

## 5.1 Vzťah k právnym odvetviam verejného práva

### 5.1.1 Základné práva (Ústava Slovenskej republiky, Charta základných práv Európskej únie)

Prienikov medzi právom v energetike a problematikou ochrany základných práv je viacero. V modernom svete si len ťažko vieme predstaviť život bez elektriny a tepla. Z tohto hľadiska dostupnosť elektriny a tepla a predchádzanie energetickej chudobe sú dôležitým elementom sociálne orientovanej trhovej ekonomiky podľa čl. 55 ods. 1 Ústavy SR.

Energetika je jedným zo zdrojov environmentálnych problémov a celá problematika ochrany životného prostredia podľa šiesteho oddielu druhej hlavy Ústavy SR je úzko prepojená s prechodom na OZE.

Úrad pre reguláciu sieťových odvetví je nielen orgánom kontroly, resp. aplikácie práva, ale aj orgánom, ktorý vydáva všeobecne záväzne právne predpisy a vykonáva reguláciu s veľkým vplyvom na subjekty podnikajúce v energetike. Je prirodzené, že výkon právomoci ÚRSO je spojený s otázkami právneho štátu podľa čl. 1, zásadami pri ukladaní povinností podľa čl. 2 ods. 2 a čl. 13, ako aj slobodou podnikania podľa čl. 35 Ústavy SR. Predmetnú problematiku ÚS SR riešil vo viacerých nálezoch. Tak napríklad, v náleze z 22. júna 2016, sp. zn. PL. ÚS 17/2014 ÚS SR konštatoval, že povinnosť uhradiť platbu za prístup do regionálnej distribučnej sústavy rozšírená na subjekty bez uzavretej zmluvy o prístupe, ktorú ÚRSO uložil prostredníctvom vyhlášky ÚRSO č. 221/2013, ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v elektroenergetike (tzv. G-komponent), ide nad rámec povinností zakotvených pre výrobcov elektriny v zákone o energetike čo do platenia poplatkov (cien) za prístup do distribučných sústav, ako aj nad rámec zákonného splnomocnenia pre ÚRSO podľa zákona o regulácii upraviť platby výrobcov elektriny za prístup do distribučných sústav.

Pravidlá upravujúce podmienky získania osvedčení na výstavbu energetických, resp. tepelných zariadení, resp. iných povolení (na to porovnaj ďalej) súvisia s otázkou ochrany hospodárskej súťaže podľa čl. 55 ods. 2 Ústavy SR, ako aj právom podnikat' podľa čl. 35 Ústavy SR. V náleze z 18. novembra 2020, sp. zn. PL. ÚS 6/2019 ÚS SR posudzoval ústavnosť ustanovenia obsiahnutého v zákone o tepelnej energetike, ktorá pre existujúceho dodávateľa tepla priznáva v správnom konaní, týkajúcom sa výstavby sústavy tepelných zariadení postavenie dotknutého orgánu, ktorého stanovisko je záväzné (novinári a politici zvyknú označovať obmedzenia súvisiace s odpájaním sa od existujúcich zdrojov tepla aj ako

„teplárenské nevoľníctvo“). Ústavný súd Slovenskej republiky pripustil, že predmetná úprava obmedzuje právo podnikat'. Na druhej strane skonštatoval, že ide o opatrenie, ktoré sleduje legitímny cieľ a verejnoprospešný záujem. Po preskúmaní obmedzenia z hľadiska testu proporcionality odmietol skonštatovať jeho neústavnosť.

S problematikou energetiky súvisí aj poskytovanie podpory pre OZE a vysokoúčinnnej kombinovanej výroby. Podpora garantovaná v minulosti, najmä pre zariadenia na výrobu elektriny zo slnka na dlhšie obdobie (v SR 15 rokov), sa postupne stretávala s vlnou kritiky, keď sa namietala prílišná „štedrosť“ podpory. To podnecovalo snahy štátov o obmedzovanie podpory, ktoré následne narážali na limitácie vyplývajúce z princípu právnej istoty a ochrany vlastníckych práv. Prístup slovenského zákonodarcu bol špecifický. Zákonodarca začal postihovať porušenia v podstate formálnych povinností výrobcov elektriny odobratím podpory za celý rok. Predmetnými sankciami sa ÚS SR zaoberal v náleze z 22. marca 2017, sp. zn. PL. ÚS 50/2015, kde skonštatoval, že neplnenie zákonom ustanovených povinností nemôže v právnom štáte požívať právnu ochranu. Dôležitý odkaz obsahuje najmä nasledujúce konštatovanie obsiahnuté v odôvodnení nálezu: „*Výrobcovia elektriny vzhľadom na skutočnosť, že odvetvie, v rámci ktorého majú úmysel začať podnikat', je regulovaným odvetvím (t.j. odvetvie elektroenergetiky), nemôže očakávať, že sa podmienky ich pôsobenia na trhu v rámci regulovaného odvetvia nebudú meniť, resp. že nebudú prijímané nové právne predpisy, ktoré do budúcnosti zavedú nové podmienky podnikania v danom regulovanom odvetvi.*“

