovni jejich ochrany. Přestože ustanovení smluv o ochraně spotřebitele netvoří právní základ sekundární legislativy EU v oblasti energetiky, je postavení spotřebitele významným motivem liberalizační evropské legislativy *de lege lata*. V budoucnu lze očekávat další tlak na posilování role spotřebitele na vnitřním trhu s energiemi, o čemž svědčí aktuální politické dokumenty EK, a v tomto směru lze tedy očekávat posun *de lege ferenda*.<sup>45</sup> Všechny zmíněné oblasti jsou ve smyslu čl. 4 SFEU sdílenými politikami.

Oblast energetiky upravená v čl. 194 SFEU je novou sdílenou politikou EU, která byla do smluv zavedena teprve Lisabonskou smlouvou. Tento vývoj poukazuje na vzrůstající význam a osamostatnění energetiky jako specifické politiky. Předpisy sekundární legislativy EU v oblasti energetiky přijaté před účinností Lisabonské smlouvy, zejména 3EB, byly vydávány na základě býv. čl. 95 SES, tedy jako předpisy sloužící ke sblížení právních předpisů členských států za účelem vytváření a fungování vnitřního trhu. I z textu nového čl. 194 SFEU je patrné těsné provázání s úpravou vnitřního trhu obecně. Speciální úpravu pro oblast energetiky je třeba chápat jako doplnění a rozvinutí obecné úpravy pro vnitřní trh EU. Čl. 194 SFEU stanovuje, že cíli politiky Unie v oblasti energetiky jsou (a) zajistit fungování trhu s energií, (b) zajistit bezpečnost dodávek energie v Unii, (c) podporovat energetickou účinnost a úspory energie a rozvoj nových a

---

<sup>44</sup> Council Resolution concerning new Community energy policy objectives for 1995 and convergence of the policies of the Member States.

<sup>45</sup> Viz zejména sdělení EK „Realizace nové politiky pro spotřebitele energie“ (EK, 2015).

obnovitelných zdrojů energie, a (d) podporovat propojení energetických sítí. Vytvoření vnitřního trhu s energií, který je z pohledu zaměření této práce hlavní dimenzí evropské politiky a práva, je tedy obsaženo již v primárním právu EU a dlouhodobě zaujímá významné a prominentnější místo na politické agendě EU. Další uvedené okruhy tvoří společně celek energetické politiky EU. Konkretizace těchto cílů je podle čl. 194 odst. 2 prováděno pomocí sekundárního práva EU řádným legislativním postupem.

Důležité je též zmínit, že sekundární normotvorba EU je smlouvami omezena tzv. právem na energetický mix, které je obsaženo rovněž v čl. 194 odst. 2 SFEU. Toto ustanovení konkrétně zakazuje, aby se opatření přijímaná řádným legislativním postupem dotýkala práva členského státu stanovit podmínky „pro využívání svých energetických zdrojů, jeho volby mezi různými energetickými zdroji a základní skladby jeho zásobování energií.“ Je nicméně více než diskutabilní, do jaké míry je právo na energetický mix v praxi udržitelné na fungujícím vnitřním trhu s energiemi a při dodržení podmínek poskytování státní podpory podle čl. 107 an. SFEU. V podmínkách liberalizované energetiky mají členské státy velmi omezené prostředky pro efektivní ovlivňování podoby svého energetického mixu. Investiční rozhodnutí jsou v zásadě činěna na základě ekonomických podmínek a stát může jejich podobu ovlivnit především nástroji fiskální politiky. Podpora pro konkrétní energetické zdroje je však omezena na obnovitelné zdroje, protože je tak dosahováno cílů v oblasti životního prostředí. Členské státy tak mají fakticky volnost pouze, pokud se týká negativního ovlivňování energetického mixu; jinými slovy mohou některé kategorie zdrojů zakázat, jak učinilo několik členských států v případě jaderných elektráren. V rámci vnitřního trhu s energiemi mají tedy členské státy omezený prostor pro direktivní formování skladby svého energetického mixu a konkrétní opatření budou vždy nutné obhájit z hlediska pravidel poskytování státní podpory.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Průvodním jevem komplikovaného vztahu mezi zásadami vnitřního trhu a právem na energetický mix je i nárůst agendy státní podpory v oblasti energetiky, na který poukazují Cross a kol. (2001, str. 245-247). Významnými příklady této praxe jsou řízení SA.34947 ohledně investiční podpory pro jadernou elektrárnu Hinkley Point C ve Velké Británii (aktuálně je projednávána žaloba před Tribunálem SDEU, případy T-356/15, T-382/15 a T-382/15), nebo sektorové šetření evropské komise v oblasti kapacitních mechanismů v elektroenergetice (viz. např. Evropská komise 2016).

### **3.1.1. Další oblasti související s energetikou upravené primárním právem EU – ochrana životního prostředí a transevropské sítě**

Vedle cíle spočívajícího v posilování a rozvoji obchodu s energetickými komoditami čl. 194 SFEU explicitně uvádí i potřebu chránit a zlepšovat životní prostředí; energetická politika EU má tedy vedle čistě hospodářské dimenze za cíl podpořit politiky EU v oblasti životního prostředí podle čl. 192 an. SFEU. Úzké provázání energetiky a ochrany životního prostředí a v poslední době zejména globální ochrany klimatu je zřejmé z celé řady politických dokumentů EU. Aktuálně jsou nejdůležitějším dokumentem, který odráží úzké provázání energetiky a politiky v oblasti klimatu závěry Evropské rady z 23. a 24. října 2014 stanovující rámec do roku 2030.<sup>47</sup> Tyto závěry nastiňují pět oblastí, které poslouží k dosažení cílů EU v oblasti ochrany a klimatu do roku 2030 a navazují na cíle pro rok 2020. Zaprvé se jedná konkrétně o snižování emisí skleníkových plynů, a to jak v sektorech pokrytých evropským systémem obchodování s emisními povolenkami (EU ETS), tak v sektorech vyjmutých z tohoto systému. Zadruhé se jedná o oblast rozvoje obnovitelných zdrojů energie a zvyšování energetické účinnosti. Zatřetí závěry hovoří o dosažení plně funkčního a propojeného vnitřního trhu s energií. Za čtvrté je zmíněna energetická bezpečnost. A konečně za páté závěry řeší otázku řízení (tj. *governance*), tedy systém koordinace politik členských států v oblasti energetiky a ochrany klimatu tak, aby bylo efektivním způsobem zajištěno dosažení cílů EU v této oblasti.

Vztah mezi politikou životního prostředí a energetickou politikou EU v rovině sekundární úpravy je dobře patrný na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES, která zavedla závazné národní cíle pro využívání energie z obnovitelných zdrojů do roku 2020 a zároveň uložila členským státům povinnost zavést opatření, aby byly tyto cíle naplněny. Implementace systémů zejména finanční podpory obnovitelných zdrojů ve většině členských států měla významný praktický dopad na fungování vnitřního trhu zejména s elektrickou energií.

---

<sup>47</sup> dostupné z <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/cs/pdf>.

Tato směrnice přitom nebyla přijata na základě hlavy XXI SFEU (energetika) ale jako opatření v oblasti životního prostředí podle čl. 192 SFEU.

Posledním významným ustanovením smluv, které má významný dopad na regulaci energetiky v rámci energetiky je čl. 170 an., který upravuje oblast transevropských sítí. Unie má podle čl. 170 odst. 1 SFEU přispívat ke zřízení a rozvoji mj. transevropských energetických infrastrukturních sítí (dalšími oblastmi jsou doprava a telekomunikace). Politika transevropských sítí má přispět k posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti a zároveň je logicky též nástrojem realizace vnitřního trhu, protože volný pohyb energií je možný pouze prostřednictvím fyzické infrastruktury. Podle čl. 170 odst. 2 Unie podporuje, při zachování zásad ochrany hospodářské soutěže a udělování veřejné podpory, propojení a interoperabilitu vnitrostátních sítí a přístupu k nim. Za účelem vytváření a posilování transevropských sítí může EU identifikovat (čl. 172 SFEU) projekty společného zájmu, které podléhají zvláštnímu režimu. Konkrétně pro ně mohou být prostřednictvím řádného legislativního postupu stanoveny hlavní směry určující opatření, která napomohou realizaci těchto prioritních projektů.

Pro oblast energetiky je v současnosti relevantní nařízení č. 347/2013.<sup>48</sup> Toto nařízení jednak upravuje postup při sestavování seznamů projektů společného zájmu v energetice (tj. ropná, plynárenská a elektroenergetická infrastruktura a projekty přepravy oxidu uhličitého) a dále zavádí opatření, která usnadní a urychlí realizaci vybraných projektů společného zájmu. Tato opatření spadají do tří kategorií, kterými jsou (1) usnadnění povolenacích řízení, (2) výhodnější regulatorní podmínky a (3) udělování finanční pomoci Unie v souvislosti s nařízením č. 1316/2013.<sup>49</sup> Výhodnější regulatorní podmínky mají konkrétní podobu dvou institutů, kterými jsou přeshraniční přidělování nákladů podle čl. 12 nařízení (EU) č. 347/2013 a přiznávání dodatečných regulatorních pobídek pro projekty společného zájmu, které čelí zvýšeným rizikům podle čl. 13 téhož nařízení. Prvně jmenovaný institut je velice zajímavým příkladem přeshraničního správního

---

<sup>48</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009

<sup>49</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy, mění nařízení (EU) č. 913/2010 a zrušují nařízení (ES) č. 680/2007 a (ES) č. 67/2010.

rozhodování, neboť vyžaduje koordinované vydávání správních rozhodnutí v minimálně dvou členských státech.

### **3.2. *Reforma energetiky prostřednictvím energetického práva EU***

Jak ukázala předcházející kapitola, primární právo EU slouží jako rámec a zároveň jako opora pro realizaci konkrétních politik směřujících k reformě energetiky popsanych v prvních dvou částech této práce. Jejich realizace však může jen v omezené míře spoléhat na relativně obecné normy primárního práva a jeho výklad judikaturou. Konkrétními nástroji pro realizaci reformních politik tak jsou v převážné většině předpisy sekundárního práva EU. Je však vůbec možné hovořit o energetickém právu jako samostatné právní disciplíně? Roggenkamp a kol. (2001) v úvodu k pojednání o energetickém právu v Evropě chápou energetické právo, jako akademickou disciplínu, která je definovaná tím, že upravuje práva a povinnosti týkající se využívání všech zdrojů energie a jejich rozdělení mezi soukromníky a veřejnou mocí, mezi složkami veřejné moci a mezi státy. Dále zmiňují několik společenských a juristických důvodů, které dělají z energetického práva samostatnou disciplínu. Mnohé ze společenských ohledů se překrývají s charakteristikami energetiky jako typického síťového odvětví. Důležitý je zejména zásadní celospolečenský význam energie, dopad jejího využívání na životní prostředí, bezpečnostní a geopolitické přesahy využívání energií, a převažující role veřejné moci v energetice a konečně politicko-ideologické přístupy, které diktují postoj veřejné moci k regulaci (či deregulaci) energetiky. Z pohledu právní vědy a praxe má smysl definovat energetické právo jako samostatný obor pro jeho interdisciplinární charakter, jeho dopad napříč jurisdikcemi, a především pro významný celospolečenský dopad konkrétní právní úpravy.

Dojdeme-li k závěru, že energetické právo je samostatným právním oborem, musíme si dále položit otázku, zda existuje také jako samostatný obor na evropské úrovni, jinými slovy, zda lze identifikovat evropské energetické právo jako specifickou oblast právní úpravy. Talus (2013) si na úvod své monografie *EU Energy Law and Policy* klade základní otázku, zda vůbec existuje něco jako evropské energetické právo a dochází k opatrnému závěru, že v závislosti na úhlu pohledu tomu tak je. Přestože právní úprava energetiky není kodifikovaná a důležité normy tvořící energetické právo EU jsou obsaženy v úpravě týkající se vnitřního trhu, hospodářské soutěže, státní podpory,

ochrany životního prostředí a klimatu, jsou otázky spojené s energetikou právem EU ošetřeny způsobem, který má specifické charakteristiky odlišné od dalších sektorů (Talus 2013, str. 1).

Mnoho principů pro vytvoření fungujícího vnitřního trhu s energiemi a liberalizaci energetiky a síťových odvětví obecně lze dovodit již z primárního práva EU. Přestože se EK v prvotním období snažila podkopat pozici národních vertikálně integrovaných monopolů za pomoci aplikace norem primárního práva v kombinaci s žalobami pro porušení smluv,<sup>50</sup> ukázalo se, že tento postup nevede k dostatečným výsledkům (Talus 2013, str. 33-39). V praktické rovině je tedy budování vnitřního trhu s energiemi a související liberalizace realizována prostřednictvím sekundární legislativy, zejména pomocí směrnic a nařízení. To je i v souladu s přístupem SDEU, který přiznává EU poměrně rozsáhlý prostor pro uvážení v realizaci hospodářských politik pomocí sekundární legislativy.

V oblasti energetiky byly přijaty dílčí předpisy sekundárního práva již před prvními liberalizačními opatřeními.<sup>51</sup> Z hlediska liberalizace obchodu s elektřinou a zemním plynem byly prvními skutečnými opatřeními v legislativní oblasti ale až směrnice Rady 1990/547/EHS pro oblast elektroenergetiky resp. 1991/296/EHS v plynárenství, které upravovaly pravidla tranzitu těchto komodit přes přenosové/přepravní soustavy členských států. Z hlediska liberalizace procesu, však tyto směrnice nepředstavují zásadní krok vpřed. Lze však říci, že připravily prostor pro kroky, které následovaly. Talus (2013, str. 43-45) je však hodnotí pouze jako „much-diluted result of the Commission’s attempt to introduce at least some form of regulated access to energy transport.“ (Talus 2013, str. 45)

---

<sup>50</sup> EK argumentovala tím, že existence vertikálně integrovaných monopolů, které měly v některých státech výhradní práva na dovoz a vývoz elektřiny je v rozporu s čl. 37 SFEU, který ukládá členským státům upravit státní monopoly obchodní povahy tak, aby byla vyloučena jakákoli diskriminace mezi státními příslušníky členských států, pokud jde o podmínky nákupu a odbytu zboží. Jedná se zejména o případy C-157/94, C-158/94, C-159/94, C-160/94.

<sup>51</sup> Např. směrnice 75/404, 1990/377/EHS a rozhodnutí (EHS) č. 1056/72. Pro kompletní přehled komunitární legislativy a dalších dokumentů vydaných do r. 1976 viz Commission of the European Communities (1976).

Stěžejní předpisy, které jsou relevantní pro téma této práce, byly uzákoněny v sérii tzv. liberalizačních balíčků, který byly vydány v letech 1996 (resp. 1998 v případě plynárenství), 2003 a naposledy v roce 2009. Jedná se o směrnice 96/92/ES<sup>52</sup> a 98/30/ES<sup>53</sup> (první energetický balíček). Směrnice 2003/54/ES<sup>54</sup> a 2003/55/ES<sup>55</sup> a nařízení č. 1228/2003<sup>56</sup> a 1775/2005<sup>57</sup> (druhý energetický balíček). A směrnice 2009/72/ES<sup>58</sup> a 2009/73/ES<sup>59</sup> a nařízení č. 713/2009<sup>60</sup>, 714/2009<sup>61</sup> a 715/2009<sup>62</sup>, který tvoří aktuálně platný třetí liberalizační balíček. Následující text probere tyto předpisy strukturovaně a zaměří se pouze na jednotlivá liberalizační opatření popsána v kapitole 2. Nejedná se tedy o ucelený popis všech norem a institutů obsažených v těchto předpisech.

### ***3.2.1. Liberalizace čili otevírání trhu v českém a evropském právu***

Jak bylo popsáno v kapitole 2.3 jádrem liberalizace je zrušení právních monopolů a výlučných práv a otevření trhu daného zboží či služby konkurenci. Z pohledu zákazníka je tento proces charakteristický tím, že získá dříve zapovězenou smluvní volnost ohledně volby protistrany. Na počátku procesu liberalizace na evropské úrovni na konci 80. let byla situace v Evropském společenství přesným opakem liberalizace. Naprostá většina elektroenergetických a plynárenských společností v tehdejší Evropském společenství

---

<sup>52</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/92/ES ze dne 19. prosince 1996 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou.

<sup>53</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/30/ES ze dne 22. června 1998 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem.

<sup>54</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES.

<sup>55</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/55/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 98/30/ES.

<sup>56</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1228/2003 ze dne 26. června 2003 o podmínkách přístupu do sítě pro přeshraniční obchod s elektřinou.

<sup>57</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1775/2005 ze dne 28. září 2005 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám.

<sup>58</sup> 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 (směrnice o elektroenergetice).

<sup>59</sup> 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 (směrnice o plynárenství).

