



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci navrhovatelek: **a) R.O.S. Vacek s. r. o.**, se sídlem Sokolská 30, Litvínov, **b) EKOpaliva s. r. o.**, se sídlem Strančická 177/45, Praha 10, **c) ZS Dubovice a. s.**, se sídlem Dubovice 218, všechny zastoupeny JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem Advokátní kanceláře Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři s. r. o., se sídlem Resslova 1253, Hradec Králové, proti odpůrci: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelek proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2014, č. j. 64 A 1/2014 – 150,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se navrhovatelky a) R.O.S. Vacek s. r. o., b) EKOpaliva s. r. o. a c) ZS Dubovice a. s. domáhají u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2014, č. j. 64 A 1/2014 – 150, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Brně (dále také „krajský soud“) napadeným usnesením odmítl návrh navrhovatelek na zrušení části opatření obecné povahy, kterým je podle nich cenové rozhodnutí odpůrce č. 4/2012 ze dne 26. 11. 2012, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie. Krajský soud popsal vývoj judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu k otázce charakteru cenových rozhodnutí a dospěl k závěru, že v daném případě má cenové rozhodnutí odpůrce po formální i materiálně stránce povahu právního předpisu a nikoliv opatření obecné povahy. Okruh jeho adresátů je

obecný, neboť není uveden žádný konkrétní výrobce elektřiny, na kterého se vztahuje. Předmět úpravy také nedopadá na konkrétní případy. Nezabývá se konkrétní situací, ale situací všech výrobců elektřiny a v tom rozsahu, v jakém se na ně vztahují kritéria podle tabulek v bodě 1.6. až 1.10. Jelikož se nejedná o opatření obecné povahy, není dána pravomoc soudu k jeho přezkoumání. Krajský soud proto návrh pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení odmítl.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podaly navrhovatelky jako stěžovatelky (dále jen „stěžovatelky“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřely o ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatelky s poukazem na čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (publ. pod č. 2/1993 Sb.) namítly, že v důsledku právního posouzení povahy napadeného cenového rozhodnutí krajským soudem byly zbaveny možnosti domáhat se soudní ochrany za situace, kdy jsou přesvědčeni o nezákonnosti cenového rozhodnutí. Je dotčeno jejich základní právo na přístup k soudu, a proto je třeba interpretovat pojmové znaky institutu opatření obecné povahy ústavně konformním způsobem. Judikatura Ústavního soudu, o kterou se krajský soud opírá, vznikla v době, kdy český právní řád neznal institut opatření obecné povahy. Po zavedení tohoto institutu a založení kompetence Nejvyššího správního soudu přezkoumávat jeho zákonnost došlo k zásadní změně. Skutečnost, že Ústavní soud považuje některá cenová rozhodnutí za právní akty mající povahu právních předpisů, neznamená, že jiné správní akty nesoucí označení cenové rozhodnutí nemohou naplňovat pojmové znaky opatření obecné povahy. Krajský soud nepřiměřeně zobecnil závěry Nejvyššího správního soudu formulované v usnesení sp. zn. 2 Ao 3/2010. Ten dospěl k závěru, že jím posuzované cenové rozhodnutí má charakter právního předpisu. To však neznamená, že takový charakter mají veškeré akty nesoucí označení cenové rozhodnutí. Právní názor Nejvyššího správního soudu byl založen výhradně na dikci ust. § 2 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 265/1991 Sb.“). V posuzované věci je však kompetenční normou ust. § 2c zákona č. 265/1991 Sb. Zatímco Ministerstvo financí má k dispozici pouze pravomoc vydávat právní předpisy, odpůrce má vedle toho pravomoc vydávat rozhodnutí jakožto akty aplikace práva. Z axiomu racionálního zákonodárce plyne, že ust. § 2c písm. c) zákona č. 265/1991 Sb. musí mít svůj normativní význam. Jediným možným závěrem je ten závěr, že rozhodnutí podle tohoto ustanovení mají jinou právní povahu nežli povahu právních předpisů. Ust. § 98a zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“) zmocňuje odpůrce vydávat vyhlášky. Napadené cenové rozhodnutí však bylo vydáno na základě ust. § 17 odst. 6 písm. d) energetického zákona. Oba uvedené předpisy konzistentně rozlišují akty mající povahu právních předpisů (vyhlášky) a akty mající povahu rozhodnutí, jakožto aktů aplikace práva. Krajský soud se nevypořádal s návrhovou argumentací, proč není možné přisuzovat povahu podzákonného právního předpisu jak vyhlášce, tak cenovému rozhodnutí. Vyhláška odpůrce č. 140/2009 Sb., o způsobu regulace cen v energetických odvětvích a postupech pro regulaci cen (dále jen „vyhláška č. 140/2009“) by zcela pozbyla svůj význam, pokud by i cenové rozhodnutí bylo podzákonným právním předpisem totožné právní síly. Problém nelze vyřešit ani tím, že cenovému rozhodnutí bude přiznána ještě nižší právní síla, neboť takovou kategorii