Úprava podmienok podpory poskytovanej pre fotovoltické zariadenia sa posudzovala aj z hľadiska súladu s čl. 16 a čl. 17 Charty základných práv EÚ, konkrétne v rozsudku SDEÚ z 15. apríla 2021, C-798/18 a C-799/18 – Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche a.i. Z ustálenej judikatúry SDEÚ vyplýva, že ochrana priznaná čl. 17 Charty základných práv EÚ sa týka majetkových práv, z ktorých podľa právneho poriadku vyplýva nadobudnuté právne postavenie, ktoré umožňuje ich majiteľom nezávislý výkon týchto práv na ich vlastný účet. Súdny dvor Európskej únie v konkrétnom prípade aj s odvolaním sa na rozhodovaciu prax Európskeho súdu pre ľudské práva síce uznal, že príspevok poskytovaný výrobcom elektriny vo fotovoltických zariadeniach je majetkovou hodnotou podľa čl. 17 Charty základných práv EÚ, zároveň však skonštatoval, že nejde o nadobudnuté právne postavenie podľa predmetného článku, keďže ustanovenia talianskeho práva zakladajúce právo na podporu boli takej povahy, že opatrným a obozretným hospodárskym subjektom dali už na začiatku jasne vedieť, že vnútroštátne orgány môžu zmeniť, či dokonca zrušiť

režim stimulov uplatňujúci sa na fotovoltaické zariadenia s cieľom zohľadniť vývoj určitých okolností.

Ďalší aspekt, ktorý zdôrazňuje ústavnoprávnu relevanciu energetiky súvisí s tým, že energetika je sieťovým odvetvím. Už samotný pojem „*sieťové odvetvie*“ naznačuje, že ide o odvetvie, ktoré má zvýšené nároky na záber pôdy vo vlastníctve tretích osôb. Problematika zákonných vecných bremien, ktorej sa podrobnejšie venujeme neskôr, nevyhnutne súvisí s problematikou ochrany vlastníckeho práva podľa čl. 20 Ústavy SR. Z praktického hľadiska sú najproblematickejšie ustanovenia upravujúce rozsah zákonného vecného bremena, výšku a typ náhrady za obmedzenie vlastníckeho práva a zánik nároku na náhradu pre neuplatnenie nároku v zákonnej prekluzívnej lehote. Z rozhodovacej praxe ÚS SR vyplývajú závery, že Ústava SR neustanovuje, že primeraná náhrada sa nesmie poskytnúť opakovane, ani neurčujú príkaz, aby sa poskytla jednorazovo. V súlade s Ústavou SR sa primeraná náhrada môže priznať jednou čiastkou, ktorá sa bude vyplácať na splátky. V súlade s Ústavou SR primeraná náhrada môže mať povahu opakujúceho sa plnenia. V nadväznosti na tieto závery ÚS SR vyslovil neústavnosť ustanovení zákona o tepelnej energetike v častiach, v ktorých obmedzovali poskytovanie primeranej náhrady len na poskytnutie náhrady v jednorazovej podobe (nález ÚS SR z 12. októbra 2019, sp. zn. PL. ÚS 42/2015). Na druhej strane, ÚS SR uznesením zo dňa 18. januára 2017, sp. zn. PL. ÚS 35/2015) zamietol návrh všeobecného súdu, v ktorom sa navrhovalo vyslovenie neústavnosti tých ustanovení zákona č. 452/2012 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov, ktoré limitovali právo vlastníka pozemku domáhať sa primeranej náhrady za zriadenie zákonného vecného bremena uplatnením práva v prekluzívnej lehote, ktorá začala plynúť odo dňa obmedzenia vlastníckeho práva a bez toho, aby sa zároveň ukladala povinnosť informovať vlastníka o takomto zásahu do jeho vlastníckych práv.

Ústavnoprávnu rovinu má bezpochyby aj problematika obmedzujúcich opatrení ukladaných v súvislosti so stavom núdze, najmä po poslednej novele ustanovenia § 20 ods. 12 zákona o energetike, ktoré upravuje ukladanie povinností vo všeobecnom hospodárskom záujme, na základe ktorého za stav núdze môže byť vyhlásený aj stav, keď cena veľkoobchodných energetických produktov na veľkoobchodných trhoch s energiou dosahuje nielen krátkodobú úroveň, ktorá môže viesť k cenovej nedostupnosti elektriny pre odberateľov na vymedzenom území, a ktorá môže spôsobiť ohrozenie bezpečnosti štátu, zdravia alebo života veľkej skupiny odberateľov elektriny alebo hrozbu značných hospodárskych škôd u koncových odberateľov elektriny na vymedzenom území.

## 5.1.2 Právo o územnom plánovaní a výstavbe

Pre fungovanie energetiky je príznačné, že ako proces výroby elektriny, tak aj fyzický tok energie prebieha v stavbách, resp. zariadeniach. V elektroenergetike prebieha výroba elektriny v zariadeniach na výrobu elektriny. Zariadenie na výrobu elektriny pozostáva zo stavebnej časti a technologickej časti. Napríklad, technologickou časťou zariadenia na výrobu elektriny zo slnka sú fotovoltické panely. Panely treba umiestniť na určitú konštrukciu, ktorá je stavebnou časťou fotovoltickej elektrárne. Prenos elektriny nie je možný bez toho, aby sa postavili stožiare tvoriace prenosovú sústavu. Úprava napäťovej úrovne elektriny prebieha v transformačných staniciach, technológia ktorých je zvyčajne umiestnená v samostatných stavbách. Nakoniec, v prípade výstavby rodinného domu, prípojka na pripojenie rodinného domu k distribučnej sústave je samostatnou stavbou.

Proces výstavby energetických stavieb, resp. zariadení je upravený v zákone č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov. V čase vydania tejto publikácie je už platná, ale ešte neúčinná, nová legislatíva,<sup>72</sup> ktorá nahrádza spomínaný stavebný zákon z roku 1976. Z praktických dôvodov preto v tejto kapitole v kontexte výstavby energetických stavieb, resp. zariadení odkazujeme na zákon o výstavbe, ktorý bude účinný od 1. januára 2024. Energetické predpisy dopĺňajú stavebné predpisy v otázke získavania povolení.

**Zákon o energetike** osobitne upravuje povolenia pre výstavbu energetických zariadení, priameho vedenia a priameho plynovodu. Pod energetickým zariadením sa rozumie elektroenergetické zariadenie, plynárenské zariadenie, potrubie na prepravu pohonných látok alebo na prepravu ropy a zariadenie na rozvod skvapalneného plynného uhl'ovodíka. Definícia elektroenergetického zariadenia je veľmi široká a zahŕňa zariadenie, ktoré slúži na výrobu, uskladňovanie, pripojenie, prenos, distribúciu alebo dodávku elektriny alebo poskytovanie flexibility. Z praktického hľadiska je teda dôležitý zoznam výnimiek z povinnosti získania osvedčenia podľa § 12 zákona o energetike, najmä vo vzťahu k zariadeniam na výrobu elektriny. V prípade zariadení na výrobu elektriny zo slnka a vetra nie je potrebné osvedčenie, ak inštalovaná kapacita zariadenia neprekračuje 5 MW. Je to podstatná zmena oproti minulosti, keď osvedčenie bolo potrebné už pri fotovoltickej elektrárni s inštalovanou kapacitou väčšou ako 500 kW. Pri zariadeniach na výrobu elektriny, ktoré používajú iný zdroj primárnej energie, potrebu osvedčenia vyvoláva už inštalovaná kapacita zariadenia prekračujúca 1 MW. Pre

<sup>72</sup> Zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní v znení neskorších predpisov a zákon o výstavbe.

potreby praxe je ďalej dôležitý ten poznatok, že osvedčenie potrebuje výstavba akejkoľvek miestnej distribučnej sústavy.

V rámci vydávania osvedčenia sa preveruje súlad výstavby s dlhodobou energetickou politikou vlády SR. V prípade výstavby zariadení na výrobu elektriny sa skúma, aký bude mať vplyv dodatočný zdroj elektriny na bezpečnú prevádzku prenosovej a distribučnej sústavy. V určitom období pred rokom 2021 platil napríklad tzv. stop stav, keď sa nevydávali žiadne povolenia na nové zdroje elektriny, najmä na zariadenia na výrobu elektriny zo slnka. Ďalej sa skúma, nakoľko zariadenie na výrobu elektriny prispieva k dosiahnutiu určeného podielu OZE na hrubej konečnej energetickej spotrebe, úspore emisií alebo zlepšeniu kvality životného prostredia. Z toho hľadiska Ministerstvo hospodárstva SR môže v procese vydávania osvedčenia napríklad preferovať zariadenia na výrobu elektriny zo slnka oproti zariadeniam na výrobu elektriny z plynu. V rámci vydávania osvedčenia pre výstavbu miestnej distribučnej sústavy<sup>73</sup> sa napríklad skúma, či v záujmovej oblasti už nie je vybudovaná distribučná sústava s dostatočnou kapacitou. Tomuto okruhu otázok, ktoré sa skúmajú v rámci konania o vydaní osvedčenia zodpovedá aj okruh osôb, ktoré sa vyjadrujú k jeho vydaniu. V elektroenergetike je to spoločnosť Slovenská elektrizačná prenosová sústava, a. s. a prevádzkovateľ distribučnej sústavy, ku ktorej bude zariadenie pripojené.