<sup>60</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 713/2009, ze dne 13. července 2009, kterým se zřizuje Agentura pro spolupráci energetických regulačních orgánů (nařízení o agentuře).

<sup>61</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 714/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu do sítě pro přeshraniční obchod s elektřinou a o zrušení nařízení (ES) č. 1228/2003 (nařízení o elektroenergetice).

<sup>62</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) Č. 715/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám a o zrušení nařízení (ES) č. 1775/2005 (nařízení o plynárenství).

měla tradiční vertikálně integrovanou strukturu a zejména de jure či de facto monopolní postavení ve všech čtyřech segmentech těchto odvětví (Commission of the European Communities 1988, str. 56-77). Tento fakt byl vnímán jako jedna z bariér pro vytvoření vnitřního trhu s energiemi. Monopolní práva byla většinou spojena s poskytováním celé řady závazků veřejné služby ze strany monopolních podniků.

Liberalizace z pohledu primárního práva je především procesem postupné aplikace soutěžního práva na dříve monopolní společnosti. Významným projevem převažující neoliberalní ekonomické doktríny na úrovni primárního práva EU bylo doplnění SES o čl. 3a odst. 1 (nyní čl. 119 SFEU) Maastrichtskou smlouvou v roce 1992. Tento článek zahrnuje mezi činnosti členských států a unie zavádění hospodářské politiky, která má být prováděna „v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží.“ Tento článek potvrzuje odklon od státních zásahů a příklon k tržním přístupům napříč hospodářskými sektory (Hancher 1999, str. 723-724).

Výchozím bodem pro úvahy o liberalizaci sektoru elektroenergetiky je konstatování, že elektřina (a analogicky též plyn) je zbožím<sup>63</sup> a vztahují se na ní tedy pravidla pro volný pohyb zboží (viz kap. 3.1). Jak je všeobecně známo, judikatura SDEU interpretuje pojem kvantitativní omezení podle čl. 34 a 35 SFEU velmi široce (Cross a kol. 2001, str. 223). Nejprve je třeba vypořádat se z právního hlediska se státem udělenými monopoly v oblasti energetiky. Zejména monopoly na vývoz a dovoz elektřiny a plynu, které byly typicky spjaty s právním postavením vertikálně integrovaných energetických společností, jsou zjevně v rozporu se zákazem kvantitativních omezení podle čl. 34 a 35 SFEU. Jejich existence je v oblastech, kde může probíhat obchod mezi členskými státy omezen čl. 37 SFEU, který výslovně zakazuje „...jakoukoliv diskriminaci mezi státními příslušníky členských států, pokud jde o podmínky nákupu a odbytu zboží.“ Podle judikatury SDEU je přitom již samotná existence výlučných importních práv (tj. právního monopolu na dovoz a vývoz) diskriminační, a tudíž v rozporu s pravidly volného pohybu zboží.<sup>64</sup>

Možnost legálnosti monopolů v oblasti energetiky však SDEU připustil s odkazem na čl. 106 SFEU v sérii rozsudků v oblasti elektřiny a plynu z r. 1997. Čl. 106 odst. 1 potvrzuje,

---

<sup>63</sup> Přinejmenším v interpretaci SDEU, jak bylo potvrzeno např. v rozsudku C-158/94 (Cross 2001, str. 223).

<sup>64</sup> Viz rozsudek C-157/94. Srov. Blum a Logue (1998, str. xxi-xxiii).



že členské státy mohou zřídit a vybavit podniky „zvláštními nebo výlučnými právy.“ Jedná se typicky o podniky, kterým byl udělen legální monopol na výlučné provozování určité činnosti (Syllová 2010, str. 471). Totéž ustanovení však zároveň zapovídá opatření, která by odporovala normám primárního práva EU, zejména o volném pohybu a hospodářské soutěži. Klíčový je tedy čl. 106 odst. 2 SFEU, podle kterého podléhají monopolní podniky pravidlům hospodářské soutěže, jen do té míry, aby to nebránilo právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů v obecném hospodářském zájmu, které jim byly svěřeny.<sup>65</sup> Těmito úkoly může být v případě energetiky a dalších síťových odvětví především závazek veřejné služby v celé řadě oblastí. Judikatura SDEU koncem 90. let tedy ukázala na limity ex post regulace (tj. aplikace soutěžního práva) pro dosažení liberalizace plynárenství a elektroenergetiky. Bez ohledu na to, jestli jsou dříve monopolní společnosti zbaveny svých výlučných práv, což se ostatně na základě řízení pro porušení smlouvy podařilo jen částečně, si i po otevření trhu tyto podniky většinou udržují významnou tržní sílu a nejrůznější faktická privilegia (Hancher 1999, str. 735-736). Pokud má tedy hospodářská soutěž účinně fungovat je třeba přistoupit k detailnější ex ante regulaci pomocí sekundární legislativy.<sup>66</sup>

Směrnice prvního energetického balíčky přinesly první kroky k otevírání národních trhů s elektřinou a plynem konkurenci. Evropský zákonodárce se přitom vyhnul výslovnému vyřešení výše popsaných sporných otázek ohledně interpretace čl. 106 SFEU prostřednictvím sekundární legislativy.<sup>67</sup> To je do značné míry v souladu s převažující judikaturou. SDEU v průběhu 90 let. poskytoval členským státům velký prostor pro uvážení při aplikaci výjimky z norem primárního práva EU pro společnosti vykonávajících služby obecného ekonomického zájmu podle čl. 106 odst. 2 SFEU

---

<sup>65</sup> Jedná se o koncept služby obecného hospodářského zájmu (*Service of general economic interest*). Goyder (2003, str.489-490) je definuje jako tržní i netržní služby, které členské státy svým aktem klasifikují jako vykonávané ve veřejném zájmu a spojí s nimi závazek veřejné služby, který má hospodářskou povahu, ale nemusí být nezbytně vykonáván za účelem zisku. Pro recentní diskuzi o vývoji konceptu služeb obecného hospodářského zájmu ve vztahu k síťovým odvětvím srov. Hancher a Larouche (2011, str.758-766).

<sup>66</sup> Další alternativou je horizontální rozdělení bývalých monopolních společností případně spojené i s privatizací, tak aby se snížila koncentrace trhu. K tomuto kroku však státy přistupují velmi rezervovaně. V ČR dokonce došlo spojením regionálních distribučních společností se společností ČEZ v r. 2003 k přesně opačnému procesu.

<sup>67</sup> Konkrétně čl. 3 odst. 2 směrnic 96/92/ES a 98/30/ES dává členským státům explicitní oprávnění uplatňovat výjimku podle čl. 106 odst. 2 SFEU a uplatňovat závazky veřejné služby ve veřejném ekonomickém zájmu v celé řadě oblastí. Toto ustanovení se zachovalo v jen mírně upravené podobě i v platné právní úpravě (čl. 3 odst. 2 obou směrnic 3EB).

(Hancher 1999, str. 741-742). SDEU přitom podle Hanchera (1999, str. 727-730) vychází z konceptu omezené suverenity, který přiznává členským státům právo vytvářet právní monopoly s jistými omezeními. Především požadavkem na to, aby výkon monopolních práv z podstaty nepředstavoval zneužívání dominantního postavení. Liberalizační směrnice prvního energetického balíčku se zaměřily právě na restriktci možných faktických překážek, které by po vyčerpání munice poskytnuté normami primárního práva, stále bránily rozvoji konkurence. Konkrétní oblastí, která posloužila jako přístupová cesta k další liberalizaci, byla úprava přístupu třetích stran. Hancher (1999, str. 738-739) v této souvislosti hovoří v případě sektoru telekomunikací o dvou liniích strategie liberalizace, která spočívá jednak na soutěžním právu a jednak na harmonizační legislativě. Stejný přístup lze pozorovat i v energetice.

Směrnice prvního energetického balíčku tedy neobsahují ustanovení výslovně zapovídající právních monopolů v dodávce konečným zákazníkům. Za tímto účelem zavádí koncept „oprávněného zákazníka“, který má přístup k elektrizační či plynárenské soustavě a je oprávněn sjednat smlouvu o dodávce energií. Proces liberalizace stanovený sekundární legislativou EU byl prováděn postupně,<sup>68</sup> a to formou postupného rozšiřování okruhu osob, které měly v členských státech status oprávněného zákazníka. Konkrétně pro oblast elektroenergetiky stanovoval čl. 19 směrnice 96/92/ES členským státům dvě kurativní povinnosti. Jednak musely podle čl. 19 odst. 1 otevřít trh pro takový okruh zákazníků, aby celkový podíl volného trhu v daném členském státě odpovídal podílu, který měli na celkové spotřebě spotřebitelé se spotřebou vyšší než 40 GWh/rok.<sup>69</sup> Členské státy měly podle čl. 19 odst. 3 volnost v tom, jak budou definovat kategorie zákazníků, pro které bude otevřen trh. Zároveň ale měly podle téhož ustanovení získat status oprávněného zákazníka všichni zákazníci se spotřebou větší než 100 GWh/rok. V sektoru plynárenství byl zvolen obdobný přístup a čl. 18 směrnice 98/30/ES požadovala, aby oprávněnými zákazníky byly všechny plynové elektrárny a dále zákazníci s odběrem

---

<sup>68</sup> Srovnej bod č. 5 preambule směrnice 96/92/ES a bod č. 7 směrnice 98/30/ES, které explicitně zmiňují odlišnou strukturu elektroenergetiky a plynárenství v členských státech a to, že energetický průmysl potřebuje prostor pro to, aby se mohl přizpůsobit novému prostředí.

<sup>69</sup> Podle čl. 19 odst. 2 směrnice 96/92/ES byla tato hranice tři roky po vstupu směrnice v platnost snížena na 20 GWh/rok a za další tři roky na konečných 9 GWh/rok, čímž se zvyšoval podíl trhu, který měl být otevřen konkurenci.

větším než 25 mil. m<sup>3</sup> (čl. 18 odst. 2). Určení dalších kategorií bylo opět ponecháno na členských státech s tím, že celkový podíl volného trhu měl být nejprve 20 % celkové spotřeby, 28 % za dalších pět let a konečně 33 % za dvacet let. Další legislativní akty však tento dlouhodobý horizont výrazně zkrátily.

Směrnice druhého energetického balíčku navazovaly na úpravu obsaženou v prvním energetickém balíčku a ukládaly členským státům povinnost od 1. července 2004 zahrnout mezi oprávněné zákazníky všechny konečné spotřebitele s výjimkou zákazníků v domácnostech (čl. 21 odst. 1 písm. b/ směrnice 2003/54/ES a čl. 23 odst. 1 písm. b/ směrnice 2003/55/ES). Do 1. července 2007 mělo proběhnout kompletní otevření trhu vztahující se i na zákazníky z kategorie domácností (čl. 21 odst. 1 písm. c/ směrnice 2003/54/ES a čl. 23 odst. 1 písm. c/ směrnice 2003/55/ES). Třetí energetický balíček obsahuje totožná ustanovení, konkrétně v čl. 33 směrnice o elektroenergetice a čl. 37 směrnice o plynárenství. Tato ustanovení jsou zjevně obsoletní, protože přišla v době, kdy měl být proces liberalizace dokončen již podle předcházející právní úpravy.

V české republice byl proces otevírání trhu uzákoněn energetickým zákonem v původním znění.<sup>70</sup> Český zákonodárce zvolil v případě trhu s elektřinou i plynem rychlejší postup, než vyžadovala směrnice. Postupně od roku 2002 do roku 2005 byl trh otevřen konkurenci na všech úrovních spotřeby včetně domácností. V případě trhu s plynem bylo otevírání zahájeno v r. 2005 a dokončeno v 2006.<sup>71</sup>

### **3.2.2. Přístup třetích stran v českém a evropském právu**

Z právního hlediska je povinnost umožnit přístup třetích stran zásahem do vlastnického práva vlastníků infrastruktury, konkrétně *ius disponendi*. Vlastníci či uživatelé,<sup>72</sup> kteří mají povinnost umožnit přístup všech oprávněných subjektů (tj. třetích stran)

---

<sup>70</sup> Původní §§ 21 a 55 EZ, který proces otevírání trhu upravoval, byly jako obsoletní zrušeny novelou č. 158/2009 Sb.

<sup>71</sup> Původní harmonogram založený na požadavcích prvního energetického balíčku byl zkrácen po přijetí druhého energetického balíčku, což se projevilo v novele č. 278/2003 Sb.

<sup>72</sup> Zde je myšlen provozovatel infrastruktury, který má právo nakládat s infrastrukturou a rozhodovat o tom, kdo k ní bude mít přístup. Právním titulem tohoto oprávnění může být nájem či pacht. Provozovatel nicméně nemusí mít klasické soukromoprávní oprávnění k nakládání s infrastrukturou. Může být např. vlastníkem infrastruktury pověřen, aby rozhodoval právě jenom o přístupu k infrastruktuře ve formě dispečerského řízení. Právní konstrukce takovýchto vztahů jsou pak výrazně složitější.

k infrastruktuře, tedy k majetku ve svém vlastnictví.<sup>73</sup> Tento zásah, jak bylo popsáno v kapitole 2.4, je obecně ospravedlněn veřejným zájmem na podpoření hospodářské soutěže. Pro liberalizaci dříve monopolních sektorů je klíčové zajistit, aby přirozeně monopolní segmenty hodnotového řetězce byly přístupné nově přichozím soutěžitelům a ti tak mohli efektivně působit na deregulovaném trhu (viz např. Talus 2013, str. 70).

Cílem této kapitoly není podat vyčerpávající výklad o pravidlech přístupu třetích stran v platné české a evropské úpravě. Kapitola popíše hlavní principy, na kterých je regulace TPA postavena a dále se zaměří na dvě specifické oblasti úpravy; konkrétně na dispečink výrobních zdrojů a na kodexy sítě, což jsou detailní technická pravidla, která upravují přístup k přeshraniční infrastruktuře. Přístup třetích stran je v platném právu EU upraven ve třech rovinách se zvyšující se mírou detailnosti. Nejobecnější úprava je obsažena ve směrnici 3EB. Ta je dále ve vztahu k přenosovým a přepravním soustavám rozvedena v nařízeních a následně detailně harmonizována v kodexech sítě (Talus 2013, str. 73).

Třetí energetický balíček umožňuje, s výjimkou skladování plynu, pouze regulovaný přístup k elektrizační a plynárenské síti.<sup>74</sup> Přístup k přepravní soustavě je pro oprávněné zákazníky, výrobce i další účastníky trhu<sup>75</sup> v zásadě nárokový. Odmítnutí přístupu je přípustné na základě jednoho z důvodů uvedených v čl. 35 směrnice o plynárenství a čl. 32 odst. 2. V případě elektroenergetiky je jediným důvodem nedostatek kapacity. V plynárenství je možné odmítnout přístup z důvodu plnění závazku veřejné služby a v případě, že by přístup třetích vedl k závažným hospodářským důsledkům vyplývajícím z porušení dlouhodobých smluv (konkrétně smlouvy *take-or-pay* podle čl. 48 směrnice o plynárenství). V každém případě mají členské státy usilovat o odstranění objektivních příčin omezení TPA a každý případ musí být posuzován individuálně.

---

<sup>73</sup> To, že se jedná o ingerenci evropské regulace do vlastnického práva, na které se Smlouvy v zásadě nevztahují (čl. 345 SFEU), lze ilustrovat na tom, že zavedení tohoto institutu nepřipadalo v počátcích liberalizace v úvahu. Změna mohla nastat až po přijetí Maastrichtské smlouvy, která zavedla energetiku jako samostatnou oblast působnosti EU (viz Talus 2013, str. 32).

<sup>74</sup> Podmínky přístupu z hlediska poplatků a tarifů jsou popsány v kap. 3.4.

<sup>75</sup> Zejména obchodníky působící na velkoobchodním trhu za účelem přepraje.

### ***Dispečink výrobních zdrojů***

Jednou z klíčových otázek přístupu třetích stran je pro oblast elektroenergetiky dispečink výrobních zdrojů. Provozovatelé přenosových soustav jsou, s přihlédnutím k dílčím rozdílům v národních úpravách členských států i mimo EU, v zásadě zodpovědní za rozhodnutí, který výrobní zdroj bude v daném okamžiku vyrábět (tzv. dispečink). To vyplývá ze zodpovědnosti provozovatele za bezpečný a spolehlivý provoz přenosové soustavy (§ 24 odst. 1 písm. a/ EZ) a prostřednictvím dalších povinností stanovených v § 24 odst. 1 EZ (zejména řízení toků, zajištění systémových služeb) de facto za fungování celé elektrizační soustavy. V případě, že je dispečerské řízení provozovatele ovlivněno ekonomickými zájmy jednoho ze soutěžitelů na trhu výroby elektřiny, může dojít k narušení hospodářské soutěže právě tím, že provozovatel zasahuje prostřednictvím dispečinku do výroby ostatních soutěžitelů. Z toho důvodu je v právní úpravě kladen důraz na neutralitu dispečerského řízení.

