



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci navrhovatelů: **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, Dubovice, všichni zastoupeni JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem se sídlem Resslerova 1253, Hradec Králové, proti odpůrci: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2014, č. j. 64 A 2/2014 - 43,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 27. 2. 2014, č. j. 64 A 2/2014 - 43, odmítl návrh navrhovatelů na zrušení opatření obecné povahy, kterým je podle jejich názoru cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2010 ze dne 8. 11. 2010, kterým se stanovuje podpora pro výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, kombinované výroby elektřiny a tepla a druhotných energetických zdrojů (dále jen „cenové rozhodnutí“). Krajský soud v odůvodnění usnesení popsal vývoj judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu týkající se otázky charakteru cenových rozhodnutí a dospěl k závěru, že v daném případě má cenové rozhodnutí po formální i materiální 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 rovněž nedopadá na konkrétní případy, tj. nezabývá se konkrétní situací, ale situací všech výrobců elektřiny, a to v rozsahu, v jakém se na ně vztahují kritéria vymezená v cenovém

rozhodnutí. Cenové rozhodnutí tedy stanoví pro několik obecně vymezených množin subjektů výši výkupních cen a zelených bonusů, která jim bude vyplácena. Jelikož krajský soud dospěl k závěru, že napadené cenové rozhodnutí není opatřením obecné povahy, nemá pravomoc k jeho přezkumu. Proto krajský soud návrh pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení postupem podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Proti tomuto usnesení podali navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V kasační stížnosti s poukazem na čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod namítali, že v důsledku právního posouzení povahy napadeného cenového rozhodnutí krajským soudem byli zbaveni možnosti domáhat se soudní ochrany za situace, kdy jsou přesvědčeni o nezákonnosti cenového rozhodnutí. V daném případě je tedy 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 ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 – 55, v němž bylo vysloveno, že posuzované cenové rozhodnutí má charakter právního předpisu. To ale 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., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 265/1991 Sb.“). V dané věci je však kompetenční normou ust. § 2c zákona č. 265/1991 Sb. Zatímco ministerstvo financí má pouze pravomoc vydávat právní předpisy, Energetický regulační úřad má pravomoc vydávat rozhodnutí jako akty aplikace práva. Z axiomu racionálního zákonodárce pak plyne, že ust. § 2c písm. c) zákona č. 265/1991 Sb. musí mít svůj normativní význam. Jediným možným závěrem je, že rozhodnutí vydávaná podle tohoto ustanovení mají jinou právní povahu než povahu právních předpisů. Ust. § 98a zákona č. 458/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“) zmocňuje Energetický regulační úřad vydávat vyhlášky. Napadené cenové rozhodnutí však bylo vydáno na základě ust. § 17 odst. 4 písm. d) energetického zákona. Kompetenční normy obsažené v energetickém zákoně tedy zjevně tvoří logicky provázaný celek s úpravou zákona č. 526/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“). Oba uvedené předpisy konzistentně rozlišují akty mající povahu právních předpisů (vyhlášky) a akty mající povahu rozhodnutí. Krajský soud se však nevypořádal s argumentací stěžovatelů, proč není možné přisuzovat povahu podzákonného právního předpisu jak vyhlášce, tak cenovému rozhodnutí. Vyhláška Energetického regulačního úřadu č. 140/2009 Sb., o způsobu regulace cen v energetických odvětvích a postupech pro regulaci cen (dále jen „vyhláška č. 140/2009 Sb.“) by zcela pozbyla svůj význam, pokud by i cenové rozhodnutí bylo podzákonným právním předpisem totožné právní síly. Uvedený problém nelze vyřešit ani tím, že cenovému rozhodnutí bude přiznána ještě nižší právní síla, neboť takovou kategorii právních předpisů český právní řád vůbec nezná. Krajský soud se argumenty svědčícími o odlišnosti nyní projednávané věci oproti věci rozhodnuté Nejvyšším správním soudem usnesením ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 – 55, nezabýval. Otázkou právní povahy cenových rozhodnutí se