pokračování

právních předpisů český právní řád vůbec nezná. Krajský soud se argumenty svědčící o odlišnosti oproti věci rozhodované Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 Ao 3/2010 nezabýval. Otázkou právní povahy cenových rozhodnutí se Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 As 19/2012 také detailně nezabýval. V rozsudku není citován ust. § 2c písm. c) zákona č. 265/1991 Sb. a tím došlo ke zkreslení výkladu o kompetencích odpůrce. Napadené cenové rozhodnutí je aktem s konkrétně vymezeným předmětem. Konkrétnost spočívá v tom, že a) je stanovena přesná výkupní cena pro konkrétní typ zdroje podle jeho parametrů (nikoliv obecná pravidla), b) účinnost je *ex lege* časově ohraničená, čímž se odlišuje od právního předpisu, c) upravuje obsah zcela konkrétních a v době jeho vydání známých právních vztahů (nereguluje předem neznámou množinu smluvních vztahů). Smlouvy o připojení výroben k distribuční soustavě a smlouvy o podpoře výkupu elektrické energie je možné uzavřít jen s licencovanými provozovateli distribučních soustav. Konkrétní předmět regulace vyplývá z ust. § 12 odst. 1 zákona č. 165/2012 Sb. o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 165/2012 Sb.“). Instruktivním je příklad dopravního značení. Jeho umístění je aplikací obecných pravidel na konkrétní podmínky v daném místě. Obdobně je třeba nahlížet na regulace výkupních cen. Nejde o to, zda dopadá na všechny případy. Klíčové je, že se jedná o aplikaci obecných pravidel cenové regulace v konkrétních skutkových situacích. Podstatné není ani to, že jsou v něm současně regulovány všechny podporované zdroje energie. Nezákonným stanovením výše výkupní ceny bylo porušeno právo stěžovatelek na pokojné užívání majetku. Bude-li cenovému rozhodnutí přiznán status právního předpisu, nedává jim český právní řád žádné procesní prostředky, kterými by se mohli domoci toho, aby jim byl doplacen rozdíl mezi cenou stanovenou cenovým rozhodnutím a cenou, na kterou jim vzniklo právo na základě zákona č. 165/2012 Sb. (resp. 180/2005 Sb.). Návrh na zrušení cenového rozhodnutí podle ust. § 101a s. ř. s. je jediným prostředkem, který jim na ochranu jejich práva na pokojné užívání majetku právní řád nabízí. Bez ohledu na to, že cenové rozhodnutí v mezidobí pozbylo účinnosti, mají stěžovatelky legitimní zájem na tom, aby bylo dosaženo autoritativního výroku soudu, že se jedná o rozhodnutí nezákonné. Stěžovatelky proto navrhly, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odpůrce se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s posouzením věci krajským soudem. Argumentace stěžovatelek, že napadené cenové rozhodnutí je správním aktem s konkrétně vymezeným předmětem, nemůže obstát. Cenové rozhodnutí dopadá na subjekty vymezené obecnými znaky. Nedopadá na konkrétní případy, ale obecně na elektřinu vyrobenou těmito výrobci, a obecná aplikovatelnost stanovených cen není nikterak omezena. Odpůrce proto navrhl, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnily stěžovatelky v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Stěžovatelky v první řadě namítají, že se krajský soud nevypořádal s argumentací obsaženou v žalobě.

Tato námitka není důvodná.

Krajský soud se v napadeném usnesení dostatečně jasně a precizně vypořádal s otázkou pravomoci soudu k přezkumu cenového rozhodnutí odpůrce a své závěry podpořil obsáhlou argumentací a judikaturou Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu. Krajský soud předložil ucelenou argumentaci, která vyvrací pohled stěžovatelek na povahu cenového rozhodnutí odpůrce. Z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí nebylo povinností soudu se v odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým dílčím argumentům stěžovatelek podporujícím jejich stanovisko k povaze cenového rozhodnutí odpůrce (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130, či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 4. 1994 ve věci *Van de Hurk v. The Netherlands*, stížnost č. 16034/90; všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz, <http://nalus.usoud.cz> respektive <http://hudoc.echr.coe.int/>). Skutečnost, že krajský soud těmito dílčími argumenty nepřisvědčil, vyplývá z jeho argumentace podporující opačný závěr. Napadené usnesení je proto nutno považovat za přezkoumatelné. O tom svědčí i skutečnost, že odůvodnění napadeného usnesení stěžovatelkám nijak nezúžilo možnost uplatnit konkrétní stížní námitky rozporující jednotlivé argumenty krajského soudu a jeho konečný závěr o nedostatku pravomoci správních soudů.

V posuzované věci je klíčové posouzení charakteru cenového rozhodnutí odpůrce č. 4/2012 ze dne 26. 11. 2012, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie. Zatímco stěžovatelky argumentují ve prospěch závěru, že se jedná o opatření obecné povahy, krajský soud uzavřel, že jde o právní předpis.

Předně je nutno podotknout, že touto otázkou se ve vztahu k témuž cenovému rozhodnutí zabýval Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 19. 3. 2014, č. j. 1 AOs 7/2013 - 41. Dospěl přitom k závěru, že cenové rozhodnutí odpůrce č. 4/2012 ze dne 26. 11. 2012 není opatřením obecné povahy. V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod se od tohoto závěru odchýlit.

K tomu, co je opatřením obecné povahy, se vyjádřil Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, a to tak, že opatření obecné povahy je „*správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů.*“ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) v ust. § 171 jej negativně vymezuje tak, že jde o „*závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.*“ Opatření obecné povahy tedy lavíruje mezi těmito dvěma instituty a je vyloučeno, aby právní předpis byl zároveň opatřením obecné povahy a naopak. Z citovaného rozsudku nadto plyne, že „*[j]e-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního (obsahového) hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší [...].*“ Pokud tedy navrhovatel (či jiný subjekt) určitý akt označí za opatření obecné povahy a podá návrh k soudu na jeho zrušení (či zrušení jeho části), soud z materiálního hlediska posoudí, zda napadený akt skutečně obsahuje znaky opatření obecné povahy. Chybí-li, soud takový návrh odmítne s tím, že se o opatření obecné povahy nejedná.

pokračování

Co se týče povahy nyní napadeného cenového rozhodnutí odpůrce, podobně jako v rozsudku č. j. 1 AOs 7/2013 - 41 považuje i nyní Nejvyšší správní soud za vhodné vyjít z judikatury týkající se povahy cenových rozhodnutí Ministerstva financí či cenových rozhodnutí odpůrce týkajících se jiných oblastí regulace. Jak bude podrobněji vysvětleno níže, právní úprava regulace výkupních cen elektřiny z podporovaných zdrojů energie není natolik specifická, že by se odrazila v odlišném charakteru cenových rozhodnutí v této oblasti.

Nazírání na cenová rozhodnutí nebylo v judikatuře vždy stejné (viz též rozbor judikatury obsažený v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, č. 2141/2010 Sb. NSS). V první fázi judikatorního vývoje Ústavní soud konstatoval, že v případě stanovení konkrétní výše (regulované) ceny podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“) nejde o právní předpisy nižší právní síly, nýbrž o rozhodnutí cenových orgánů, která musejí účastníci závazkového vztahu respektovat, neboť zákon jim tuto povinnost ukládá (náleze ze dne 17. 2. 1999, sp. zn. II. ÚS 53/97). V usnesení ze dne 8. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 422/99, Ústavní soud zhodnotil výměr Ministerstva financí o regulaci cen jako akt, který má specifickou normativní povahu; jedná se o jakousi „čtvrtou“ kategorii, nejbližší podobnou právním předpisům. Pozdější judikatura (po roce 2000) toto pojetí opouští a v nálezu ze dne 23. 5. 2000, Pl. ÚS 24/99, Ústavní soud uzavírá, že cenové výměry jsou právními předpisy. Uvedené závěry Ústavní soud potvrdil také v usneseních ze dne 19. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 479/99, a ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02, dále rovněž v nálezu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02.

Jelikož se náhled Ústavního soudu na povahu cenových rozhodnutí po popsání vývoji zcela ustálil, nemá Nejvyšší správní soud důvod odchýlit se od pozdější judikatury Ústavního soudu (především od plenárního nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/99) a přehodnotit nazírání na cenová rozhodnutí. Na použitelnosti této judikatury nemá žádný vliv pozdější zavedení institutu opatření obecné povahy do právního řádu České republiky. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud již ve shora citovaném rozsudku ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, na který lze v podrobnostech odkázat (je vhodné dodat, že tento rozsudek také následně obstál v řízení před Ústavním soudem; viz usnesení ze dne 30. 3. 2011, č. j. IV. ÚS 2925/10).

Nejvyšší správní soud taktéž nemá žádného důvodu ke korekci vlastní (konstantní) judikatury k cenovým rozhodnutím. Rozsudek ze dne 9. 10. 2003, č. j. 7 A 6/2002 - 50 (č. 783/2006 Sb. NSS), konstatoval, že „[r]ozhodnutí cenového orgánu o zařazení zboží do seznamu zboží s regulovanými cenami podle § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, je pramenem práva.“ V rozsudku ze dne 18. 5. 2005, č. j. 2 As 4/2004 - 138, vyslovil, že v případě cenového rozhodnutí „se jedná o akt abstraktní (normativní povahy)“, který nemá charakter rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Pokud je proti takovému aktu podána žaloba, soud ji odmítne. K témuž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2007, č. j. 5 As 34/2006 - 118 (č. 1503/2008 Sb. NSS), a v rozsudku ze dne 28. 6. 2007, č. j. 6 As 34/2005 - 66. Konečně ve výše citovaném odmítavém usnesení ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, byl formulován právní názor, že cenový výměr Ministerstva financí vydaný dle § 10 odst. 1 zákona o cenách, který pro obecný okruh

adresátů obecně reguluje ceny v železniční dopravě, není opatřením obecné povahy, nýbrž právním předpisem.

Nejvyšší správní soud má za to, že v souladu s citovanou judikaturou taktéž nyní napadené cenové rozhodnutí odpůrce má povahu právního předpisu. Důvodem je skutečnost, že povaha tohoto cenového rozhodnutí je srovnatelná s povahou cenových rozhodnutí a výměrů posuzovaných ve výše citovaných rozsudcích.