Tato oblast byla legislativně ošetřena již v prvním energetickém balíčku v čl. 8 směrnice 96/92/ES. Konkrétně směrnice stanovovala, že kritéria pro provádění dispečinku výrobních zařízení a rozhodování o využití propojovacích vedení mohou podléhat schválení národním státem a „musí být objektivní a veřejně přístupná a musí být uplatňována nediskriminačním způsobem...“ Směrnice umožňovala dvě výjimky ze zákazu diskriminace. Jednak v ohledu na preference domácích primárních energetických zdrojů z důvodu zvýšení národní bezpečnosti dodávek (odst. 4) a dále v souladu s energetickou politikou EU, umožňovala upřednostnění energie z obnovitelných zdrojů a kombinované výroby elektřiny a tepla (odst. 3). Je třeba uvést, že v historickém kontextu prvního energetického balíčku, tedy v situaci pouze funkčního unbundlingu provozovatelů přenosových soustav (Čl. 7 odst. 6 – manažerský unbundling a čl. 9 – informační unbundling, směrnice 96/92/ES), mělo toto ustanovení výrazně větší význam než v současnosti, kdy je hlavním nástrojem pro zajištění rovného přístupu k přenosové infrastruktuře vlastnické oddělení.

V rámci druhého energetického balíčku byla tato oblast řešena v čl. 11 směrnice 2003/54/ES. Oproti dřívější úpravě druhý energetický balíček výslovně doplnil odst. 7, který popisuje podmínky a rámcová pravidla pro vyrovnávání přenosové soustavy (tzv. *balancing*, jedná se o součást systémových služeb). Jedná se o zjevnou reakci na vývoj

na vnitřním trhu s elektřinou, kde s postupujícím unbundlingem provozovatelé ztráceli přímý vliv na výrobní rozhodnutí a jejich role se omezovala na reziduální vyrovnávání výroby a spotřeby v reálném čase. Třetí energetický balíček tuto problematiku ošetřuje v čl. 15 odst. 2 směrnice 2009/72/ES, který stanovuje a oproti druhému energetickému balíčku přináší změnu pouze v tom ohledu, že kritéria pro provádění dispečinku musí být schválena národním regulačním orgánem. Jedná se tedy o projev tendence posilovat nezávislost a pravomoci regulačních orgánů. Je však nutné říci, že tento článek představuje spíše anachronismus. Ve velké většině členských států je dispečerské řízení s výjimkou vyrovnávání doménou samotných výrobců,<sup>76</sup> a postačuje tedy úprava v čl. 15 odst. 7, kde byla pravomoc schvalovat pravidla pro vyrovnávání svěřena regulátorům už druhým energetickým balíčkem.

Ve vztahu k implementaci výše uvedených pravidel pro dispečink v českém právu lze uvést, že obecná pravidla pro dispečink (včetně dispečinku výrobních zařízení a rozhodování o využití propojovacích vedení) jsou uvedena v energetickém zákoně a dále podrobněji rozpracována ve vyhlášce č. 79/2010 Sb., o dispečerském řízení elektrizační soustavy a o předávání údajů pro dispečerské řízení, v platném znění, (dále jen „vyhláška č. 79/2010“) a v Pravidlech provozování přenosové soustavy, jejichž aplikace je prováděna v souladu a v mezích energetického zákona. Pravidla provozování přenosové soustavy jsou vydávána provozovatelem přenosové soustavy na základě požadavku energetického zákona po schválení ERÚ. Kritéria požadovaná směrnicí o elektřině jsou poté konkrétně promítnuta do § 24 odst. 10 písm. c) energetického zákona, jež ukládá obecnou povinnost provozovateli přenosové soustavy, aby zajistil neznevýhodňující, tj. nediskriminační podmínky pro přenos elektřiny prostřednictvím přenosové soustavy pro všechny účastníky trhu s elektřinou. Dále § 24 odst. 10 písm. d) energetického zákona stanoví, že provozovatel přenosové soustavy zajišťuje zřízení dispečinku pro výkon činnosti podle odst. 1 písm. c) a d) uvedeného ustanovení energetického zákona a zajišťuje jeho správnou činnost. Uvedenými ustanoveními je tak zajištěn požadavek čl. 15 odst. 2 směrnice 2009/72/ES na objektivní a nediskriminační kritéria pro dispečink. Dále ustanovení § 17 odst. 7 písm. g) energetického zákona předvídá, že Pravidla

---

<sup>76</sup> Viz např. ENTSO-E (2013 str. 25-27).

provozování přenosové soustavy jsou schválena vnitrostátním regulačním orgánem v souladu s § 97a energetického zákona, čímž je zajištěn požadavek čl. 15 odst. 2 směrnice 2009/72/ES na schválení kritérií ze strany národního regulačního orgánu.

Hlavní zásady nediskriminačního přístupu třetích stran jsou v české právní úpravě v případě distribučních společností obsaženy v ustanovení § 25 odst. 10 písm. d) energetického zákona, dle kterého je provozovatel distribuční soustavy povinen „zajišťovat všem účastníkům trhu s elektřinou neznevýhodňující podmínky pro distribuci elektřiny distribuční soustavou,“ a do § 59 odst. 8 písm. f) energetického zákona dle kterého musí provozovatel distribuční soustavy „zajistit neznevýhodňující podmínky pro připojení a přístup třetích stran k distribuční soustavě.“

### ***Kodexy sítě***

Zajímavým nástrojem pro dotváření (spíše než vytváření) jednotného trhu s elektřinou, který spadá do domény evropského správního práva, jsou síťové kodexy (*network codes*). Svým předmětem úpravy se nejvíce přibližují obecné kategorii pravidel pro přístup třetích stran. Talus (2013, str. 73) je chápe jako třetí nejdetailnější úroveň úpravy přístupu k infrastruktuře, která rozvádí obecnou úpravu obsaženou v nařízeních 3EB. Základní pokyny pro jejich obsahovou stránku a ustanovení upravující proces jejich přijímání jsou uvedeny v nařízeních třetího energetického balíčku. Jedná se o detailní technická a obchodní pravidla, která mají zvýšit úroveň harmonizace v členských státech EU, a tím přispět k usnadnění a prohloubení obchodu s energiemi napříč hranicemi členských států. Jádro vytváření legislativního textu kodexů připadá na Entso-e, resp. Entso, <sup>77</sup> které mají podle některých komentátorů a samotných národních regulátorů, větší pravomoci než Acer. <sup>78</sup> Hancher a Larouche (2011, str. 776) to dávají do souvislosti s převahou detailní

---

<sup>77</sup> *Entso-e* (Evropská síť provozovatelů elektroenergetických přenosových soustav) zřízená podle čl. 5 odst. 4 nařízení o elektroenergetice a *Entso* (Evropská síť provozovatelů plynárenských přepravních soustav) zřízená podle čl. 5 odst. 4 nařízení o plynárenství, jsou organizace prostřednictvím, kterých mají provozovatelé přepravních, resp. přenosových soustav spolupracovat. Cílem jejich spolupráce je v souladu s čl. 4 obou nařízeních podpořit dotvoření a fungování vnitřních energetických trhů a přeshraniční obchod a zajistit, provozní bezpečnost a koordinovaný rozvoj.

<sup>78</sup> *Acer* (Agentura pro spolupráci energetických regulačních orgánů) zřízená nařízením 713/2009 je evropskou agenturou, která má za úkol koordinovat činnosti národních regulačních orgánů. Podle Pomahače a Handrlici (2012, str. 76, 97-98 a 101-107) je Acer podle formální klasifikace regulační agenturou zodpovědnou za konkrétní oblast politik, v tomto případě energetiku. Delvaux (2010) se také pozastavuje nad omezenými pravomocemi, které byly agentuře svěřeny. Dává to do souvislosti

technické regulace v energetice, která vytvořila potřebu zahrnout provozovatele přepravních/přenosových soustav do tvorby regulačního rámce. Cílem kodexů sítě je plně v souladu s bodem č. 6 preambule nařízení o elektroenergetice a č. 15 preambule nařízení o plynárenství harmonizovat ta pravidla pro provozování přepravních a přenosových soustav potřebná pro poskytování efektivního a transparentního přístupu k přenosovým, resp. přepravním soustavám. Nejedná se tedy o nic jiného o detailní technické podmínky přístupu třetích stran k této infrastruktuře nezbytné pro přeshraniční obchod s plynem, resp. elektřinou.

Vytváření návrhů kodexů je rozděleno mezi entso a Acer a kodexy jsou přijímány jako nařízení komise v komitologické regulační proceduře s kontrolou. Tvorbu jednotlivých kodexů sítě podrobně upravují nařízení třetího energetického balíčku, a to v člancích 6-10. V elektroenergetice nařízení předpokládá vznik celkem devíti kodexů spadajících do tří hlavních oblastí – model trhu, připojování a technické standardy provozování. V plynárenství mají být podle nařízení přijaty kodexy ve čtyřech oblastech, které s výjimkou více provozního kodexu pro interoperabilitu stanovují tržní model. Přestože se mají kodexy sítě v souladu s předmětem obou nařízení 3EB zabývat přeshraničním přístupem k přenosové a přepravní kapacitě, rozsah i podrobnost úpravy především v elektroenergetice je velmi vysoká a v praxi kodexy výrazně ovlivňují i vnitrostátní otázky přístupu k energetickým soustavám. Ukazuje se, že v důsledku pokračující integrace trhů s energiemi v EU, se stírají rozdíly mezi vnitrostátní a přeshraniční problematikou.

### ***3.2.3. Unbundling v českém a evropském právu***

Talus (2013, str. 77-78) popisuje unbundling jako povinnost oddělit monopolní síťové činnosti od dalších fakticky i potenciálně konkurenčních činností. Podniky nemohou jinými slovy podnikat zároveň v síťových a nesíťových odvětvích. V praxi je úprava unbundlingu výrazně komplexnější. Jak již bylo uvedeno v kap. 2.5 nejjednodušší formou unbundlingu je účetní oddělení. Jinými slovy regulovaná společnost je povinna vést o jednotlivých svých činnostech oddělené účty. Tímto způsobem je možné zamezit

---

s přetrvávající Meroniho doktrínou, podle které nemohou být evropské agentury vybaveny diskreční pravomocí (srov. též Pomahač a Handrlica 2012, str. 73).



nejhrubějším případům křížových dotací mezi regulovanými přirozeně monopolními činnostmi na jedné straně a kompetitivními činnostmi, které by mohly vést k narušení hospodářské soutěže.<sup>79</sup> Čl. 31 směrnic 2009/72/ES a 2009/73/ES, upravují oddělení účetnictví provozovatelů distribučních soustav pro přenos elektřiny a plynu.

Směrnice prvního energetického balíčku operovaly pouze s účetním a manažerským unbundlingem, který spočíval v organizačním oddělení výkonu monopolních a konkurenčních činností v rámci jedné společnosti a požadavku na nediskriminační přístup k zájemcům o přístup. Tento přístup se ukázal jako nedostatečný, protože v podstatě spoléhá na to, že vágně definovaná a obtížně vymahatelná pravidla budou motivovat pracovníky provozovatelů soustav k popření přirozeného sklonu nadržovat vlastní společnosti (Talus 2013, str. 78-80). Směrnice druhého energetického balíčku proto zavedly funkční a právní unbundling, který spočívá v požadavku na nezávislost, pokud jde o právní formu, organizaci a rozhodování. Shodná úprava zůstala pro provozovatele distribučních soustav i v třetím energetickém balíčku. Provozovatelé distribučních soustav, kteří jsou součástí vertikálně integrovaného podniku, musí podle čl. 26 odst. 2) obou směrnic 3EB konkrétně zajistit personální rozdělení provozovatele soustavy a ostatních společností ve skupině (písm. a/), faktickou rozhodovací pravomoc vedoucích pracovníků provozovatele (písm. b/), právo nakládat s majetkem potřebným pro výkon činnosti a dále potřebné finanční i lidské zdroje (písm. c/) a přijetí a dodržování programu shody s cílem naplňovat předcházející povinnosti (písm. d/).

Z hlediska zajištění adekvátních podmínek pro hospodářskou soutěž spočívá výrazně vyšší přínos v oddělení přenosových a přepravních soustav, které hrají (především na velkoobchodním trhu) důležitější roli nežli distributoři. Proto třetí energetický balíček, konkrétně čl. 9 obou směrnic 3EB zavedl v jejich případě vlastnický unbundling jako primární mód oddělení s možností výjimek. Vlastnický unbundling zapovídá jedné či více osobám možnost přímo nebo nepřímo vykonávat kontrolu nad provozovatelem přepravní, resp. přenosové soustavy a zároveň nad podnikem vykonávající konkurenční činnosti v energetice (výroba, dodávka, nebo obchod).

---

<sup>79</sup> Podle EK vede tento druh křížových dotací velmi pravděpodobně k narušení hospodářské soutěže (viz Cross a kol. 2001, str. 235).

Povinnost vést oddělené účetnictví pro držitele licence na přenos elektřiny, přepravu plynu, uskladňování plynu nebo distribuci elektřiny nebo plynu, k jehož distribuční soustavě je připojeno více než 90 000 odběrných míst zákazníků, nebo jehož distribuční soustava je přímo připojena k přenosové soustavě, nebo k přepravní soustavě a držitele licence na činnosti operátora trhu, vyplývá z ustanovení § 20 odst. 1 energetického zákona (povinnost uvést v účtovém rozvrhu účty pro účtování o nákladech a výnosech, výsledku hospodaření, aktivech a pasivech odděleně za každou z těchto licencovaných činností). Případy, kdy k distribuční soustavě držitele licence na distribuci plynu nebo elektřiny je připojeno méně než 90 000 odběrných míst zákazníků, jsou obsaženy v ustanovení § 20 odst. 3 EZ. Držitel licence na distribuci elektřiny nebo plynu, k jehož soustavě je připojeno méně než 90 000 odběrných míst zákazníků, účtuje o nákladech a výnosech a výsledku hospodaření odděleně zvlášť za každou z licencovaných činností v souladu se zvláštním právním předpisem (zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů).

Problematika právního a vlastnického oddělení provozovatele přenosové soustavy, provozovatele přepravní soustavy, provozovatele distribučních soustav a provozovatele zásobníku plynu je obsažena zejména v ustanoveních §24a, § 25a, § 58a a násl., § 59a a §60a energetického zákona. Pokud jde o provozovatele přenosové soustavy, lze uvést, že ustanovením § 24a EZ dochází k jeho vlastnickému oddělení od osob aktivních ve výrobě elektřiny nebo výrobě plynu nebo v obchodě s elektřinou nebo s plynem. Ekvivalentem pro plynárenství je § 58n EZ, který v českém právním řádu zavádí režim nezávislého provozovatele přepravní soustavy podle kapitoly IV směrnice o plynárenství.

Převažujícím modelem unbundlingu v případě distribučních soustav je v Evropě právní oddělení (CEER 2016, str. 13). Z hlediska fungování hospodářské soutěže je preferovaným režimem i na úrovni distribuce vlastnické oddělení. Je však zřejmé, že implementace takového opatření by byla politicky výrazně obtížněji prosaditelná přinejmenším kvůli výrazně vyšším nákladům. Pokud je provozovatel distribuční soustavy součástí vertikálně integrovaného podnikatele, je nutné přistoupit k přísnějšímu dohledu. Proto jsou provozovatelé distribučních soustav, kteří jsou součástí vertikálně integrovaného podnikatele povinni dle § 25a odst. 3 a § 59a odst. 3 energetického zákona přijmout vnitřním předpisem program rovného zacházení. Dohledem nad prováděním

programu a jeho praktickou implementací je pověřen auditor programu dle § 25a odst. 4 a 5 a § 59a odst. 4 a 5 energetického zákona, jenž je povinen každoročně předkládat ERÚ zprávu o opatřeních přijatých k provádění programu rovného zacházení za minulý kalendářní rok, jak požadují § 25a odst. 5 a § 59a odst. 5 energetického zákona.

Velkým problémem v případě vertikálně integrovaných podnikatelů může být poskytování informací, ke kterým má přístup distributor jako přirozený monopolista spřízněným podnikům ve skupině. Ty by mohly takto získané informace využít v kompetitivních segmentech trhu, zejména na úrovni dodávky konečným zákazníkům. Je možné rozlišit informace, jimiž distributor disponuje na dvě skupiny. Jedná se o informace, jejichž původcem je přímo distributor z titulu své činnosti (např. plány na rozšiřování kapacity soustavy). Druhou skupinu představují informace, které distributor získává od třetích stran (soutěžitelů či zákazníků). Tento problém ošetřují pravidla informačního unbundlingu. Ohledně první skupiny informací stanovuje čl. 27 směrnice 2009/72/ES a čl. 27 odst. 1 směrnice 2009/73/ES povinnost provozovatele distribuční soustavy, aby informace o vlastních činnostech, které mohou být výhodné z obchodního hlediska, nebyly poskytovány diskriminačním způsobem. Druhou kategorií informací a jejich ochranu ošetřuje čl. 27 odst. 2 směrnice 2009/73/ES týkající se povinnosti provozovatele distribuční soustavy nezneužívat citlivé informace získané od třetích stran v souvislosti s poskytováním nebo sjednáváním přístupu k soustavě.