pokračování

Nejvyšší správní soud detailně nezabýval ani v rozsudku ze dne 7. 2. 2013, č. j. 9 As 19/2012 – 44. V tomto rozsudku není citováno ust. § 2c písm. c) zákona č. 265/1991 Sb., a tím došlo ke zkreslení výkladu o kompetencích Energetického regulačního úřadu. Podle stěžovatelů je napadené cenové rozhodnutí 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 cenového rozhodnutí vyplývá z ust. § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 180/2005 Sb.“). Za instruktivní považují stěžovatelé příklad dopravního značení. Jeho umístění je aplikací obecných pravidel na konkrétní podmínky v daném místě. Obdobně je přitom třeba nahlížet na předmět regulace výkupních cen. Nejde o to, zda dopadá na všechny případy, neboť 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 stěžovatelů 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. 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 České republiky nabízí. Bez ohledu na to, že cenové rozhodnutí již pozbylo účinnosti, mají stěžovatelé legitimní zájem na tom, aby bylo dosaženo autoritativního výroku soudu, že se jedná o rozhodnutí nezákonné. Stěžovatelé proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Energetický regulační úřad se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s posouzením věci krajským soudem. Argumentace stěžovatelů, 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 nijak omezena. Energetický regulační úřad proto navrhl, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stížní námitkou, že se krajský soud nevypořádal s argumentací obsaženou v žalobě. Krajský soud se však v napadeném usnesení dostatečně jasně a precizně vypořádal s otázkou pravomoci soudu k přezkumu cenového rozhodnutí, přičemž své závěry podpořil obsáhlou argumentací a judikaturou Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu. Napadené usnesení tak obsahuje ucelené právní

hodnocení, které vyvrací tvrzení stěžovatelů týkající se povahy cenového rozhodnutí. Z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí nebylo povinností krajského soudu vyjadřovat se v odůvodnění ke všem jednotlivým dílčím argumentům stěžovatelů (srov. např. nález 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). Skutečnost, že krajský soud se s těmito dílčími argumenty neztotožnil, totiž vyplývá z jeho argumentace podporující opačný závěr. Napadené usnesení je proto nutno považovat za přezkoumatelné. O tom svědčí i to, že odůvodnění napadeného usnesení stěžovatelům nijak nezúžilo možnost uplatnit konkrétní stížní námitky rozporující jednotlivé argumenty krajského soudu a jeho závěr o nedostatku pravomoci správních soudů.

Klíčovým je v dané věci posouzení charakteru napadeného cenového rozhodnutí. Zatímco stěžovatelé argumentují ve prospěch závěru, že se jedná o opatření obecné povahy, podle názoru krajského soudu jde o právní předpis.

K tomu, co je opatřením obecné povahy, se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, v němž vyslovil, 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., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) jej v ust. § 171 vymezuje negativně tak, že jde o „*závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.*“ V citovaném rozsudku se rovněž uvádí, 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 určitý akt označí za opatření obecné povahy a podá návrh na jeho zrušení, popř. na zrušení jeho části, soud nejprve posoudí z materiálního hlediska, zda napadený akt skutečně obsahuje znaky opatření obecné povahy a pokud tyto znaky chybí, pak soud podaný návrh odmítne.

Náhled na cenová rozhodnutí nebyl v judikatuře vždy stejný. V této souvislosti lze odkázat na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, kde je obsažen rozbor judikatury. Nejprve Ústavní soud dospěl k závěru, že v případě stanovení konkrétní výše (regulované) ceny podle zákona o cenách nejde o právní předpisy nižší právní síly, nýbrž o rozhodnutí cenových orgánů, která musí účastníci závazkového vztahu respektovat, neboť zákon jim tuto povinnost ukládá (nález ze dne 17. 2. 1999, sp. zn. II. ÚS 53/97). V usnesení ze dne 8. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 422/99, pak Ústavní soud vyhodnotil 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 vyslovil závěr, že cenové výměry jsou právními předpisy. Stejný závěr Ústavní soud vyslovil 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 a v nálezu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02.

Jelikož názor Ústavního soudu na povahu cenových rozhodnutí se již zcela ustálil, nemá Nejvyšší správní soud důvod odchýlit se od pozdější judikatury, především plenárního

pokračování

nálezu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99 a přehodnotit nazírání na cenová rozhodnutí. Na použitelnosti této judikatury nemá žádný vliv ani pozdější zavedení institutu opatření obecné povahy do právního řádu České republiky. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, na který lze v podrobnostech odkázat. Ústavní stížnost podaná proti tomuto rozsudku pak byla usnesením Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. IV. ÚS 2925/10 odmítnuta.

Nejvyšší správní soud také nemá důvod ke korekci vlastní konstantní judikatury týkající se cenových rozhodnutí. V rozsudku ze dne 9. 10. 2003, č. j. 7 A 6/2002 - 50 (publ. pod č. 783/2006 Sb. NSS), Nejvyšší správní soud 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 ust. § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. K témuž závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 30. 11. 2007, č. j. 5 As 34/2006 - 118 a ze dne 28. 6. 2007, č. j. 6 As 34/2005 - 66. V usnesení ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, pak byl formulován právní názor, že cenový výměr ministerstva financí vydaný podlost. § 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 tedy vyhodnotil, že s ohledem na citovanou judikaturou také napadené cenové rozhodnutí má povahu právního předpisu, protože povaha tohoto cenového rozhodnutí je srovnatelná s povahou cenových rozhodnutí a výměrů posuzovaných v citovaných rozsudcích.