Co se týče formální stránky napadeného cenového rozhodnutí, je potřeba se zabývat zákonnou úpravou procesu přijímání tohoto aktu. Cenová regulace je upravena primárně v zákoně o cenách. Podle jeho ust. § 3 odst. 1 se regulací cen „rozumí stanovení cen, mezí, ve kterých mohou být sjednávány, usměrňování výše cen nebo i stanovení postupu při sjednávání, uplatňování a vyúčtování cen nemovitostí, jejich částí a služeb spojených s jejich užíváním cenovými orgány.“ Podle § 10 odst. 1 platí, že „[c]enové orgány stanoví cenovým rozhodnutím podle § 3 odst. 2, kraje a obce svým nařízením, zboží podléhající cenové regulaci podle § 5, 6 a 8, uplatněný způsob a podmínky cenové regulace, úředně stanovené ceny, pravidla a postupy pro stanovování těchto cen a jejich změn.“ Z toho plyne, že kraje a obce jsou také oprávněny regulovat ceny, přičemž činí-li tak, pak se to děje nařízením, tj. právním předpisem obce (resp. kraje) vydaným v rámci tzv. přenesené působnosti. Pokud cenovou regulaci provádějí kraje a obce právním předpisem, lze se domnívat, že stejnou formou budou provádět cenovou regulaci také tzv. cenové orgány, o nichž hovoří § 10 odst. 1 zákona o cenách. Cenové orgány jsou legislativní zkratkou, zakotvenou v § 1 odst. 6 zákona o cenách [„Správní orgány příslušné k regulaci cen podle zákona upravujícího působnost orgánů České republiky v oblasti cen (dále jen „cenové orgány“) mohou regulovat ceny podle tohoto zákona (...).“]. Zákonem upravujícím působnost orgánů České republiky v oblasti cen je pak *in concreto* zákon č. 265/1991 Sb. Ten v § 2c upravuje působnost odpůrce v oblasti regulace cen, a to tak, že „a) vykonává působnost při uplatňování, regulaci, sjednávání a kontrole cen v oblasti energetiky, b) vydává právní předpisy pro regulaci, sjednávání a kontrolu cen v oblasti energetiky, c) vydává rozhodnutí o regulaci cen včetně pravidel pro klíčování nákladů, výnosů a hospodářského výsledku regulovaných a neregulovaných činností.“ S tím plně koresponduje také úprava obsažená v energetickém zákoně. Podle jeho ust. § 17 odst. 6 písm. d) „Energetický regulační úřad rozhoduje o [...] regulaci cen podle zákona o cenách.“ Podle ust. § 98a odst. 2 písm. f) energetického zákona „Energetický regulační úřad stanoví vyhláškou [...] způsob regulace v energetických odvětvích, postupy pro regulaci cen a termíny a rozsah údajů předávaných držiteli licencí pro rozhodnutí o cenách, přípravu a provádění programů zvýšení energetické účinnosti, podporu a sledování energetických služeb a jiných opatření ke zvýšení energetické účinnosti.“

Napadené cenové rozhodnutí odpůrce bylo vydáno na základě ust. § 2c zákona č. 265/1991 Sb., aniž by bylo specifikováno písmeno tohoto ustanovení. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s úvahou obsaženou v rozsudku č. j. 1 AOs 7/2013 - 41, že toto cenové rozhodnutí bylo vydáno na základě písmene b) citovaného ustanovení. Tento odklon od dřívějšího posouzení však nemá žádný vliv na závěr, že po formální stránce není dané cenové rozhodnutí zákonem formálně označeno jako opatření obecné povahy.

Je nutno přisvědčit stěžovatelkám, že na rozdíl od vymezení působnosti Ministerstva financí je odpůrci výslovně stanovena vedle pravomoci vydávání právních

pokračování

předpisů (ust. § 2c písm. b) zákona č. 265/1991 Sb.) také pravomoc vydávat rozhodnutí o regulaci cen (ust. § 2c písm. c) zákona č. 265/1991 Sb.). Za právní základ posuzovaného cenového rozhodnutí je proto nutno s ohledem na jeho označení i obsah považovat ust. § 2c písm. c) zákona č. 265/1991 Sb. Ačkoliv se zákonodárce zjevně snažil učinit rozdíl mezi právními předpisy a cenovými rozhodnutími, nelze pouze z této skutečnosti usuzovat, že cenové rozhodnutí nemůže mít povahu právního předpisu. Ustanovení § 2c bylo do zákona č. 265/1991 Sb. začleněno s účinností od roku 2001, kdy nabyl účinnosti také energetický zákon. Tato právní úprava tedy byla přijímána v době, kdy náhled na povahu cenových rozhodnutí nebyl rozhodně jednotný (viz výše shrnutý vývoj judikatury). Je proto pochopitelné, že zákonodárce tuto kategorii správních aktů vnímal jako specifickou, a proto svěřil odpůrci vedle pravomoci vydávat právní předpisy také pravomoc vydávat cenová rozhodnutí. Ve členění ust. § 2c zákona č. 265/1991 Sb. i systematické energetického zákona tak skutečně lze hledat racionální pohnutky zákonodárce. Rozlišování mezi právním předpisem a cenovým rozhodnutím ze strany zákonodárce je však spíše důsledkem toho, že cenové rozhodnutí bylo vždy vnímáno jako specifický správní akt. Nelze dovodit, že by bylo naopak záměrem zákonodárce zakotvit specifickou, právem v obecné rovině výslovně neregulovanou kategorii správních aktů na pomezí právního předpisu a individuálního právního aktu. Lze tedy shrnout, že cenové rozhodnutí není zákonem označeno jako opatření obecné povahy a ani ze členění ust. § 2c zákona č. 265/1991 Sb. či systematiky energetického zákona nelze dovodit záměr formálně zařadit cenové rozhodnutí do kategorie opatření obecné povahy.

K formální stránce cenového rozhodnutí lze pro úplnost dodat, že ani proces jeho přijímání nenasvědčuje tomu, že by se mohlo jednat o opatření obecné povahy. Proces přijímání opatření obecné povahy upravuje část šestá správního řádu. Pokud by musel být postup podle části šesté správního řádu použit v případě vydávání cenových rozhodnutí, stalo by se toto vydání v praxi patrně jen obtížně realizovatelným. V tomto směru je třeba poukázat na okruh osob, které jsou oprávněny podat k návrhu opatření obecné povahy připomínky dle § 174 odst. 4 správního řádu, resp. povinnost zveřejnit návrh opatření obecné povahy s odůvodněním na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55).

Jelikož cenové rozhodnutí odpůrce č. 4/2012 nelze po formální stránce považovat za opatření obecné povahy, rozhodující je materiální posouzení jeho obsahu (v obecné rovině viz již citované rozsudky č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 a 2 Ao 3/2010 - 55). Je proto potřeba zhodnotit, zda toto cenové rozhodnutí vymezuje okruh adresátů a svůj předmět obecně či konkrétně.

Mezi účastníky není sporu o tom, že cenové rozhodnutí neuvádí konkrétně vymezený okruh adresátů. Není v něm uveden žádný konkrétní subjekt, na který by se rozhodnutí mělo vztahovat. Lze proto konstatovat, že cenové rozhodnutí odpůrce č. 4/2012 je správním aktem s obecně vymezeným okruhem adresátů.

Stěžejní je tak posouzení předmětu cenového rozhodnutí odpůrce č. 4/2012. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem stěžovatelek, že toto cenové rozhodnutí řeší konkrétní situace, tj. že jeho předmět je vymezen konkrétně. Toto cenové rozhodnutí

stanoví výkupní ceny a zelené bonusy v tabulkách rozdělených dle uvedených druhů technologických postupů. Rozhodnutí tudíž například nestanoví výkupní ceny pro konkrétní zařízení, v nichž je elektřina vyrobena, ani pro konkrétní území, na kterém je elektřina vyrobena. Je-li rozlišujícím znakem technologický postup, jedná se o vymezení předmětu regulace pomocí druhových znaků. Stejně tak je zřejmé, že cenové rozhodnutí nereguluje určitou uzavřenou množinu konkrétních případů, neboť okruh zařízení vyrábějících elektřinu se může v čase měnit. Není přitom nijak významné, že v konkrétním okamžiku lze vždy určit konkrétní okruh adresátů, konkrétní okruh zařízení vyrábějících elektřinu či konkrétní objem elektřiny z toho kterého zdroje. Posuzované cenové rozhodnutí dopadá na všechny výrobce elektřiny a veškerou vyrobenou elektřinu v rozsahu vymezených kritérií v jednotlivých tabulkách – např. všem výrobcům, kteří vyrábějí elektřinu spalováním čisté biomasy, uvedli svou výrobu do provozu do 31. 12. 2007 a používají biomasu kategorie O3, se stanoví výkupní cena ve výši 2.530 Kč/MWh (srov. tabulka 1.7, řádek 242 napadeného rozhodnutí). Obecnost předmětu regulace tedy spočívá v tom, že výkupní ceny a zelené bonusy se vztahují na veškerou elektřinu vyrobenou v uvedených zdrojích vymezených obecnými znaky, a to bez rozdílu.

Není rozhodné, že je výkupní cena stanovena vždy pro každý konkrétní typ zdroje. Jedná se totiž stále o zdroje vymezené obecnými znaky – tj. typy zdrojů, nikoliv konkrétní zdroje. Okruh zdrojů spadajících do jednotlivých skupin se od okamžiku účinnosti cenového rozhodnutí může měnit – konkrétní zdroje mohou přibývat či ubývat. To, že je výše výkupní ceny konkretizována pro jednotlivé typy zdrojů, neznamená, že je její předmět konkrétní. Takováto konkretizace pro určité kategorie v rámci celku, je v právních předpisech zcela běžná. Z celé řady právních předpisů lze poukázat např. na zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, nebo nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Ve všech těchto předpisech jsou členěny činnosti do několika dílčích kategorií, které pak podléhají částečně odlišné regulaci v rámci jediného právního předpisu.

Některé pasáže napadeného usnesení krajského soudu se jeví skutečně jako směšování obou znaků rozhodných pro posouzení materiální povahy správního aktu. Obecnost předmětu regulace totiž krajský soud částečně vyvozuje z obecného vymezení adresátů. Jak je však patrné z výše uvedeného, závěr krajského soudu o obecnosti předmětu regulace je správný i při úplném abstrahování od způsobu vymezení okruhu adresátů cenového rozhodnutí.

Okruh adresátů i předmět cenového rozhodnutí odpůrce č. 4/2012 jsou tedy vymezeny obecně. Nejedná se proto o opatření obecné povahy, nýbrž o právní předpis.

Je třeba přisvědčit stěžovatelkám, že není typickým znakem právního předpisu, že je jeho účinnost předem časově ohraničena kalendářním rokem (viz ust. § 12 odst. 1 zákona č. 165/2012 Sb.). Nejedná se však v žádném případě o znak opatření obecné povahy či aspekt vylučující posouzení správního aktu jako právního předpisu. Zákonem předem

pokračování

stanovená časová působnost je zde toliko zvláštním aspektem konkrétního právního předpisu, který nijak nemění jeho materiální povahu.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se stěžovatelkami ani v tom, že bylo-li by cenové rozhodnutí odpůrce č. 4/2012 právním předpisem, pozbyla by význam vyhláška č. 140/2009 Sb. Mezi oběma těmito podzákonými předpisy neexistuje žádný vztah vyšší a nižší právní síly (cenové rozhodnutí není právním předpisem „ještě nižší právní síly“). Jejich případný konflikt proto nelze řešit použitím principu *lex superior derogat legi inferiori*. Stejně tak se však mezi nimi neuplatní ani principy *lex specialis derogat legi generali* či *lex posterior derogat legi priori*. Důvodem je skutečnost, že kolize těchto předpisů je zcela řešena odlišně vymezeným zákonným zmocněním k jejich vydání.

Stanoví-li energetický zákon, že odpůrce vyhláškou stanoví způsob regulace či postupy pro regulaci cen [ust. § 98a odst. 2 písm. f)] a cenovým rozhodnutím pak rozhoduje o regulaci cen, je zřejmé, že rozsah a obsah zákonného zmocnění k vydání vyhlášky a cenového rozhodnutí je odlišný. Pokud by cenové rozhodnutí určilo cenu v rozporu s pravidly obsaženými ve vyhlášce, bylo by v tomto rozsahu překročeno zákonné zmocnění. Cenové rozhodnutí by totiž vycházelo z pravidel pro určení ceny, která nebyla zákonem stanoveným způsobem vymezena (ve vyhlášce). Jinými slovy, odpůrce by v cenovém rozhodnutí přinejmenším implicitně reguloval samotný způsob regulace cen, k čemuž by však nebyl zákonem zmocněn. Důvodem pro neaplikaci (potažmo zrušení) cenového rozhodnutí, jakožto podzákoného předpisu, by pak nebyl rozpor s vyhláškou odpůrce, nýbrž právě překročení zákonného zmocnění. Absence hierarchie různých podzákoných předpisů rozhodně nebrání tomu, aby byla určitá oblast společenských vztahů regulována více druhy podzákoných předpisů (k dalším možným případům kolizí podzákoných předpisů viz např. Sládeček, V.; Mikule, V.; Syllová, J. *Ústava České republiky*. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 590 - 595).

Krajský soud tedy postupoval správně, jestliže návrh na zrušení cenového rozhodnutí odpůrce č. 4/2012 odmítl z důvodu, že se nejedná o opatření obecné povahy, nýbrž o právní předpis.

Tímto postupem nedochází k odnětí účinného prostředku ochrany práva stěžovatelek na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.).

V první řadě samotné připuštění věcného přezkumu rozhodnutí odpůrce č. 4/2012 ve správním soudnictví nelze považovat za účinný prostředek ochrany práva stěžovatelek na pokojné užívání majetku. Stěžovatelky vidí zásah do pokojného užívání majetku v tom, že jim Česká republika v současné době garantuje nižší výnos, než jaký by jim garantovat měla. Pokud by však došlo ke zrušení rozhodnutí odpůrce č. 4/2012 nedošlo by v tomto směru k nápravě, neboť by jim již nebyl garantován žádný výnos, protože cena elektřiny by přestala být regulována.

A pokud se stěžovatelky domnívají, že zákon č. 165/2012 Sb. jim garantuje vyšší výkupní cenu, mohou se domáhat neaplikace podzákoného předpisu (cenového rozhodnutí odpůrce č. 4/2012) s tím, že je se zákonem v rozporu. Ani v takovém případě

by tedy nemohlo být připuštění věcného přezkumu cenového rozhodnutí ve správním soudnictví považováno za účinný prostředek ochrany práv stěžovatelek na pokojné užívání jejich majetku.

Z kasační stížnosti je nicméně patrné, že ve skutečnosti stěžovatelky za onen prostředek ochrany považují soukromoprávní žalobu na náhradu škody s tím, že se pouze obávají, že nebude úspěšná, nebude-li zrušeno cenové rozhodnutí odpůrce č. 4/2012. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší hodnotit, zda a na základě jakého právního základu mají stěžovatelky skutečně nárok na náhradu škody. Pokud by však byl takový nárok podmíněn zrušením aktu, jehož přezkum nepřísluší správním soudům, z povahy věci to nemohou být správní soudy, kdo by stěžovatelkám bránil v uplatnění jejich nároku.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal důvod pro to, aby byla stěžovatelkám poskytnuta lhůta pro učinění písemné repliky k vyjádření odpůrce. Stěžovatelkám bylo vyjádření odpůrce zasláno toliko na vědomí. Odpůrce navíc ve svém vyjádření nepřednesl žádné nové zásadní argumenty, které by v dosavadním řízení nezazněly. Kromě toho stěžovatelky svou žádost o poskytnutí lhůty adresovaly Nejvyššímu správnímu soudu až 13 dní po obdržení vyjádření odpůrce, aniž by ji přitom jakkoli odůvodnily. Nejvyšší správní soud proto žádosti nemohl vyhovět, neboť vůbec nemohl posoudit, proč považují stěžovatelky za nezbytné se k vyjádření odpůrce ještě jednou vyjádřit, proč nebyly schopny takové podání učinit v oněch třinácti dnech a proč by jim měla být pro vyjádření poskytnuta zrovna lhůta dalších dvaceti dnů, jak požadovaly.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatelky ve věci úspěch neměly, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému odpůrci pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. května 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu

pokračování

7 As 46/2014 - 94