Předmětný požadavek směrnic je promítnut do českého právního řádu jednak obecnými požadavky na provozovatele distribuční soustavy týkajícími se ochrany chráněných informací, které jsou obsaženy v ustanoveních § 25 odst. 10 písm. n) a § 59 odst. 8 písm. v) energetického zákona. Dále je zajištěno, aby obchodně citlivé informace o vlastních činnostech provozovatele nebyly poskytovány diskriminačním způsobem skrze ustanovení § 25a odst. 3 a § 59a odst. 3 energetického zákona. Dle těchto ustanovení „[P]rovozovatel distribuční soustavy musí přijmout vnitřním předpisem program rovného zacházení k vyloučení diskriminačního chování (dále jen „program rovného zacházení“), kterým stanoví a) opatření k vyloučení diskriminačního jednání provozovatele distribuční soustavy ve vztahu k účastníkům trhu s elektřinou [...], kteří nejsou součástí téhož vertikálně integrovaného plynárenského podnikatele s provozovatelem distribuční soustavy, b) povinnosti a práva zaměstnanců provozovatele distribuční soustavy ke

splnění účelů programu rovného zacházení.“ Těmito ustanoveními energetického zákona je tak zajištěno, aby provozovatelé distribuční soustavy nesměli poskytovat chráněné informace, definované v § 2 odst. 1 písm. d) EZ, diskriminačním způsobem účastníkům trhu s elektřinou a plynem.

Ochrana druhého okruhu informací je upravena shodně pro oblast plynárenství (§ 59 odst. 8 písm. v/) i elektroenergetiky (§ 25 odst. 10 písm. n/). Konkrétně § 59 odst. 8 písm. v) energetického zákona stanovuje, že provozovatel distribuční soustavy je povinen zajišťovat ochranu chráněných informací včetně zajištění ochrany údajů předávaných operátorovi trhu. Chráněnou informací se dle § 2 odst. 1 písm. d) energetického zákona rozumí informace v jakékoliv podobě, která má charakter obchodního tajemství nebo jiná zákonem chráněná informace nebo informace charakteru obchodního, technického nebo finančního získaná při výkonu činnosti držitele licence, která není veřejně dostupná.

### ***3.3. ERÚ jako nezávislý regulační orgán***

Energetický regulační úřad je dalším ústředním orgánem státní správy ve smyslu § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (kompetenční zákon). Zřízen byl podle § 17 odst. 1 energetického zákona k 1. lednu 2001. ERÚ je v neposlední řadě na základě § 17 odst. 4 také určeným národním regulačním orgánem ve smyslu čl. 36 odst. 1 směrnice o elektroenergetice a čl. 39 odst. 1 směrnice o plynárenství. Níže následuje výčet nejdůležitějších pravomocí ERÚ, které jsou relevantní z pohledu této práce a dotýkají se liberalizace, ekonomické regulace, přístupu třetích stran a unbundlingu.

Úkolem Energetického regulačního úřadu je především usměrňování činností přirozeného monopolu týkajících se přepravy, přenosu a distribuce plynu a elektřiny. V rámci České republiky provádí ekonomickou regulaci pomocí regulace cen podle § 17 odst. 11 ve spojení s § 19a energetického zákona a § 98a odst. 2 písm. f) (blíže viz kap. 3.4).<sup>80</sup> ERÚ má pravomoc i ve druhé tradiční oblasti ekonomické regulace, regulace kvality dodávek, kdy je podle § 98a odst. 2 písm. c) zmocněn vyhláškou stanovovat

---

<sup>80</sup> Ze závěru, že cenová rozhodnutí jsou obecně platnými právními předpisy (kap. 3.4.3), vyplývá, že se jedná přísně vzato o reglementaci.

požadovanou kvalitu dodávek a služeb, výši náhrad v případě jejího nedodržení a postupy pro uplatnění nároků vzniklých z porušení. Energetický regulační úřad vydává i další prováděcí vyhlášky k energetickému zákonu podle § 98a energetického zákona, uděluje licence pro podnikání v energetických odvětvích podle § 4 an. EZ a certifikace o nezávislosti provozovatelů přenosových a přepravních soustav (rozuměj vlastnickém či ekvivalentním unbundlingu) podle § 10a an., čímž kontroluje vstup na trh a rozhoduje i některé typy sporů mezi účastníky trhu vymezené energetickým zákonem.

Co se týká věcné regulace trhů s elektřinou a plynem, je třeba zmínit zejména tyto regulační mechanismy.<sup>81</sup> Prostřednictvím pravidel trhu s elektřinou, resp. plynem vydávaných na základě zmocnění podle § 98a odst. 2 písm. h) resp. i) energetického zákona stanovuje podmínky pro přístup třetích stran. S tím se pojí i zmocnění upravovat pomocí vyhlášky podle § 98 odst. 2 písm. g) podmínky pro připojení zákazníků i výrobců k elektrizačním a plynárenským soustavám. Detailní podmínky pro přístup i připojení k elektrizační i plynárenské soustavě jsou stanovené v tzv. pravidlech provozování, resp. provozních řádech.<sup>82</sup> Jejich obsahové náležitosti stanovuje ERÚ vyhláškou vydávanou podle § 98 odst. 2 písm. b). ERÚ zároveň podle § 19 odst. 7 písm. g) schvaluje (či při splnění podmínek podle § 97a odst. 4 přímo stanovuje) konkrétní pravidla provozování, které mu jednotliví provozovatelé předkládají. V neposlední řadě vykonává i kvazi-soudní pravomoc v případě sporů mezi účastníky trhu ohledně přístupu třetích stran zejména podle § 17 odst. 7 písm. a) až c).

V oblasti unbundlingu je pravomoc ERÚ dána tím, že podle § 18 odst. 1 vykonává dozor nad dodržováním energetického zákona. Porušení celé řady zákazů a příkazů vyplývajících z ustanovení EZ týkajících se pravidel unbundlingu (viz kap. 3.2.3) je skutkovou podstatou správních deliktů podle hlavy III EZ. Kromě toho je v §17 odst. 8 specificky upravena role ERÚ vůči vertikálně integrovanému provozovateli přepravní

---

<sup>81</sup> I zde se přísně vzato jedná převážně o reglementaci.

<sup>82</sup> Jedná se o pravidla stanovovaná provozovatelem, která detailní formou upravují minimální technické, plánovací, provozní a informační požadavky pro připojení uživatelů k energetické infrastruktuře. Z hlediska soukromého práva mají povahu obchodních podmínek, které se pojí s většinou smluvních typů pro oblast elektroenergetiky podle § 50 EZ a plynárenství podle § 72, které mají povětšinou charakter adhezních smlouv. Vzhledem k tomu, že mají v praktické rovině zásadní význam pro fungování TPA podléhají schválení ze strany ERÚ. V kontextu elektroenergetiky je ustálený název pravidla provozování (či „kodex přenosové soustavy“) v plynárenství je užíván název „řád provozovatele“.

soustavy, který operuje v režimu nezávislého provozovatele přepravní soustavy. Konečně v oblasti liberalizace a otevírání trhu je postavení ERÚ dáno jeho mandátem podporovat hospodářskou soutěž (§ 17 odst. 4) a zodpovědností za dohled nad hospodářskou soutěží podle § 18a EZ, který vykonává společně s ÚHOS. V případě, že na základě šetření podle § 18a EZ ERÚ zjistí, že na energetickém trhu neexistuje účinná hospodářská soutěž má pravomoc vydat správní rozhodnutí či opatření obecné povahy směřující k odstranění příčin selhávání hospodářské soutěže. V následující pasáži se práce zabývá postavením a zejména formální nezávislostí. Tento popis poslouží jako konkrétní příklad doplňující výklad v kap. 2.6.

Právní úprava nezávislosti ERÚ vychází ze sekundární legislativy EU. Požadavky na postavení a pravomoci vnitrostátních regulačních úřadů se rozšiřovaly a zpříšňovaly s přijímáním jednotlivých energetických balíčků. Směrnice prvního energetického balíčku, byly nejméně obsažné a přísné. Členským státům neukládaly povinnost vytvořit organizačně samostatné regulační orgány. Povinností členských států bylo určit orgán, který měl nezávisle na podnikatelských subjektech řešit spory týkající se smluv v energetice (tzv. kvazi-soudní pravomoc).

Směrnice druhého energetického balíčku obsahují požadavek na určení jednoho nebo více regulačních úřadů, kterým má být svěřena komplexní agenda regulačního úřadu. Výslovně je zde však uveden požadavek nezávislosti na podnikatelských subjektech a nezávislost regulátora v rozhodování v oblasti regulace cen. Platná právní úprava v ČR je dána směrnicemi třetího energetického balíčku. Ty jdou v požadavcích na pravomoci a nezávislost regulačních úřadů podstatně dále než předchozí právní úprava. Třetí energetický balíček tak uzákonil všechny formální druhy nezávislosti, jak je vymezuje odborná literatura (viz kap. 2.6).

Podle čl. 35 odst. 4 směrnice o elektroenergetice "Členské státy zaručí nezávislost regulačního orgánu a zajistí, aby své pravomoci vykonával nestranně a transparentně (...)" Za tímto účelem směrnice dále konkretizuje požadavky na organizační uspořádání regulačních orgánů i na jejich fungování. Regulační orgány musí být právně oddělené a funkčně nezávislé na jiných veřejnoprávních i soukromoprávních subjektech (čl. 35 odst.

4 písm. a/). Jejich zaměstnanci i nejvyšší vedení<sup>83</sup> musí jednat nezávisle a nesmí vyhledávat ani přijímat pokyny od jiných subjektů (čl. 35 odst. 4 písm. b/). Směrnice dále specifikuje, že regulační orgány musí disponovat jednak samostatnou rozhodovací pravomocí a musí mít k dispozici dostatečné finanční i lidské zdroje, aby svoji rozhodovací činnost mohly efektivně vykonávat (čl. 35 odst. 5 písm. a/). Směrnice třetího energetického balíčku v neposlední řadě také stanovují, že vedení regulačního orgánu má být jmenováno na dostatečně dlouhé pevně stanovené funkční období pěti až sedmi let a umožňuje jeho odvolání pouze při splnění daných podmínek (čl. 35 odst. 5 písm. b/).

Transpozice směrnic třetího balíčku a celé řady jiných evropských předpisů byla realizována rozsáhlou novelou energetického zákona č. 211/2011 Sb., která v otázce postavení a pravomocí úřadu (§ 17) a předsedy úřadu (§ 17 b) platí dodnes. Podle novely předsedu jmenuje prezident republiky na návrh vlády na funkční období 6 let. Prezident republiky předsedu odvolá pouze v případě, nevykonává-li funkci po dobu delší než 6 měsíců nebo narušil-li závažným způsobem nezávislost nebo nestrannost Energetického regulačního úřadu. Funkce předsedy zaniká rovněž dnem nabytí právní moci rozsudku soudu o omezení způsobilosti k právním úkonům nebo rozsudku soudu, kterým byl odsouzen pro (1) úmyslný trestný čin, nebo (2) nedbalostní trestný čin, jestliže jeho skutková podstata souvisí s výkonem veřejné funkce.

Prozatím poslední a nutno podotknout že zásadní změna týkající se nezávislosti ERÚ nastane v souvislosti s novelou energetického zákona č. 131/2015 Sb., která s účinností od 1. srpna 2017 mj. upravuje řízení regulačního úřadu a mění princip financování úřadu obsažený v § 17d energetického zákona. V čele regulačního úřadu již nebude stát předseda, který je zastupován místopředsdou, ale kolektivní orgán – Rada, která má pět členů. Jeden z členů Rady je předsdou Rady. Členy Rady a jejího předsedu jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu. Funkční období členů Rady je 5 let. Každý rok je jmenován jeden člen Rady. Člena Rady může vláda odvolat v případě

---

<sup>83</sup> Situace, kdy je třeba upravovat nezávislost „nejvyššího vedení“, je směrnicemi třetího energetického balíčku zjevně brána jako výjimka z pravidla, že národní regulační orgán vedou kolektivní orgány. Směrnice proto upravují primárně nezávislost členů „rady regulačního orgánu“ a teprve alternativně případ, kdy je v čele orgánu jednatel. Pak se požadavek nezávislosti vztahuje i na blíže nespecifikovaný okruh osob, které mohou mít vliv na rozhodovací činnost regulačního orgánu.

hrubého nebo opakovaného méně závažného porušení jeho povinností, nemoci trvale znemožňující vykonávání jeho úkolů nebo nevykonává-li svou funkci po dobu delší než 6 měsíců. Vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu bezodkladně jmenuje nového člena Rady na zbývající část funkčního období odvolaného člena.

### ***Přeshraniční spolupráce národních regulačních orgánů***

Jak zevrubně popisují Pomahač a Handrlica (2012, str. 49-52), je na úrovni Rady Evropy za pomoci Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními orgány usnadněna přeshraniční spolupráce mezi územními samosprávami. Podobnou horizontální úpravu však nenalezneme v kontextu spolupráce mezi ústředními orgány státní správy členských států EU v případě, že tyto vykonávají původnost v oblastech, která vyžaduje spolupráci či součinnost mezi těmito orgány napříč státními hranicemi. Určitou implicitní normu, která členské státy EU zavazuje k odstraňování těchto bariér a umožnění přeshraniční spolupráce při výkonu státní správy (zejména přeneseném výkonu práva EU) je princip loajality podle čl. 4 odst. 3 SEU. Úprava této problematiky je tak nevyhnutelně ošetřena ad hoc v rámci příslušných právních aktů unie.

I v případě plynárenství a elektroenergetiky je oblast přeshraniční spolupráce mezi národními regulačními orgány upravena dílčím způsobem v sekundární legislativě. Evropský zákonodárce zjevně spatřoval regionální spolupráci mezi členskými státy jako nejpraktičtější nástroj pro realizaci politického cíle spočívajícího ve vytvoření vnitřního trhu s energiemi. Klíčová role při realizaci této aspirace připadá národním regulačním úřadům jakožto vykonavatelům státní správy v oblasti integrace trhů a vytváření vnitřního trhu s energiemi.<sup>84</sup> Proto třetí energetický balíček obsahuje právní rámce pro spolupráci národních regulátorů při výkonu jejich správní činnosti.<sup>85</sup> Preambule č. 59 směrnice o elektroenergetice specifikuje, že „regulační otázky týkající se přeshraničních propojení a regionálních trhů“ by měly být „jedním z hlavních úkolů regulačních orgánů.“<sup>86</sup> Konkrétnější úprava je obsažena v čl. 6 směrnice o elektroenergetice a čl. 7

---

<sup>84</sup> Srov. § 17 odst. 4 poslední věta a zejména § 17 odst. 5: „Energetický regulační úřad v mezích své působnosti podporuje rozvoj vnitřního trhu s elektřinou a plynem v rámci Evropské unie a rozvoj regionálních trhů s energií...“

<sup>85</sup> Zaplnil tak alespoň částečně některé mezery v rámci pro regulaci s přeshraničním prvkem, které první ani druhý energetický balíček neřešil (Hancher a Larouche 2011, str. 754-755).

<sup>86</sup> Shodné znění má preambule směrnice o plynárenství konkrétně bod č. 57.



směrnice o plynárenství, které ukládají národním regulačním orgánům povinnosti spolu vzájemně spolupracovat za účelem integrace svých vnitrostátních trhů na regionální úrovni, což má vytvářet podmínky pro vytvoření plně liberalizovaného vnitřního trhu. Čl. 38 resp. 42 odst. 1 dále národním regulačním orgánům ukládá povinnost úzce spolupracovat a vzájemně se konzultovat a poskytovat si navzájem i agentuře jakékoli informace nezbytné pro plnění svých úkolů podle této směrnice. Tento obecný požadavek na spolupráci se omezuje na oblasti související s cíli regulačních orgánů stanovených v čl. 36 (resp. 40) a jejich konkrétními povinnostmi a pravomocemi.

Lze rozlišovat mezi dvěma druhy spolupráce regulačních úřadů. Prvním je ad hoc spolupráce vyvolaná řešením konkrétních úkolů, kterou předpokládá v obecné rovině čl. 38 resp. 42 odst. 1. Druhá úroveň spolupráce je stanovená v čl. 38 resp. 42 odst. 2 a musí být prováděna přinejmenším na regionální úrovni a zaměřuje se na konkrétní výsek z věcné působnosti regulačních úřadů přiznaných jim ve směrnících. Z faktu, že tento druh spolupráce má konkrétně stanovené cíle lze dovodit, že by měl mít permanentní strukturu a probíhat kontinuálně. Konkrétně by regionální spolupráce podle čl. 38 resp. 42 odst. 2 měla směřovat k vytvoření podmínek pro optimální řízení soustavy, podporovat společné burzy pro obchodování s elektřinou a plynem a alokaci přeshraničních kapacit, umožňovat adekvátní úroveň propojovací kapacity mimo jiné za pomoci výstavby nové propojovací infrastruktury<sup>87</sup> a měla by měla směřovat ke koordinaci tvorby kodexů sítí<sup>88</sup> a pravidel pro řízení přetížení<sup>89</sup>.

Okruh oblastí, pro které je systematická spolupráce mezi národními regulátory závazná, může EK rozšířit svými rámcovými pokyny. EK je zároveň podle čl. 12 odst. 3 nařízení o elektroenergetice a nařízení o plynárenství oprávněna definovat geografické oblasti pro regionální spolupráci. Při definici regionů pro systematickou regionální spolupráci se přihlíží ke konkrétním cílům, které má regulační spolupráce naplňovat a má zohledňovat již existující regionální spolupráci. V praxi se jako nejdůležitější otázkou pro tento typ

---

<sup>87</sup> Čl. 38 odst. 2 písm. a) směrnice o elektroenergetice resp. 42 odst. 2 písm. a) směrnice o plynárenství.

<sup>88</sup> Čl. 38 odst. 2 písm. b) směrnice o elektroenergetice resp. 42 odst. 2 písm. b) směrnice o plynárenství.

<sup>89</sup> Čl. 38 odst. 2 písm. c) směrnice o elektroenergetice resp. 42 odst. 2 písm. c) směrnice o plynárenství.

regionální spolupráce ukázalo řízení přetížení a přidělování omezených přenosových kapacit pro přenos elektřiny na hranicích mezi členskými státy.<sup>90</sup>

Za konkrétní nástroj pro naplňování výše popsané povinnosti spolupráce mezi národními regulačními orgány lze považovat smlouvy o spolupráci mezi národními regulačními orgány podle čl. 38 odst. 3 směrnice o elektroenergetice, resp. čl. 42 odst. 3 směrnice o plynárenství. Podle těchto ustanovení jsou NRA oprávněny uzavírat dohody o vzájemné spolupráci za účelem rozvoje spolupráce v oblasti regulace. Správní spolupráce na základě těchto smluv o spolupráci mezi národními regulačními orgány tvoří v zásadě neuzavřenou kategorii, která je omezena pouze tím, že se má týkat regulace.<sup>91</sup> Jedná se o krajně neurčitý pojem, ze kterého není patrné, zda je předpokládána spolupráce pouze v oblastech vymezených směrnicemi, nebo zda je možné smlouvy o spolupráci uzavírat i pro účely spolupráce v dalších oblastech, které nejsou evropskou právní úpravou zasaženy, jako je například stanovování podpory pro obnovitelné zdroje.

### ***3.4. Cenotvorba jako nejdůležitější aspekt regulovaného přístupu třetích stran***

#### ***3.4.1. Obecně k regulaci cen v českém právu***

Jak již bylo uvedeno výše (kap. 1.2) cílem ekonomické regulace je nastavení ceny regulovaného statku tak, aby bylo dosaženo optimální produkce a zároveň bylo zajištěno pokrytí provozních i kapitálových nákladů firmy. Český právní řád umožňuje regulaci cen. Obecným právním předpisem v této oblasti je zákon č. 526/1990 Sb., o cenách. Podle svého § 1 odst. 1 zákon o cenách upravuje uplatňování, regulaci a kontrolu cen zboží. Zákon o cenách dále vymezuje práva a povinnosti právnických a fyzických osob a pravomoc správních orgánů (§ 1 odst. 4). V neposlední řadě § 1 odst. 6 stanovuje podmínky, za kterých je možné přistoupit k regulaci cen. V případě cen za přirozeně monopolní činnosti v plynárenství a energetice lze za relevantní důvody požadovat

---

<sup>90</sup> Viz bod 3.1 přílohy č. 1 nařízení (EU) č. 714/2009, který specifikuje regiony pro výpočet kapacit a dále čl. nařízení (EU) 2015/1222, kde tvoří regiony pro výpočet kapacit základní jednotu pro přijímání detailních podmínek a metodik.

<sup>91</sup> Čl. 38 odst. 3 směrnice o elektroenergetice i čl. 42 odst. 3 směrnice o plynárenství shodně zní: „Národní regulační orgány jsou oprávněny uzavírat dohody o vzájemné spolupráci za účelem rozvoje spolupráce v oblasti regulace“.

zejména ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže (§ 1 odst. 6 písm. a/) protože monopolní postavení distribučních, přenosových a přepravních společností je ve své podstatě extrémním případem omezení hospodářské soutěže. Jak bylo popsáno výše (kap. 2.4) regulace ceny v monopolním segmentu daného odvětví je jednou z možností, jak zajistit rovný přístup třetích stran ke konkurenčním segmentům. Dále je podle § 6 odst. 6 písm. d) možné ceny regulovat i v případě, že to vyžaduje předpis Evropské unie.<sup>92</sup>

Podstata regulace cen je blíže specifikována v § 3 odst. 1 zákona o cenách. Regulace cen spočívá v jejich (1) pevném stanovení, (2) stanovení mezí, ve kterých mohou být sjednány, a konečně v jejich (3) usměrňování. Tomu odpovídají i nástroje pro regulaci cen (tj. způsoby regulace), které zákon o cenách taxativně uvádí v § 4 odst. 1:

- a) stanovení cen ("úředně stanovené ceny"),
- b) usměrňování vývoje cen v návaznosti na věcné podmínky ("věcné usměrňování cen"),
- c) cenové moratorium.

Úředně stanovené ceny jsou přesné hodnoty, určené cenovými orgány, které mohou být podle § 5 zákona o cenách stanoveny jako pevné, maximální nebo minimální. Věcné usměrňování oproti tomu ve smyslu § 6 zákona o cenách spočívá ve stanovení podmínek pro sjednávání cen. Z pohledu sektoru energetiky a provázání s evropskou úpravou je relevantní především varianta stanovení závazného postupu pro kalkulaci cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Cenové moratorium podle § 9 zákona je plošný, časově omezený zákaz zvyšování cen na daném trhu, o jehož uplatnění rozhoduje svým nařízením vláda. Jedná se o výjimečný nástroj, se kterým není nutné dále uvažovat.<sup>93</sup> Cenová regulace probíhá formou cenových rozhodnutí podle § 10 odst. 1, které stanovují okruh zboží podléhajícího regulaci, zvolený způsob a v návaznosti na něm i konkrétní

---

<sup>92</sup> Za takový předpis EU mohou být považovány i směrnice třetího energetického balíčku. Konkrétně čl. 32 odst. 1 směrnice o elektrické směrnice o plynu ukládá členským státům povinnost, aby zajistily přístup k přepravním, přenosovým a distribučním soustavám na základě sazeb, které podléhají schválení národními regulačními orgány.

<sup>93</sup> Cenové moratorium nemá formu cenových rozhodnutí podle § 10 odst. 1 zákona o cenách. Pokud je známo autorovi této práce, bylo doposud stanoveno jen jednou ve věci nájemného z bytů nařízením vlády č. 567/2002 Sb. A to navíc neúspěšně, protože uvedené nařízení vlády bylo zrušeno nálezem ÚS č. 84/2003 Sb.

úředně stanovenou cenu, nebo postupy pro jejich stanovení či změnu v případě věcného usměrňování. Cenová rozhodnutí jsou zveřejňována způsobem uvedeným v § 10a (ministerstvo financí) resp. § 10 odst. 2 (ostatní cenové orgány) a jak je obsírněji popsáno níže jsou ustálenou judikaturou považovány za právní předpisy.

### **3.4.2. *Regulace cen v energetice v českém a evropském právu***

Obdobně jako v případě konceptů přístupu třetích stran a unbundlingu popsaných výše je i regulace ceny za přirozeně monopolní ceny přepravy elektřiny a plynu obsažena v evropské právní úpravě. Na rozdíl od těchto dvou konceptů však není možné říci, že by státem stanovená cena za energie a související služby vycházela z evropského práva, resp. evropské energetické politiky směřující k liberalizaci a deregulaci sektoru plynárenství a elektroenergetiky.<sup>94</sup> Platná evropská legislativa upravuje otázku cen, resp. tarifů<sup>95</sup> ve směrnicih třetího energetického balíčku a specificky pro oblast přístupu k přeshraniční přenosové a přepravní infrastruktuře i v nařízení o plynárenství a nařízení o elektroenergetice. Evropská úprava chápe stanovování regulovaných cen primárně jako nástroj pro zajištění nediskriminačního přístupu třetích stran. To vyplývá z textu čl. 32 odst. 1 obou směrnic 3EB, který se zabývá právě přístupem třetích stran (resp. „třetích osob“ jazykem české verze směrnic). Hlavní ekonomické opodstatnění pro regulaci cen monopolních činností, totiž omezení monopolní renty, či konkrétněji ochrana spotřebitele, není v předpisech třetího energetického balíčku výslovně zmíněno. Spíše je kladen sekundární důraz na to, aby provozovatelé soustav měli zajištěno pokrytí nákladů spojených se svou činností (preambule č. 36 směrnice o elektroenergetice a preambule č. 32 směrnice o plynárenství) a adekvátní návratnost investic (čl. 37 odst. 6 písm. a/ směrnice o elektroenergetice a čl. 42 odst. 6 písm. a/ směrnice o plynárenství). V tomto

---

<sup>94</sup> Tak např. již „starý“ energetický zákon č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy energetických odvětví a o Státní energetické inspekci počítal se státní regulací, která spočívala též v navrhování změn cen elektřiny, plynu a tepla ministerstvem průmyslu a obchodu a jejich stanovováním ministerstvem financí podle zákona o cenách (§ 11 odst. 3 zákona č. 222/1994 Sb.).

<sup>95</sup> V anglické jazykové verzi nařízení a směrnice je využíván výraz *tariffs* resp. *tarification*. Česká jazyková verze používá termín sazba, resp. zásady stanovení sazeb. V praxi je běžné využívat i v českém kontextu pojem „tarify“. Viz např. projekt „nové tarifní struktury“, který v průběhu r. 2016 konzultoval Energetický regulační úřad (<http://www.eru.cz/cs/tarify>).

druhém uvedeném případě se zjevně jedná o reakci na historickou praxi, kdy byly tarify, mnohdy z politických důvodů, stanovovány pod úrovní nezbytných nákladů.

Konkrétní úprava přístupu třetích stran je, jak již zmíněno výše, obsažena v čl. 32 obou směrnic a specificky pro přeshraniční infrastrukturu v čl. 16 nařízení o elektroenergetice a čl. 13 nařízení o plynárenství. Základními požadavky na tarify je jejich publicita a zákaz diskriminace, což má zajistit rovný přístup pro všechny účastníky liberalizovaných segmentů elektroenergetiky a plynárenství. Dále je v souladu se zásadou posilování role nezávislých regulátorů svěřena pravomoc sankcionovat tarify právě jim. Tato pravomoc je dále rozvedena v čl. 37 odst. 1 písm. a) směrnice o elektroenergetice a čl. 41 odst. 1 písm. a) směrnice o plynárenství, podle kterých mají národní regulační orgány povinnost, při dodržení transparentních kritérií, „stanovovat nebo schvalovat sazby za přepravu a distribuci nebo metody jejich výpočtu.“ Čl. 37 odst. 6 písm. a) směrnice o elektroenergetice, resp. čl. 41 odst. 6 písm. a) směrnice o plynárenství, pak duplicitně upravují totéž, pouze s tím rozdílem, že výslovně považují tarify za součást pravidel pro připojení a přístup k síti a stanovují požadavek na návratnost provedených investic.

Směrnice počítají s konceptuálně čtyřmi variantami sankcionováním tarifů, resp. cen za přirozeně monopolní činnosti v elektroenergetice a plynárenství. Tyto kategorie jsou určeny podle dvou kritérií, každé s dvěma alternativami. První kritérium je to, zda jsou regulovány přímo ceny, nebo pouze postupy pro jejich stanovování (metodiky). Druhé kritérium se týká toho, zda regulační úřady ceny případně postupy stanovují přímo, nebo zda pouze schvalují návrhy předložené regulovanými subjekty. Podle Čl. 37 odst. 10 písm. směrnice o elektroenergetice, resp. čl. 41 odst. 10 směrnice o plynárenství však mohou regulační orgány požadovat změnu tarifů i jejich metodik. To znamená, že se faktické rozdíly mezi těmito čtyřmi variantami z pohledu směrnic 3EB stírají a v praxi se mohou projevit zejména v organizaci práce samotných regulačních orgánů, kdy varianta přímého stanovování cen či metodik vyžaduje mnohem větší administrativní aparát než schvalování návrhů předkládaných regulovanými subjekty. Česká právní úprava (§ 10 odst. 1 ve spojení s §§ 3 a 4 zákona o cenách) zná pouze variantu přímého stanovení ceny či metodiky ze strany cenového orgánu. Úředně stanovené ceny lze pak považovat za variantu stanovení tarifů a věcné usměrňování cen za stanovení metodik výpočtu cen.

Třetí energetický balíček ohledně cenotvorby plně navazuje na druhý energetický balíček, kde je tato problematika upravena téměř shodně. Jedinou významnější výjimkou je posun k větší nezávislosti regulačních orgánů. Druhý energetický balíček výslovně umožňoval, aby rozhodnutí regulačních orgánů ohledně tarifů či metodologií pro jejich stanovení (společně s dalšími regulatorními záležitostmi) podléhala schválení dalšího orgánu státní správy, v praxi nejčastěji ministerstvu. Členské státy tak měly podle druhého energetického balíčku možnost podrobit výši tarifů politickému dohledu. Některé členské státy se však této politicky citlivé výsady prozatím nevzdaly a v tomto ohledu netransponovaly 3EB.<sup>96</sup> První energetický balíček se cenotvorbě věnuje pouze okrajově. Konkrétně v případě regulovaného přístupu třetích stran existoval v obou směrnících požadavek na zveřejnění poplatků za přístup do sítě. Specificky v elektroenergetice byl zvýšený požadavek na nediskriminačně stanovené a zveřejněné tarify v případě, že členský stát zvolil model jediného odběratele (*single buyer*) podle čl. 18 směrnice 96/92/ES.

Konkrétní česká právní úprava cenotvorby v oblasti energetiky je obsažena v § 19a odst. 1 energetického zákona:

Při regulaci ceny související služby v elektroenergetice a ceny související služby v plynárenství postupuje Energetický regulační úřad transparentním a předvídatelným způsobem v souladu se zásadami cenové regulace tak, aby regulované ceny pokrývaly ekonomicky oprávněné náklady na zajištění spolehlivého, bezpečného a efektivního výkonu licencované činnosti, dále odpisy a přiměřený zisk zajišťující návratnost realizovaných investic do zařízení sloužících k výkonu licencované činnosti a oprávněné náklady na zvyšování energetické účinnosti při výstavbě a provozu přenosové soustavy, přepravní soustavy a distribučních soustav.

Citované ustanovení prošlo změnou při novelizaci EZ zákonem č. 131/2015 Sb. Jednak byla zavedena legislativní zkratka „související služba“ (§ 2 odst. 2 písm. a/ bod 19 pro elektroenergetiku resp. § 2 odst. 2 písm. b/ bod 27 pro plynárenství), která zahrnuje dřívější kategorie regulovaných cen (přenos, přeprava a distribuce elektřiny, resp. plynu) a nově i další služby a činnosti související s přenosem a distribucí elektřiny a plynu, které

---

<sup>96</sup> Viz např. Evropský účetní dvůr 2015, str. 22-23.

byly v praxi vždy předmětem cenové regulace. Další změnou je explicitní zahrnutí nákladů na zvyšování energetické účinnosti mezi oprávněné náklady, které mají být pokryty regulovanou cenou. Jedná se v zásadě o transpozici čl. 15 směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti.<sup>97</sup>

Hlavní změny se nicméně dotkly regulačního rámce jako takového. Jedná se o větší důraz na transparentnost tvorby regulovaných cen, která je zdůrazněna výslovným uvedením požadavku na transparentní a předvídatelný postup při stanovování regulovaných cen „... postupuje Energetický regulační úřad *transparentním a předvídatelným* způsobem...“<sup>98</sup> a dále zavedením institutu „zásad cenové regulace“ § 19a odst. 9. V neposlední řadě byla dřívější kategorie „účelně vynaložených nákladů“ nahrazena novou kategorií „ekonomicky oprávněných nákladů“. V případě ekonomicky oprávněných nákladů se jedná o zřejmé promítnutí snahy ERÚ o důslednější kontrolu dílčích nákladových položek regulovaných společností do litery energetického zákona.<sup>99</sup>

Regulace cen v energetice je kromě energetického zákona dále upravena obecnými právními předpisy; konkrétně vyhláškami vydávanými ERÚ, jakožto jiným správním úřadem, v souladu s čl. 79 odst. 3 Ústavy a na základě zmocnění podle § 98a odst. 2 písm. f) EZ. Tyto vyhlášky stanovují způsob regulace cen a postupy pro regulaci cen v plynárenství, elektroenergetice, teplárenství a za činnosti operátora trhu v elektroenergetice a plynárenství. Jedná se zjevně o právní předpisy pro regulaci, sjednávání a kontrolu cen v oblasti energetiky, které předvídá § 2c písm. b) zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů. Tyto vyhlášky jsou podrobovány veřejnému konzultačnímu procesu a dále podléhají meziresortnímu připomínkovému řízení a posouzení Legislativní radou vlády.

V souladu s § 17 odst. 6 písm. d) energetického zákona ERÚ rozhoduje o regulaci cen podle zákona č. 265/1991 Sb. ERÚ podle § 2c písm. c) tohoto zákona, § 17 odst. 6 písm. d), odst. 11 a odst. 12 energetického zákona a zákona o podporovaných zdrojích energie

---

<sup>97</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES.

<sup>98</sup> Zvýraznění kurzívou přidáno autorem této práce.

<sup>99</sup> Viz ERÚ (2015), kde je detailním způsobem popsáno, jak bude ERÚ auditovat náklady způsobilé k zahrnutí do regulovaných cen.

vydává cenové rozhodnutí o regulovaných cenách souvisejících s dodávkou elektřiny, plynu a tepelné energie a cenové rozhodnutí, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie. Cenové rozhodnutí se vydává minimálně jednou ročně a předchází mu veřejný konzultační proces.

Cenová rozhodnutí v minulosti vycházela z pravidel regulace, tedy metodologie stanovení povolených výnosů regulovaným subjektům, které nad rámec dřívější právní úpravy definoval ERÚ na každé regulační období. Tento neformální proces, opírající se především o zásady činnosti správních orgánů, konkrétně o zásadu legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 správního řádu, která je ústavním soudem také mnohokrát judikována jako jeden z hlavních atributů právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy, byl nahrazen právně ukotvenými zásadami cenové regulace. Zavedení institutu zásad cenové regulace představuje legislativní úpravu, která reaguje na potřeby ekonomické regulace v praxi. Konkrétně je třeba právně závazným způsobem stanovit základní premisy a parametry regulačního rámce, aby byla zajištěna přiměřená míra předvídatelnosti pro regulované společnosti a adekvátní investiční prostředí. Investice do energetických soustav mají dlouhodobý časový horizont a stabilita investičního prostředí hraje zcela zásadní roli pro rozhodování vlastníků přepravních, přenosových a distribučních soustav o realizaci investičních projektů. Koncept zásad cenové regulace také odráží institut regulačních období,<sup>100</sup> po jehož dobu mají zásady cenové regulace platit (§ 19a odst. 7). Z hlediska právní systematiky však není zřejmé, jaké postavení mají zásady cenové regulace vůči vyhláškám o způsobu regulace přijímaným podle § 98a odst. 2 písm. f) EZ a zda je lze považovat, respektive, které z nich lze považovat za předpisy pro regulaci, sjednávání a kontrolu cen v oblasti energetiky, které předvídá § 2c písm. b) zákona č. 265/1991 Sb.

### ***3.4.3. Povaha cenových rozhodnutí v českém právu***

Z pohledu rozhodovací praxe českých správních soudů i Ústavního soudu jsou cenová rozhodnutí jsou považována za obecné právní předpisy. Tento závěr lze dovodit z dnes již poměrně rozsáhlé judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která je

---

<sup>100</sup> Srov. popis nejčastěji využívaných metod regulace, zejména pobídkové regulační rámce, v kap. 1.2.



zevrubně popsána v usnesení NSS č. j. 2 Ao 3/2010-55.<sup>101</sup> Není to však závěr zcela jednoznačný, jak ukazuje i právní teorie. Konkrétně Vedral (2006, str. 966 an.) uvádí cenové výměry, tedy cenové rozhodnutí vydávané Ministerstvem financí podle § 10 odst. 1 zákona o cenách za účelem určení zboží podléhající cenové regulaci a jejich právní úpravu jako příklad „lavírování mezi formou právního předpisu a formou (individuálního) správního aktu.“ Jak je rozebráno dále v této kapitole, u cenových rozhodnutí ERÚ týkajících se souvisejících služeb v elektroenergetice a plynárenství je dobrý důvod domnívat se, že spadají spíše do kategorie individuálních správních aktů.

Judikatura ÚS prošla jistým vývojem. V prvním významném rozhodnutí z této oblasti, v nálezu sp. zn. II. ÚS 53/97,<sup>102</sup> dospěl ÚS k závěru, že v případě cenových výměrů Ministerstva financí stanovujících konkrétní výši ceny nejde o podzákoný právní předpis. Přitom ÚS vycházel jednak z formálních znaků cenových výměrů, resp. cenových rozhodnutí, totiž, že nejsou vydávány ve sbírce zákonů. Dále dovedl, že povinnost dodržovat regulované ceny nevyplývá přímo z cenových rozhodnutí, ale ze zákona, který tuto specifickou povinnost ukládá a k vydání rozhodnutí stanovující specifickou cenu opravňuje příslušné správní orgány. Tento výklad byl pozměněn v usnesení ze dne 8. prosince 1999, sp. zn. I. ÚS 422/99, kde ÚS sice potvrdil svůj dřívější závěr, že cenové rozhodnutí (zde opět ve formě cenového výměru Ministerstva financí) nelze považovat za právní předpis, ale zároveň připustil, že cenový výměr má specifickou, normativní povahu. O právní předpis se nemůže jednat pro nenaplnění formálních znaků. Vedle dříve zmíněné absence ústavou vyžadovaného zveřejnění ve sbírce zákonů (čl. 52 Ústavy) ÚS dále uvedl i nenaplnění požadavků čl. 79 odst. 3 Ústavy, konkrétně absenci zmocňovacího ustanovení v daném případě. Cenové rozhodnutí zároveň není ani individuálním právním aktem, který je definovaný jako „adresný (osobní) akt, který bezprostředně mění právní situaci (právní poměry) zasažené osoby.“ Cenové rozhodnutí nesměruje vůči konkrétnímu právnímu subjektu, ale zavazuje – obdobně jako právní předpis – blíže neurčený, resp. neurčitý okruh (počet) subjektů.

---

<sup>101</sup> Všechna citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná z webu NSS na <http://www.nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaSimpleSearch&>.

<sup>102</sup> Všechna citovaná rozhodnutí ÚS jsou dostupná z databáze rozhodnutí Ústavního soudu České republiky na <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

V usnesení sp. zn. I. ÚS 422/99 tedy ÚS připustil, že cenová rozhodnutí jsou právní akty *sui generis*.

Pozdější judikatura Ústavního soudu (po roce 2000) však čtvrtou speciální kategorii opouští a naplno přiznává, že cenové výměry jsou právními předpisy. Ústavní soud v uvedeném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/99 rozhodnutí o cenové regulaci považuje za obecné co do subjektů i předmětu. ÚS se v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/99 explicitně rozchází s dřívějším právním názorem obsaženým v nálezu sp. zn. II. ÚS 53/97. Dle přesvědčení ÚS je třeba přiklonit se k materiálnímu pojetí pramenů práva a klasifikovat je v první řadě podle obsahu právní normy. Tu je možné abstrahovat z rozdílných právních předpisů, a dokonce i rozdílných forem pramenů práva. Staví přitom na stejné argumentaci, na základě které dovedl speciální charakter cenových rozhodnutí jako v případě nálezu sp. zn. II. ÚS 53/97. Konkrétně na tom, že jejich normativní charakter vyplývá z toho, že dosahují potřebné úrovně obecnosti, když vymezuje svůj předmět i adresáty jako třídy určené definičními znaky, a nikoliv přímým výčtem. Cenová rozhodnutí je tak nutné chápat jako formu právního předpisu, protože obsahují (společně se zmocňovacím ustanovením příslušného zákona) komponenty právní normy, a jsou tedy pramenem práva. Tento závěr byl dále potvrzen i v sérii rozhodnutí ÚS stran regulace nájemného z bytu (např. nález ze dne 20. listopadu 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/08).

NSS se vypořádal s rozcházející se judikaturou ÚS v usnesení č. j. 2 Ao 3/2010-55 a dospěl k závěru, že ÚS, jehož právní názor je povinen *pro futuro* respektovat, považuje prostředky cenové regulace za právní předpisy. Judikatura ÚS příklánějící se k tomuto stanovisku je totiž pozdější, četnější, a navíc se jedná převážně o plenární nálezy, zatímco dřívější, odchylná judikatura byla dána jen nálezy senátními. Judikatura je v tomto ohledu také ustálená, když k témuž právnímu názoru dospěl i v dalších rozhodnutích (např. rozsudek ze dne 30. 11. 2007, č. j. 5 As 34/2006 – 118, a rozsudek ze dne 28. 6. 2007, č. j. 6 As 34/2005 – 66). V rozsudku ze dne 18. května 2005 navíc NSS ohledně cenových rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu výslovně uvedl, že vzhledem k tomu, že se jedná o akty abstraktní povahy, nemůže se *a contrario* jednat o správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 soudního řádu správního. Opřel se přitom o charakteristiku individuálních správních aktů dovozenou teorií (Hendrych a kol. 2012, str. 193-194),

jmenovitě o konkrétnost věci, jakož i subjektu, kterému jsou aktem přiznána práva nebo uloženy povinnosti.

Poté co byl do českého právního řádu novým správním řádem s účinností od 1. ledna 2006 zaveden institut opatření obecné povahy (OPP) objevuje se i argumentace, že cenová rozhodnutí představují právě tuto formu právního aktu, respektive je možné je k němu připodobnit. Opatření obecné povahy má shodně s právním předpisem obecně vymezený okruh adresátů, a naopak v protipólu k právnímu předpisu vymezuje svůj předmět konkrétně (Jemelka 2016, str. 819). A podle právního názoru ÚS (nález ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07) je třeba se při posuzování, zda je daný správní akt opatřením obecné povahy, řídit zejména materiálním pojetím tohoto institutu.

Otázkou, zda je cenové rozhodnutí (resp. obdobné prameny práva jako např. cenové výměry), se zabýval NSS obšírně v již zmiňovaném usnesení č. j. 2 Ao 3/2010 – 55, které se týkalo regulace cen v osobní dopravě a v nedávné době též v rozsudku ze dne 19. března 2014 č. j. 1 Aos 7/2013 – 41 z oblasti energetiky (konkrétně stanovení výkupní ceny a zelené bonusy pro podporované zdroje energie). NSS dospívá k závěru, že cenová rozhodnutí nejsou OPP. NSS přitom vychází z premisy, že OPP lavíruje mezi normativním a individuálním správním aktem, když správní řád ve svém § 171 stanovuje, že OPP není právním předpisem ani rozhodnutím. Není tedy možné, aby právní předpis byl opatřením obecné povahy a naopak. Rozhodné tedy je, že podle ustálené judikatury NSS i ÚS je cenové rozhodnutí právním předpisem, a tudíž nemůže být opatřením obecné povahy. Dále NSS přihlíží po formální stránce k tomu, že § 171 správního řádu předvídá explicitní zmocnění vydávat OPP ve zvláštním zákoně, které však v zákoně o cenách ani v zákoně č. 265/1991 Sb. obsažené není, a tudíž se s přihlédnutím k (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny o OPP jednat nemůže. Dále upozorňuje na další absentující formální znaky cenových rozhodnutí oproti procesním nárokům na OPP podle §§ 172 a 173 správního řádu (tj. podrobná úprava konzultačního procesu a vypořádání námitek a připomínek a zveřejnění na úřední desce).

Jako další interpretace povahy cenových rozhodnutí se nabízí, že cenové orgány nahrazují v otázce ceny smluvní vůli stran a rozhodují soukromoprávní věci v rámci své pravomoci kvazi-judiciálního rozhodování konkrétního sporu mezi rovnými subjekty. Obdobně ERÚ rozhoduje spory mezi účastníky trhu podle § 17 odst. 7 písm. a) až e) EZ. S touto

nepříliš přesvědčivou interpretací se vypořádal NSS ve svém rozsudku čj. 2 As 4/2004 – 138, ve kterém judikoval, že cenové rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu je nepochybně rozhodnutím, jímž správní orgán autoritativním vrchnostenským rozhodnutím a bez vztahu ke konkrétním smluvním stranám stanoví obecná pravidla pro stanovení ceny. Jako takové je třeba cenové rozhodnutí i v případě ERÚ považovat za veřejnoprávní regulaci.

Přes doposud vcelku jednotný přístup NSS a ÚS k interpretaci povahy cenových rozhodnutí je vzhledem k výrazné mnohotvárnosti a stále se zvyšující komplikovanosti veřejnoprávní regulace hospodářských aktivit však třeba mít na paměti, že uvedená judikatura se vztahuje ke konkrétním příkladům cenových rozhodnutí. Nelze proto vyloučit, že některé druhy cenových rozhodnutí, ke kterým se doposud NSS ani ÚS nevyjadřoval (zejména cenová rozhodnutí o cenách za související službu v elektroenergetice a plynárenství),<sup>103</sup> by byly v případě zevrubnějšího posuzování vrcholnými soudy považovány za jiný druh správních aktů než svrchu uvedené příklady.

V případě cenových rozhodnutí ERÚ, která realizují ekonomickou regulaci v praxi, je třeba vzít do úvahy také související evropskou právní úpravu. Ta klade požadavek na možnost soudního přezkumu rozhodovací činnosti národních regulačních orgánů. Konkrétně podle čl. 37 odst. 17 směrnice o elektroenergetice a čl. 41 odst. 17 směrnice o plynárenství musí na národní úrovni existovat „vhodné mechanismy, v jejichž rámci má strana, které se rozhodnutí regulačního orgánu týká, právo podat opravný prostředek k subjektu, který je na zúčastněných stranách a jakékoli vládě nezávislý.“ S tím také souvisí požadavek na odůvodnění rozhodnutí národních regulačních orgánů s cílem umožnit jejich soudní přezkum (čl. 37 resp. čl. 41 odst. 17).

Pojem rozhodnutí (*decision*) je v kontextu výše uvedených ustanovení nutné chápat v co nejširším pojetí, neboť směrnice nemají za cíl konkretizovat právní formu správní činnosti regulačních orgánů ve vztahu k národní právní úpravě, ale pouze vymezit jejich pravomoc. Rozhodnutím se zde tedy rozumí jakýkoliv právní akt ze strany národních regulačních orgánů, kterým jsou právně závazným způsobem upraveny záležitosti

---

<sup>103</sup> Ověřeno kontrolou databází NSS (viz pozn. 101) a ÚS (viz pozn. 102) dne 1. září 2016.

spadající do jejich působnosti. Zásada přednosti práva EU si v této situaci žádá eurokonformní výklad. To znamená, že při posuzování povahy cenových rozhodnutí ERÚ v oblasti sazeb pro distribuci a přepravu, resp. přenos plynu a elektřiny je třeba se přiklonit k té variantě, která poskytne soukromým subjektům vyšší míru právní ochrany. Jinými slovy, cenová rozhodnutí ERÚ stanovující ceny tam, kde je tato pravomoc ERÚ, jakožto národnímu regulačnímu orgánu, přiznána v předpisech 3EB,<sup>104</sup> je nutné považovat za správní rozhodnutí nebo za OPP, aby proti nim bylo možné uplatnit opravné prostředky.

Bez ohledu na posouzení formálního charakteru cenových rozhodnutí se z praktického hlediska jako nejdůležitější závěr jeví, že stanovování cen není nic jiného než specifický příklad zásahu státu do smluvních vztahů, což je samo o sobě podstatou ekonomické regulace. ÚS také ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 53/97 dovedl, že v případě úředního stanovení cen se nejedná o „problém vztahu jednotlivce a veřejné moci“, tedy o klasickou veřejnoprávní povinnost. Podle ÚS se v případě regulace jedná o omezení smluvní volnosti účastníků závazkového vztahu. V témže nálezu ale ÚS upozorňuje na to, že ochrana smluvní svobody je součástí ústavou chráněného vlastnického práva (čl. 11 odst. 1 Listiny), protože smluvní vůle je projevem *ius disponendi* jakožto jednoho ze čtyř hlavních atributů vlastnického práva. Cenová regulace má proto být opatřením „výjimečným a akceptovatelným pouze za omezených podmínek.“ Cenová regulace bezpochyby zasahuje též do práva svobodně podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Toho je sice možné se ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích prováděcího zákona, ale zákonodárce musí zároveň ctít směrnicí čl. 4 odst. 4 Listiny a při vymezení práva svobodně podnikat v síťových odvětvích formou regulace cen ctít jeho podstaty a smyslu. Jinými slovy regulované ceny musí umožnit tvorbu zisku, který je nezbytnou podmínkou pro dlouhodobé udržení podnikatelských aktivit. Ústava tedy reflektuje

---

<sup>104</sup> Do této kategorie tedy nespádají cenová rozhodnutí nebo jejich pasáže stanovující výši podpory pro podporované zdroje energie, výši složky ceny na podporu elektřiny z podporovaných zdrojů energie, ceny operátora trhu, ceny tepelné energie a ceny některých podpůrných služeb apod. U některých typů cen bude toto posouzení vcelku obtížné a bude záležet na úvaze o tom, do jaké míry je daná činnost svázaná s distribucí anebo přenosem, resp. přepravou.

základní ekonomické principy popsané výše a principy cenové regulace stanovené v § 19a energetického zákona jsou na oplátku odrazem ústavou garantovaných práv.

## Závěr

Cílem této práce bylo představit specifické aspekty právní regulace síťových odvětví, konkrétně energetiky, které vyplývají z jejich ekonomických charakteristik a významného hospodářského postavení v dnešním moderním světě. Ve shodě s právně teoretickými přístupy Taluse (2013), Roggenkampové a kol. (2001) a Hanchera a Larouche (2011) je právní úprava energetiky v této práci chápána jako odraz konkrétních politických rozhodnutí a navazujících politik (ve smyslu *policies*).

Síťová odvětví mají zvláštní ekonomické charakteristiky, které je odlišují od většiny ostatních hospodářských oblastí, které také podléhají detailní právní úpravě. První část této práce tyto charakteristiky zevrubně popisuje. Zejména se jedná o jejich přirozeně monopolní charakter. Dále významné a mnohdy nepřekonatelné bariéry vstupu, které pramení z velkých a dlouhodobých investic, které jsou potřebné pro vybudování infrastruktury, sítí a soustav, které jsou nezbytné pro jejich poskytování populaci. Poskytování služeb, jako je dodávka energií, telekomunikačních služeb, dopravy a podobně, je základem pro úspěšné fungování a rozvoj moderní společnosti a dalších oborů hospodářství. Právě jejich sociální a národohospodářský význam vede k rozsáhlým zásahům státu do těchto odvětví. A to ať již v tradiční formě přímého poskytování těchto služeb státem nebo prostřednictvím státem vlastněných podniků, monopolizaci a vertikální integraci, nebo v novější době prostřednictvím komplexní ekonomické regulace. V průběhu dlouhé historie regulace přirozených monopolů byly vyvinuty komplexní mechanismy pro korigování tohoto tržního selhání, jejichž stručný přehled je také součástí první části této práce.

Druhá část této práce ukazuje, že síťová odvětví nebyla v posledních dvou dekadách minulého století ušetřena všeobecné vlně privatizace, liberalizace a deregulace nesené na křídlech neoliberalních ekonomických přístupů. Přesvědčení, že alokace omezených zdrojů prostřednictvím volné soutěže a trhu je ve většině případů efektivnější než přímé či nepřímé rozhodování veřejné moci, vedla v celé řadě zemí světa k rozsáhlým strukturálním reformám, Evropskou unii a Českou republiku nevyjímaje. V konkrétním případě energetiky je typickým přístupem v první řadě identifikace těch částí sektorů elektroenergetiky a plynárenství, které nejsou z ekonomického hlediska přirozené monopoly a mohou být tedy podrobeny kontrole ze strany volného trhu místo veřejné

moci. Tyto sektory jsou jednak liberalizovány, tedy de-monopolizovány otevřeny konkurenci. A jednak deregulovány tak, aby tvorba ceny a určování kvality nebylo úkolem orgánů státní moci, ale výsledkem působení tržních sil.

Ke vzniku a fungování konkurence v oblastech, kde dlouhou dobu působili vertikální monopolisté a kde i po liberalizaci mají tyto tradiční a často státem vlastněné podniky významné tržní postavení, nepostačuje jen legislativa rušící právní monopoly a omezující zásahy státu. Liberalizace je proto v energetice doprovázena celou řadou dalších opatření. Tato práce identifikuje čtyři důležité instituty, které jsou považovány za nezbytné pro úspěšnou reformu energetiky. Jedná se o komplexní ekonomickou regulaci zbývajících přirozeně monopolních segmentů elektroenergetiky a plynárenství, přístup třetích stran, unbundling a nezávislé regulační orgány. Moderní ekonomická regulace je novým konceptem v zemích, kde byly vertikálně integrované monopoly ve veřejném vlastnictví a vlády měly možnost o otázkách ceny a kvality rozhodovat pomocí přímých příkazů a kontroly (tzv. systém *comand and control*). Energetické podniky zde sloužily jako nástroje pro naplňování cílů energetické politiky. V podmínkách reformované energetiky musí stát provádět regulaci monopolních činností na ekonomických principech v souladu se zásadami tržního hospodářství. Přístup třetích stran k síťové infrastruktuře je nezbytnou podmínkou pro fungování hospodářské soutěže na navazujících trzích. Unbundling ho dále podporuje díky oddělení ekonomických zájmů a rozhodování monopolních podniků a podniků čelících konkurenci ostatních soutěžitelů ucházejících se o přístup k téže infrastruktuře. Konečně nezávislé regulační orgány jsou v souladu s konceptem moderního regulačního státu příkladem specializované agentury, která je pověřena rozhodováním o komplexních a vysoce technických otázkách v komplikovaném tržním prostředí. Jejich nezávislost na politické moci a zájmech soutěžitelů představuje garanci nestranného rozhodování.

Třetí část této práce rozebírá konkrétní právní úpravu, která zavedla výše popsané politickoekonomické koncepty do praxe států Evropské unie a specificky České republiky. Základní principy, které umožnily reformu energetiky v EU, je možné dovodit již z primárního práva EU. Konkrétní reformní politiky bylo však nutné realizovat prostřednictvím sekundární legislativy. Série tří legislativních balíčků v oblasti energetiky v průběhu let 1996 až 2009 s sebou přinesla postupnou liberalizaci dříve



rigidních a téměř nedotknutelných sektorů elektroenergetiky a plynárenství. Společně s tím byly zpřesňovány a upevňovány čtyři výše popsané instituty pojící se s liberalizací (tj. ekonomická regulace, přístup třetích stran, unbundling a nezávislé regulační orgány).

Energetika, ostatně jako všechny obory lidské činnosti je v moderním světě předmětem neustálého vývoje a změn. Moderní společnosti jsou na rozdíl od svých tradičních předchůdců charakteristické pohybem z bodu A do bodu B na pomyslné přímce dějin, a nikoliv v kruhu. Ať už je to pohyb od stvoření světa k příchodu nebeského království, vývoj od teokratického absolutismu k demokratickému republikanismu nebo putování od objevení ohně k nirváně jaderné fúze, mění se společnost a společně s ní i normy, které ji ovládají. Stejně tak i reforma energetiky je vedena nedostižným ideálem, a je proto odsouzena k neustálému pohybu a s ní i energetické právo.

V době dokončení této práce zveřejnila Evropská komise návrhy na revizi platných předpisů třetího energetického balíčku. Hlavním deklarovaným cílem těchto legislativních návrhů je reakce na probíhající radikální změny zejména v elektroenergetice. Dekarbonizace, rozvoj obnovitelných zdrojů, decentralizace výrobních zdrojů, digitalizace infrastruktury jsou jen některé z procesů, které mění tvář energetiky. Na tyto výzvy bude muset reagovat i související právní úprava. Je možné, že až se za několik desítek let ohlédneme za modelem energetiky, jak ho známe dnes a mnohdy ho považujeme za daný a neměnitelný, pochopíme jeho relativnost.<sup>105</sup>

Na úplný závěr si dovolím několik úvah v českém kontextu. Jednou ze základních ingrediencí pro úspěšnou realizaci reformy je jejich internalizace klíčovými aktéry.<sup>106</sup> Ti, kteří reformy provádějí, musí být přesvědčeni o jejich prospěšnosti a musí se shodnout na zamýšlených cílech. Sebelepší právní norma nenahradí dobrovolné plnění zákazů a příkazů. Absence vnitřního přesvědčení vede jen k formální transpozici evropských

---

<sup>105</sup> Evropské odborné kruhy již dnes seriózně diskutují, zda je zvolený model liberalizace a restrukturalizace vhodný pro realizaci ambiciózních energetických a klimatických politik. Viz např. Keay (2016)

<sup>106</sup> Na tomto místě je vhodné zmínit postřeh Taluse (2013, str. 64-65), který upozorňuje výrazně odlišnou konstelaci pro reformu energetiky ve starých a nových členských státech. Zatímco ve starých členských státech probíhal proces liberalizace velmi pozvolna a za přispění komplikovaných politických kompromisů, nové členské státy musely liberalizační směrnice implementovat mnohem rychleji a s omezeným prostorem pro adaptaci. Zároveň neměli klíčoví aktéři v nových členských státech ani příležitost osvojit si liberalizační procesy prostřednictvím složitých vyjednávání, kterými si prošli jejich západoevropské protějšky.

předpisů, které jsou vnímány jako cizí objekty v těle českého právního řádu. Úspěšná implementace reformních politik vyžaduje vedle formálních právních norem především jejich uvedení v život prostřednictvím konkrétních praktických činů. Takováto nedokonalá reforma zanechává to nejhorší z obou světů (tradiční a reformované energetiky). Není tajemstvím, že velká většina českých energetiků kouká na reformy energetiky s obavami. Klíčovým aktérem, na jehož výkonu do značné míry závisí úspěch reformy energetiky, je bezpochyby národní regulátor. O tom, zda a do jaké míry je regulace v globálu ekonomicky prospěšná, se vedou dlouholeté ekonomické debaty.<sup>107</sup> Mezi největší rizika bezpochyby patří regulatorní zajetí (*regulatory capture*) a profesní slepota (*professional myopia*). Regulátor, který nechápe a nesdílí hlavní myšlenky a cíle reformy energetiky, bude vždy náchylný naslouchat regulovaným subjektům, které jsou ve velké informační výhodě (informační asymetrie) a zároveň se bude utápět v byrokratické záplavě malých rozhodnutí, bez většího dopadu na strukturu oboru, který reguluje.<sup>108</sup> Dalším problematickým bodem je otázka odpovědnosti nezávislých regulátorů v kontextu regulačního státu. Pokud si regulátor osvojí vlastní interpretaci maximální právní úpravy, která není kompatibilní s původní zdrojovou politikou (ve smyslu *policy*), překročí, bez jakékoliv demokratické legitimacy, hranici mezi správní činností a politikou.<sup>109</sup>

Není cílem této práce zhodnotit, zda je reforma energetiky v ČR úspěšná; chybí k tomu referenční kritéria, metriky, hypotéza i teorie. Je však bezpečné říci, že minimálně na poli inovací přinesla liberalizace a deregulace maloobchodního trhu pozitivní přínosy, které pomohou České republice vypořádat se s výzvami, které přináší energetika zítřka.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Srov. např. Kahn (1988, 108-112/II).

<sup>108</sup> Srov. Kahn (1998, str. 11/II), který popisuje zjednodušujícím, ale pregnantním způsobem pomyslné dospívání regulátora z vehementního reformátora k rutinnímu technokratovi.

<sup>109</sup> Jak ukazuje již Majone (1994, str. 92) nezávislé regulační orgány byly vytvořeny za účelem odpolitizování správní diskrece a jejího uplatňování a představují významný zásah do evropských ústavních a správně právních tradic. Politický aktivismus regulátora tak staví celý koncept nezávislých regulačních orgánů na hlavu.

<sup>110</sup> Konkrétně je myšlen nedávný rozvoj doplňkových služeb, které nabízejí tradiční i nové energetické společnosti společně s prostou dodávkou energií, zejména nabídka komplexních energetických řešení. Viz např. iDNES (2016).

## Seznam zkratek

<b>3EB</b>	Třetí energetický balíček
<b>ACER</b>	Agentura pro spolupráci energetických regulačních orgánů ( <i>Agency for the cooperation of energy regulators</i> )
<b>CEER</b>	Rada evropských energetických regulátorů ( <i>Council of European energy regulators</i> )
<b>ČR</b>	Česká republika
<b>EK</b>	Evropská komise
<b>ENTSO-E</b>	Evropská síť provozovatelů elektroenergetických přenosových soustav ( <i>European Network of Transmission System Operators for Electricity</i> )
<b>ENTSO-G</b>	Evropská síť provozovatelů plynárenských přepravních soustav ( <i>European Network of Transmission System Operators for Gas</i> )
<b>ERÚ</b>	Energetický regulační úřad
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>EZ</b>	Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon)
<b>NRA</b>	Národní regulační orgán ( <i>National Regulatory Authority</i> )
<b>NSS</b>	Nejvyšší správní soud
<b>SEU</b>	Smlouva o Evropské unii
<b>SES</b>	Smlouva o Evropském společenství
<b>SFEU</b>	Smlouva o fungování Evropské unie
<b>SDEU</b>	Soudní dvůr evropské unie
<b>TPA</b>	Přístup třetích stran ( <i>Third Party Access</i> )
<b>ÚS</b>	Ústavní soud

## Použitá literatura

- ACER/CEER. Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2014 [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015 [cit. 2016-09-04]. ISBN 978-92-95083-19-6. Dostupné z: [http://www.acer.europa.eu/official\\_documents/acts\\_of\\_the\\_agency/publication/acer\\_market\\_monitoring\\_report\\_2015.pdf](http://www.acer.europa.eu/official_documents/acts_of_the_agency/publication/acer_market_monitoring_report_2015.pdf)
- ARENTSEN, Maarten J. a Rolf W. KÜNNEKE. Economic organization and liberalization of the electricity industry: in search of conceptualization. *Energy Policy* [online]. 1996, 24(6), 541-552 [cit. 2016-09-07]. Dostupné z: <http://doc.utwente.nl/2501/>
- AVERCH, Harvey a Leland L. JOHNSON. Behavior of the firm under regulatory constraint. *American Economic Review*. 1962, 52(5), 1052–1069.
- BLUM, Françoise a Anne LOGUE. *State monopolies under EC law*. New York: J. Wiley, 1998. ISBN 04-719-4353-3.
- BORENSTEIN, Severin a James BUSHNELL. Electricity Restructuring: Deregulation or Reregulation? *Regulation*. 2000, 23(2), 46-52.
- BRABCOVÁ, Lucie. *Vlastnický unbundling jako nástroj liberalizace evropských energetických trhů*. Ostrava: Key Publishing, 2009, 83 s. Monografie (Key Publishing). ISBN 978-808-7255-223.
- CEER. Status Review on the Implementation of Distribution System Operators' Unbundling Provisions of the 3<sup>rd</sup> Energy Package [online]. Brussels, 2016 [cit. 2016-09-06]. Dostupné z: [http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER\\_HOME/EER\\_PUBLICATIONS/CEER\\_PAPERS/Cross-Sectoral/2016/C15-LTF-43-03\\_DSO-Unbundling\\_Status\\_Review-1-Apr-2016.pdf](http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Cross-Sectoral/2016/C15-LTF-43-03_DSO-Unbundling_Status_Review-1-Apr-2016.pdf). CEER Status Review.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. COM (88) 238 final: The internal energy market [online]. Brussels, 1988 [cit. 2016-09-05]. Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/4037/>
- CROSS, Eugene, Leigh HANCHER a Piet Jan SLOT. EC energy law. In: ROGGENKAMP, Martha M., Anita RØNNE a Iñigo DEL GUAYO. *Energy law in Europe: national, EU and international law and institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2001, s. 213-320. ISBN 0-19-826068-7.
- DE HAUTECLOCQUE, Adrien a Vincent RIOUS. Regulatory Uncertainty and Inefficiency for the Development of Merchant Lines in Europe: A Legal and Economic Discussion. In: DELVAUX, Bram, Michaël HUNT a Kim TALUS. *EU energy law and policy issues*. 2nd ed. Rixensart, [Belgium]: Euroconfidentiel, 2010, s. 163-182. ISBN 978-2-930066-72-1.