Co se týče formální stránky napadeného cenového rozhodnutí, je potřeba se zabývat zákonnou úpravou procesu přijímání tohoto aktu. Cenová regulace je primárně upravena v zákoně o cenách.

Podle ust. § 3 odst. 1 zákona o cenách 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 ust. § 10 odst. 1 zákona o cenách cenové 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, děje se tak nařízením, tj. právním předpisem obce, resp. kraje, vydaným v rámci přenesené působnosti. Provádějí-li cenovou regulaci kraje a obce právním předpisem, lze se domnívat, že stejnou formou budou provádět cenovou regulaci také cenové orgány. Pojem cenové orgány je legislativní zkratkou zakotvenou v ust. § 1 odst. 6 zákona o cenách, které stanoví, že 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 zákon č. 265/1991 Sb., který v ust. § 2c upravuje působnost Energetického regulačního úřadu 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 ust. § 17 odst. 4 písm. d), resp. nyní podle § 17 odst. 6 písm. d) energetického zákona rozhoduje Energetický regulační úřad o regulaci cen podle zákona o cenách. Podle ust. § 98a odst. 2 písm. f) energetického zákona stanoví Energetický regulační úřad 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 bylo vydáno podle ust. § 2c zákona č. 265/1991 Sb., aniž by bylo specifikováno písmeno tohoto ustanovení. Se stěžovateli lze souhlasit v tom, že na rozdíl od vymezení působnosti ministerstva financí je v pravomoci Energetického regulačního úřadu vydávat jak právní předpisy (§ 2c písm. b) zákona č. 265/1991 Sb.) tak rozhodnutí o regulaci cen (§ 2c písm. c) citovaného zákona). Za právní základ napadeného cenového rozhodnutí je proto s ohledem na jeho označení i obsah nutno považovat ust. § 2c písm. c) zákona č. 265/1991 Sb. Ačkoliv zákonodárce se zjevně snažil učinit rozdíl mezi právními předpisy a cenovými rozhodnutími, nelze pouze z této skutečnosti usuzovat, že cenové rozhodnutí nemůže mít povahu právního předpisu. Ust. § 2c bylo do zákona č. 265/1991 Sb. začleněno s účinností od 1. 1. 2001, kdy nabyl účinnosti také energetický zákon. Tato právní úprava tedy byla přijímána v době, kdy judikturní náhled na povahu cenových rozhodnutí nebyl jednotný. Je tedy pochopitelné, že zákonodárce tuto kategorii správních aktů vnímal jako specifickou, a proto svěřil Energetickému regulačnímu úřadu vedle pravomoci vydávat právní předpisy také pravomoc vydávat cenová rozhodnutí. Rozlišování mezi právním předpisem a cenovým rozhodnutím zákonodárcem je spíše důsledkem toho, že cenové rozhodnutí bylo vždy vnímáno jako specifický správní akt. Naopak nelze dovodit, že by bylo záměrem zákonodárce zakotvit specifickou, právem v obecné rovině výslovně neregulovanou, kategorii správních aktů na pomezí právního předpisu a individuálního právního aktu. Lze proto shrnout, že cenové rozhodnutí není zákonem označeno jako opatření obecné povahy a ani z členění ust. § 2c zákona č. 265/1991 Sb. či systematiky energetického zákona není možné dovodit záměr zákonodárce 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. Přijímání opatření obecné povahy je upraveno v části šesté správního řádu. Pokud by muselo být při vydávání cenových rozhodnutí postupováno podle této části správního řádu, bylo by to v praxi patrně jen obtížně realizovatelné. V tomto směru je třeba poukázat na okruh osob, které jsou oprávněny podat k návrhu opatření obecné povahy připomínky podle ust. § 172 odst. 4 správního řádu, resp. na povinnost zveřejnit návrh opatření obecné povahy s odůvodněním na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55).

pokračování

Jelikož předmětné cenové rozhodnutí nelze po formální stránce považovat za opatření obecné povahy, rozhodující je materiální posouzení jeho obsahu. Je proto potřeba zhodnotit, zda je v tomto cenovém rozhodnutí vymezen okruh adresátů a jeho předmět obecně či konkrétně.

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

Stěžejní je tak posouzení předmětu cenového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem stěžovatelů, že cenové rozhodnutí řeší konkrétní situace, tj. že jeho předmět je vymezen konkrétně. Stanoví totiž výkupní ceny a zelené bonusy v tabulkách rozdělených podle druhů technologických postupů. Nestanoví tak např. výkupní ceny pro konkrétní zařízení, v nichž je elektřina vyrobena, ani pro konkrétní území, na kterém je 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 nebo konkrétní objem elektřiny z toho kterého zdroje. Napadené cenové rozhodnutí dopadá na všechny výrobce elektřiny a veškerou vyrobenou elektřinu v rozsahu vymezených kritérií v jednotlivých tabulkách. 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.