Dôležité pre prax sú lehoty pre vydanie povolení (napr. dodržanie lehôt pre získanie povolení môže byť podmienkou čerpania prostriedkov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti). Ministerstvo hospodárstva SR je povinné rozhodnúť o žiadosti na vydanie osvedčenia do 60 dní, pričom táto lehota môže byť predĺžená o ďalších 30 dní.

Osobitosťou zariadení na kombinovanú výrobu elektriny a tepla je, že z hľadiska povoľovania ich výstavby patria tak pod režim podľa zákona o energetike, ako aj pod režim **zákona o tepelnej energetike**. Obdobne ako zákon o energetike, aj zákon o tepelnej energetike počíta s osvedčením. Osvedčenie treba pre výstavbu sústavy tepelných zariadení s výkonom viac ako 10 MW, pričom na rozdiel od zákona o energetike je dôležitý tepelný a nie elektrický výkon. V prípade výstavby sústavy tepelných zariadení s celkovým inštalovaným tepelným výkonom od 100 kW vrátane do 10 MW možno takúto uskutočniť len na základe záväzného stanoviska obce o súlade pripravovanej výstavby s koncepciou rozvoja obce v oblasti tepelnej energetiky. Zákon o tepelnej energetike obsahuje niekoľko ustanovení, ktoré sťažujú povoľovací proces výstavby nových zdrojov tepla v situácii, keď je potrebu tepla možné pokryť z už existujúcich zdrojov. Minis-

<sup>73</sup> Miestnou distribučnou sústavou sa v kontexte právnej úpravy SR rozumie distribučná sústava, do ktorej je pripojených menej ako 100 000 odberných miest [ustanovenie § 2 písm. b) bod 31 zákona o energetike].

terstvo hospodárstva SR osvedčenie nevydá, ak sa výstavbou sústavy tepelných zariadení zníži odber tepla z existujúceho účinného centralizovaného zásobovania teplom a preukázateľne sa na základe energetického auditu a) zhorší vplyv na životné prostredie najmä zvýšením emisií znečisťujúcich látok do ovzdušia alebo zvýšením emisií skleníkových plynov, b) zníži podiel tepla z obnoviteľných zdrojov energie alebo odpadového tepla v dodávke tepla. Navyše, pri výstavbe sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území držiteľa povolenia na rozvod tepla, ktorý zabezpečuje centralizované zásobovanie teplom, je tento držiteľ povolenia účastníkom konania o vydaní stavebného povolenia. Povinný odber tepla podľa zákona o tepelnej energetike je ďalším ustanovením, ktoré zasahuje do procesu výstavby nových zdrojov tepla. Ak sa na vymedzenom území plánuje vybudovať nový objekt spotreby tepla s projektovanou ročnou potrebou tepla vyššou ako 30 MWh a dodávateľ na tomto vymedzenom území dodáva teplo z účinného centralizovaného zásobovania teplom, musí sa projektovaná ročná potreba tepla prednostne pokryť od tohto dodávateľa, ak to umožňujú technické podmienky a inštalovaný výkon zariadení na výrobu tepla.

Zoznam navrhovaných činností patriacich do energetického priemyslu a podliehajúcich posudzovaniu ich vplyvu na životné prostredie obsahuje druhá časť prílohy č. 8 k **zákonu č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie** a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Tak napríklad veterné elektrárne podliehajú povinnému posudzovaniu bez limitu. Vodné elektrárne podliehajú zisťovaciemu konaniu pri inštalovanom výkone do 0,1 kW a povinnému posudzovaniu od inštalovaného výkonu viac ako 0,1 kW. V prípade výstavby elektrických vedení povinnosť povinného hodnotenia, resp. zisťovacieho konania sa odvíja od napäťovej úrovne a dĺžky vedenia. Vzhľadom na znenie zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (používa pojem „*prenosové vedenie*“) v praxi vznikajú otázky, či sa predmetné ustanovenie vzťahuje len na vedenie prenosovej sústavy, alebo aj na vedenie distribučnej sústavy.

Nakoniec, z hľadiska výstavby energetických zariadení má dôležitý význam úprava odňatia poľnohospodárskej pôdy na účely použitia na nepoľnohospodárske účely. **Zákon č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy** a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov rozlišuje medzi trvalým odňatím a dočasným odňatím. V prípade fotovoltických elektrární je výslovne dovoľené predĺženie doby trvania dočasného odňatia na dobu trvania podpory podľa **zákona o podpore OZE**.