- DELVAUX, Bram. The Agency for the Cooperation of Energy Regulators: A New Beginning? In: DELVAUX, Bram, Michaël HUNT a Kim TALUS. EU energy law and policy issues. 2nd ed. Rixensart, [Belgium]: Euroconfidentiel, 2010, s. 183-208. ISBN 9782930066721.
- DRÁBOVÁ, Dana a Václav PAČES. Perspektivy české energetiky: současnost a budoucnost. Praha: Novela bohémica, 2014, 335 s. ISBN 978-80-87683-26-2.
- EISING, Reiner a Nikolas JABKO. Moving Targets: Institutional Embeddedness and Domestic Politics in the Liberalizations of EU Electricity Markets [online]. Pittsburgh, 1999 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: [http://aei.pitt.edu/2262/1/002351\\_1.PDF](http://aei.pitt.edu/2262/1/002351_1.PDF). Paper. Sixth Biennial International Conference of the European Community Studies Association.
- EK. COM(2015) 339 final: Realizace nové politiky pro spotřebitele energie [online]. 2015 [cit. 2016-09-09]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1473427717107&uri=CELEX:52015DC0339>
- ENTSO-E. Supporting document for the network code on electricity balancing [online]. 2013 [cit. 2016-09-09]. Dostupné z: [https://www.entsoe.eu/Documents/Network%20codes%20documents/NC%20EB/140806\\_NCEB\\_Supporting\\_Document.pdf](https://www.entsoe.eu/Documents/Network%20codes%20documents/NC%20EB/140806_NCEB_Supporting_Document.pdf)
- ERÚ. Závěrečná zpráva Energetického regulačního úřadu o metodice regulace III. regulačního období [online]. 2009 [cit. 2016-09-05]. Dostupné z: [http://www.eru.cz/documents/10540/462856/Zaverecna\\_zprava\\_o\\_metodice\\_III\\_RO.pdf/db693576-03d8-41f7-9624-8ad2fe7b071f](http://www.eru.cz/documents/10540/462856/Zaverecna_zprava_o_metodice_III_RO.pdf/db693576-03d8-41f7-9624-8ad2fe7b071f)
- ERÚ. Metodika ekonomicky oprávněných nákladů pro zajištění bezpečného, spolehlivého a efektivního výkonu licencované činnosti [online]. 2015 [cit. 2016-09-09]. Dostupné z: <http://www.eru.cz/cs/-/metodika-ekonomicky-opravnenych-nakladu-pro-zajisteni-bezpecneho-spolehliveho-a-efektivniho-vykonu-licencovane-cinnosti>
- EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. Zlepšení bezpečnosti dodávek energie rozvíjením vnitřního trhu s energií: je zapotřebí většího úsilí. 1. Lucemburk: Evropská unie, 2015. ISBN 978-92-872-3344-8.
- FAULHABER, Gerald R. Policy-induced competition: the telecommunications experiments. *Information Economics and Policy*. 2003, 15(1), 73-97. DOI: 10.1016/S0167-6245(02)00087-2. ISSN 01676245. Dostupné také z: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0167624502000872>
- GAO, Hang a Johannes VAN BIESEBROECK. Effects of Deregulation and Vertical Unbundling on the Performance of China's Electricity Generation Sector. *The Journal of Industrial Economics*. 2014, 62(1), 41-76. DOI: 10.1111/joie.12034. ISSN 00221821. Dostupné také z: <http://doi.wiley.com/10.1111/joie.12034>

- GÓMEZ-IBÁÑEZ, José A. *Regulating infrastructure: monopoly, contracts, and discretion*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, c2003, xi, 431 p. ISBN 06-740-1177-5.
- GOYDER, D. G. *EC competition law*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2003. Oxford EC law library. ISBN 01-992-6145-8.
- HANCHER, Leigh. *Community, State, and Market*. In: CRAIG, Paul P a Gráinne DE BÚRCA. *The evolution of EU law*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 721-743.
- HANCHER, Leigh a Pierre LAROUCHE. *The coming of age of EU regulation of network industries and services of general economic interest*. In: CRAIG, Paul P. a Gráinne DE BÚRCA. *The evolution of EU law*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 743-781. ISBN 978-0-19-959296-8.
- HARVEY, Scott M. a William W. HOGAN. *Nodal and Zonal Congestion Management and the Exercise of Market Power* [online]. 2000 [cit. 2016-09-03]. Dostupné z: [https://www.hks.harvard.edu/fs/whogan/zonal\\_jan10.pdf](https://www.hks.harvard.edu/fs/whogan/zonal_jan10.pdf)
- HAUCAP, Justus. *Vertical Unbundling in the EU Electricity Sector: The Costs and Benefits of Ownership Unbundling*. *Intereconomics*. 2007, 42(6), 301-305. DOI: 10.1007/s10272-007-0231-x. ISSN 0020-5346. Dostupné také z: <http://link.springer.com/10.1007/s10272-007-0231-x>
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.
- HOSOE, Nobuhiro. *The deregulation of Japan's electricity industry. Japan and the World Economy*. 2006, 18(2), 230-246. DOI: 10.1016/j.japwor.2004.07.002. ISSN 09221425. Dostupné také z: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0922142504000593>
- CHEN, Sumei a Lingyun HE. *Deregulation or Governmental Intervention? A Counterfactual Perspective on China's Electricity Market Reform*. *China*. 2013, 21(4), 101-120. DOI: 10.1111/j.1749-124X.2013.12030.x. ISSN 16712234. Dostupné také z: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1749-124X.2013.12030.x>
- JÁČ, Jakub. *Veřejná správa železniční dopravy, změny právní úpravě*. Praha, 2013. Diplomová práce. Právnická fakulta, Univerzita Karlova v Praze.
- JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H.Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4.
- KAHN, Alfred E. *The economics of regulation: principles and institutions*. Cambridge, Mass.: MIT Press, c1988, 2 v. in 1. ISBN 02-262-61052-3.
- KEAY, Malcolm. *Electricity markets are broken – can they be fixed?* [online]. 2016 [cit. 2016-09-07]. Dostupné z:

<https://www.oxfordenergy.org/publications/electricity-markets-are-broken-can-they-be-fixed/>. OIES paper. Oxford Institute for Energy Studies.

LANTZ, Björn. Hybrid revenue caps and incentive regulation. *Energy Economics*. 2008, 30(3), 688-695. DOI: 10.1016/j.eneco.2006.09.003. ISSN 01409883. Dostupné také z: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0140988306001149>

LOWE, Philip, Ingrida PUCINSKAITE, William WEBSTER a Patrick LINDBERG. Effective unbundling of energy transmission networks: lessons from the Energy Sector Inquiry. *Competition Policy Newsletter*. 2007, (1), 23-34. Dostupné také z: [http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2007\\_1\\_23.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2007_1_23.pdf)

MACHEK, Ondřej a Jiří HNILICA. Metody regulace síťových odvětví. *Ekonomika a management [online]*. 2010, (3) [cit. 2016-09-05]. Dostupné z: <https://www.vse.cz/eam/100>

MAJONE, Giandomenico. Analysing Independent Regulatory Agencies in Western Europe: functional pressures mediated by context. *Swiss Political Science Review*. 2002, (8), 103-110.

MAJONE, Giandomenico. The Regulatory State and its Legitimacy Problems. *Political Science Series*. 1998, (58), 1-34.

MAJONE, Giandomenico. The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*. 1994, 17(3), 77-101.

MEGGINSON a NETTER. From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization. *Journal of Economic Literature*. 2001, 39(2), 321-389.

NAGAYAMA, Hiroaki. Electric power sector reform liberalization models and electric power prices in developing countries. *Energy Economics*. 2009, 31(3), 463-472. DOI: 10.1016/j.eneco.2008.12.004. ISSN 01409883. Dostupné také z: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0140988308001916>

NECHVÁTAL, Ivan, Petros A. PILAVACHI a Emmanuel KAKARAS. The role of the European Union in private law relations of organizations operating in the internal electricity or gas market in medium and small size Member States. *Energy Policy*. 2012, 51, 535-543. DOI: 10.1016/j.enpol.2012.08.063. ISSN 03014215. Dostupné také z: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0301421512007458>

NOWAK, Bartłomiej. Equal access to the energy infrastructure as a precondition to promote competition in the energy market. The case of European Union. *Energy Policy*. 2010, 38(7), 3691-3700. DOI: 10.1016/j.enpol.2010.02.047. ISSN 03014215. Dostupné také z: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0301421510001515>

POLLITT, Michael G. Electricity reform in Chile: lessons for developing countries. MIT-CEEPR (Series) [online]. MIT Center for Energy and Environmental Policy Research, 2004, 04(16) [cit. 2016-09-03]. Dostupné z: <http://hdl.handle.net/1721.1/45024>

- POMAHAČ, Richard a Jakub HANDRLICA. Evropské správní právo. V Praze: C.H. Beck, 2012, xi, 158 s. Beckova skripta. ISBN 978-807-4004-377.
- ROGGENKAMP, Martha M., Anita RØNNE a Iñigo DEL GUAYO. Introduction. In: ROGGENKAMP, Martha M., Anita RØNNE, Catherine REDGWELL a Iñigo DEL GUAYO. Energy law in Europe: national, EU and international law and institutions. Oxford: Oxford University Press, 2001, s. 3-9. ISBN 0-19-826068-7.
- SAMUELSON, Paul A. a William D. NORDHAUS. Ekonomie. Praha: Svoboda, 1991. ISBN 80-205-0192-4.
- SELIVERSTOV, Sergey. The Electricity Sector Reforms in Russia: European Legal Concepts and Russian Reality. In: DELVAUX, Bram, Michaël HUNT a Kim TALUS. EU energy law and policy issues. 2nd ed. Rixensart, [Belgium]: Euroconfidentiel, 2010, s. 37-50. ISBN 9782930066721.
- SOJKA, Milan a Bronislav KONEČNÝ. Malá encyklopedie moderní ekonomie. 4. aktualiz. vyd. Praha: Libri, 2001, 271 s. ISBN 80-727-7032-2.
- STERN, Jon. What the littlechild report actually said [online]. [cit. 2016-09-05]. Dostupné z: [http://facultyresearch.london.edu/docs/1\\_LittlechildJSFINMay03.pdf](http://facultyresearch.london.edu/docs/1_LittlechildJSFINMay03.pdf). Regulation Initiative Working Paper No. 55. London Business School & NERA.
- SYLLOVÁ, Jindřiška. Lisabonská smlouva: komentář. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4.
- ŠIK, Martin. Regulace přirozených monopolů – energetika. 2014. Seminární práce - Institucionální ekonomie a ekonomie veřejného sektoru. Právnická fakulta Univerzity Karlovi v Praze.
- ŠPIRUDA, Antonín. Nezávislost Energetického regulačního úřadu ČR v kontextu novelizace energetického zákona. Nепublikováno. Interní materiál ERÚ, 2015.
- TALUS, Kim. EU energy law and policy: a critical account. Oxford: Oxford university press, 2013. ISBN 978-0-19-968639-1.
- THATCHER, Mark. Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. Journal of European Public Policy. 2002, 9(6), 954–972.
- TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ a kol. Právo Evropské unie. Praha: Leges, 2013, 494 s. Student (Leges). ISBN 978-808-7576-533.
- VACULÍKOVÁ, Klára. Právo mezinárodního obchodu s elektřinou. Praha, 2011. Disertační práce. Právnická fakulta, Univerzita Karlova v Praze.
- VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-727-3134-3.
- VOGELANG, Ingo. Incentive regulation and competition in public utility markets: a 20-year prospective. Journal of Regulatory Economic. 2002, 22(1), 5–27.



- VONDRÁČEK, Milan a Tomáš SKUČEK. Náklady unbundlingu v energetice: konkurenční prostředí ve prospěch zákazníka, nebo příliš drahý experiment? *Ekonomika a management* [online]. 2010, 3 [cit. 2016-09-05]. Dostupné z: <https://www.vse.cz/eam/102>
- WANG, Qiang a Xi CHEN. China's electricity market-oriented reform: From an absolute to a relative monopoly. *Energy Policy*. 2012, 51, 143-148. DOI: 10.1016/j.enpol.2012.08.039. ISSN 03014215. Dostupné také z: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0301421512007215>
- Kompetence a regulace v oboru vodárenství. VODOVOD.INFO: Vodárenská informační portál [online]. Brno: Ing. Tomáš Kučera, Ph.D., 2014 [cit. 2016-09-03]. Dostupné z: <http://www.vodovod.info/index.php/tema/259-regulace-v-oboru-vodarenstvi#.V8rLE5iLTIU>
- Council Resolution of 16 September 1986 concerning new Community energy policy objectives for 1995 and convergence of the policies of the Member States. In: OJ C 241, str. 1-3. 1986. Dostupné také z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31986Y0925\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31986Y0925(01))

## Příloha – Komparativní tabulka relevantních ustanovení smluv

Předmět úpravy	Smlouva		
	SFEU	SES (1997)	SES (1992)
Vnitřní trh	Čl. 26	Čl. 14	Čl. 8a
Volný pohyb zboží – celní unie	Čl. 28	Čl. 23	Čl. 9
Zákaz kvantitativních omezení – dovoz	Čl. 34	Čl. 28	Čl. 30
Zákaz kvantitativních omezení – vývoz	Čl. 35	Čl. 29	Čl. 34
Státní monopoly	Čl. 37	Čl. 31	Čl. 37
Vnitřní trh	Čl. 26	Čl. 14	Čl. 7a
Pravidla hospodářské soutěže – Zákaz kartelů	Čl. 101	Čl. 81	Čl. 85
Pravidla hospodářské soutěže – Zákaz zneužívání dominantního postavení	Čl. 102	Čl. 82	Čl. 86
Veřejné podniky, podniky s výsadními právy a služby obecného hospodářského zájmu	Čl. 106	Čl. 86	Čl. 90
Sbližování právních předpisů v oblasti vnitřního trhu	Čl. 115	Čl. 94	Čl. 100
Zásada tržního hospodářství a volné soutěže	Čl. 119	Čl. 4	Čl. 3a
Transevropské sítě	Čl. 170	Čl. 154	Čl. 129b
Průmysl	Čl. 174	Čl. 158	Čl. 130
Životní prostředí	Čl. 191	Čl. 174	Čl. 130r
Energetika	Čl. 194	-	-
Rízení o porušení smlouvy	Čl. 258	Čl. 226	Čl. 169
Přezkum právnost aktů unie	Čl. 263	Čl. 230	Čl. 173
Rozhodování o předběžných otázkách	Čl. 267	Čl. 234	Čl. 177

*Zdroj: autor této práce*

## Shrnutí

**Klíčová slova:** Přirozený monopol, síťové odvětví, energetika, regulace, liberalizace, unbundling, přístup třetích stran

Cílem této práce bylo prozkoumat právní aspekty síťových odvětví a přirozených monopolů. Práce zkoumá tyto aspekty na příkladu sektoru energetiky (konkrétněji elektroenergetiky a plynárenství), který je typickým příkladem síťového odvětví. Geograficky je práce zaměřena na energetické právo Evropské unie a jeho konkrétní aplikaci v České republice. Základním východiskem práce je přesvědčení, že energetické právo je úzce provázáno s hospodářskou politikou a je vhodné ho interpretovat v kontextu konkrétních opatření, nástrojů a institutů odrážející energetickou politiku státu. Hlavním hnacím motorem energetické politiky, a tedy i energetického práva, v posledních dekadách je reforma energetiky směřující k její liberalizaci. Klíčovými nástroji pro její úspěšnou realizaci je ekonomická regulace, přístup třetích stran, unbundling a výkon státní správy ze strany nezávislých regulačních orgánů. Práce nejprve rozebírá ekonomické charakteristiky síťových sektorů, tedy zejména existenci přirozeného monopolu. Ve druhé části práce je popsáno pozadí liberalizace a souvisejících institutů jakožto uvědomělých součástí procesu reformy energetiky. Třetí část práce se věnuje konkrétní právní úpravě, skrze kterou je liberalizace energetiky realizována.

## Summary

**Key words:** Natural monopoly, network industry, energy industry, regulation, liberalization, unbundling, third party access

The present thesis sets out to explore the legal aspects of network industries and natural monopolies. It researches these aspects using the example of the energy sector (i.e. the power and gas industries), which is a typical example of a network industry. In terms of its geographical scope, the thesis focuses on the EU energy law and its specific application in the Czech Republic. The fundamental point of departure for the present thesis is a believe that energy law is closely intertwined with economic policy, and is appropriately interpreted only in the context of the concrete measures, tools, and concepts meant to reflect a nation's energy policy. The main driver of energy policy, and hence also of energy law, is a reform of the energy industry aiming at its liberalization. The key tools for its successful implementation are economic regulation, third party access, unbundling, and public administration by independent regulatory bodies. Firstly, the present thesis discusses the economic characteristics of network industries, that is most importantly the existence of a natural monopoly. The second part of the thesis outlines the background of liberalization and the related concepts as a deliberate part of the energy reform. The third part of the thesis turns to specific legislation through which the liberalization of the energy sector is implemented.