Není tak rozhodné, že výkupní cena je stanovena vždy pro každý konkrétní typ zdroje. Jedná se totiž stále o zdroje vymezené obecnými znaky, tj. typy zdrojů, nikoliv o konkrétní zdroje. Okruh zdrojů spadajících do jednotlivých skupin se od okamžiku účinnosti cenového rozhodnutí může měnit, např. konkrétní zdroje mohou ubývat. To, že je výše výkupní ceny konkretizována pro jednotlivé typy zdrojů, neznamená, že je její předmět konkrétní. Taková konkretizace pro určité kategorie v rámci celku, je v právních předpisech zcela běžná. Z celé řady právních předpisů lze poukázat 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 podléhají částečně odlišné regulaci v rámci jediného právního předpisu.

Krajský soud v některých částech napadeného usnesení skutečně směšuje oba znaky rozhodné pro posouzení materiální povahy správního aktu. Obecnost předmětu regulace totiž částečně vyvozuje z obecného vymezení adresátů. Závěr krajského soudu o obecnosti předmětu regulace je však správný i při úplném abstrahování od způsobu vymezení okruhu adresátů cenového rozhodnutí.

Okruh adresátů i předmět posuzovaného cenového rozhodnutí jsou tedy vymezeny obecně. Nejedná se proto o opatření obecné povahy, ale o právní předpis.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem stěžovatelů, že není typickým znakem právního předpisu, že jeho účinnost je předem časově ohraničena kalendářním rokem. Nejedná se však v žádném případě o znak opatření obecné povahy či aspekt vylučující posouzení správního aktu jako právního předpisu. Zákonem předem stanovená časová působnost je pouze zvláštním aspektem konkrétního právního předpisu, který nijak nemění jeho materiální povahu.

Naopak se ale Nejvyšší správní soud neztotožňuje se stěžovateli v tom, že bylo-li by cenové rozhodnutí právním předpisem, pozbyla by význam vyhláška č. 140/2009 Sb. Mezi oběma těmito podzákonnými 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 mezi nimi neuplatní ani principy *lex specialis derogat legi generali* či *lex posterior derogat legi priori*. Důvodem je skutečnost, že kolize těchto předpisů je řešena zcela odlišně vymezeným zákonným zmocněním k jejich vydání.

Stanoví-li energetický zákon, že Energetický regulační úřad 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, resp. Energetický regulační úřad by v cenovém rozhodnutí přinejmenším implicitně reguloval samotný způsob regulace cen, k čemuž by však nebyl zákonem zmocněn. Důvodem pro neaplikaci, resp. zrušení, cenového rozhodnutí jako podzákonného právního předpisu, by pak nebyl rozpor s vyhláškou Energetický regulační úřad, nýbrž právě překročení zákonného zmocnění. Absence hierarchie různých podzákonných předpisů tedy rozhodně nebrání tomu, aby byla určitá oblast společenských vztahů regulována více druhy podzákonných předpisů.

Krajský soud tak postupoval správně, jestliže návrh na zrušení napadeného cenového rozhodnutí odmítl z důvodu, že se nejedná o opatření obecné povahy, nýbrž o právní předpis.

Tímto postupem nedochází k odnětí účinného prostředku ochrany práva stěžovatelů na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. V první řadě připuštění věcného přezkumu cenového rozhodnutí ve správním soudnictví nelze považovat za účinný prostředek ochrany práva stěžovatelů na pokojné užívání majetku. Stěžovatelé spatřují 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 cenové rozhodnutí bylo zrušeno, nedošlo by v tomto směru k nápravě, protože potom by již nebyl garantován žádný výnos, neboť cena elektřiny by přestala být regulovaná.

pokračování

Domnívají-li se stěžovatelé, že jim zákon č. 180/2005 Sb. garantoval vyšší výkupní cenu, mohli se domáhat neaplikace podzákonného právního předpisu, tj. cenového rozhodnutí, s tím, že je v rozporu se zákonem. Ani v takovém případě by tedy nemohlo být připuštění věcného přezkumu cenového rozhodnutí ve správním soudnictví považováno za účinný prostředek ochrany práv stěžovatelů na pokojné užívání jejich majetku.

Z kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelé ve skutečnosti za prostředek ochrany svých práv považují žalobu na náhradu škody s tím, že se obávají, že tato nebude úspěšná, nebude-li napadené cenové rozhodnutí zrušeno. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší hodnotit, zda a na základě jakého právního základu mají stěžovatelé skutečně nárok na náhradu škody. Pokud by však takový nárok byl podmíněn zrušením aktu, jehož přezkum nepřísluší správním soudům, nemohou to být správní soudy, kdo by stěžovatelům 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 ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelé v řízení úspěch neměli a Energetickému regulačnímu úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 18. prosince 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu