



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **CZ IZOLACE s.r.o.**, se sídlem Blanická 834/140, Ostrava, zastoupené Mgr. Bc. Lucií Koupilovou, advokátkou se sídlem Sokolská třída 1204/8, Ostrava, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, za účasti: **ČEZ Distribuce, a. s.**, Teplická 874/8, Děčín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2018, č. j. 00744-31/2018-ERU, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2018, č. j. 30 A 171/2018 - 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalovaný zamítl dne 9. 10. 2018 rozklad žalobkyně, která se dle § 17 odst. 7 písm. a) 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 účinném pro projednávanou věc, se domáhala, aby žalovaný rozhodl o tom, že společnost ČEZ Prodej, s. r. o. není oprávněna přestat dodávat jí sjednané množství silové elektřiny a

zajistit distribuci elektřiny a systémové služby dle smlouvy o sdružených službách dodávky elektřiny do sítí VVN a VN (výrok I.), že společnost ČEZ Distribuce, a. s. není oprávněna přerušit distribuci elektřiny do odběrného místa (výrok II.) a že odpůrci (ČEZ Prodej, s. r. o. a ČEZ Distribuce, a. s.) jsou povinni společně a nerozdílně uhradit žalobkyni náhradu nákladů řízení (výrok III.). Žalobkyně nesouhlasila s přerušením distribuce elektřiny, ke které došlo ukončením smlouvy o sdružených službách dodávky elektřiny do sítí velmi vysokého napětí a vysokého napětí.

[2] V žalobě podané ke krajskému soudu žalobkyně brojila proti nesprávně zjištěnému skutkovému stavu a nesprávnému právnímu posouzení věci. Poukázala na mezi stranami zavedenou praxi, ochranu spotřebitele a zevrubně vylicila skutkové okolnosti, pro které považuje smlouvu za platnou.

[3] Krajský soud odkázal na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2018, č. j. 6 A 217/2016 - 38, a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2015, č. j. 62 A 105/2013 - 58, a uzavřel, že věcně příslušným jsou soudy civilní. Dále uvedl, že předmětem úpravy energetického zákona se již zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 10. 2004, č. j. 7 As 58/2003 - 104, č. 466/2005 Sb. NSS. Uvedl v něm, že *„energetický zákon není předpisem upravujícím výlučně jen veřejnoprávní normy. Předmětem úpravy energetického zákona jsou totiž podmínky podnikání, výkonu státní správy a regulace v energetických odvětvích, kterými jsou elektroenergetika, plynárenství a teplárenství, jakož i práva povinnosti fyzických a právnických osob s tím spojených (§ 1 energetického zákona). Jinými slovy zákon obsahuje normy jak veřejnoprávní (výkon státní správy), tak i soukromoprávní povahy (podmínky podnikání). Rozhodujícím kritériem pro rozlišení, o jaký vztah se jedná, je metoda úpravy, tedy zda jde o úpravu vztahů postavených na rovnosti, tj. vztahy mezi držiteli licencí a jejich zákazníky nebo o vztahy ryze vrchnostenského charakteru, kam patří např. rozhodování ve věcech udělení, změn či zrušení licencí“*.

[4] Posuzovaný spor soud vyhodnotil jako spor soukromoprávní povahy, který je veden mezi podnikateli v rámci jejich podnikatelské činnosti. Rozhodujícím kritériem pro rozlišení, o jaký vztah se jedná, je metoda úpravy, tedy, zda jde o úpravu vztahů postavených na rovnosti zúčastněných subjektů, nebo o vztahy ryze vrchnostenského charakteru, kam ve sféře energetického práva patří např. rozhodování ve věcech udělení, změn či zrušení licencí. Spor o přerušení dodávek a distribuci elektřiny veřejnoprávní charakter nemá.

[5] Závěrem soud poukázal na odbornou literaturu, podle níž příkladem, kdy správní orgány rozhodují spory vyplývající ze vztahů soukromého práva, jsou např. některé agendy spadající do působnosti Energetického regulačního úřadu podle energetického zákona, např. spory podle § 17 odst. 7 energetického zákona mezi držitelem licencí a zákazníkem o omezení, přerušení nebo obnovení dodávek nebo distribuce elektřiny, ve kterých by jinak byla k rozhodnutí sporu dána příslušnost soudu (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 1079.). Obdobně Plášilová v komentáři k § 17 odst. 7 energetického zákona uvádí, že v písm. a) až e) jde „o vymezení působnosti úřadu v rámci pravomoci rozhodování sporů v soukromoprávních otázkách podle energetického zákona, spotřebitelských sporů v energetice, sporů v otázkách podpory podle zákona o podporovaných zdrojích energie (zákon č. 165/2012 Sb.) a sporů

o výši náhrady při dispečerském řízení výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie podle § 26 odst. 6“ (srov. Plášilová, D. in Eichlerová, K. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016).

[6] Žalobu pro výše uvedené odmítl podle 46 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s..

[8] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že v dané věci měla sjednán odběr elektřiny a distribuci elektřiny na základě platných (rámcových) smluv, přičemž historie smluvního vztahu započala již v r. 2000 (žalobkyně měla dle tehdejší legislativy statut tzv. chráněného zákazníka s vlastní trafostanicí). Mezi účastníky bylo v letech 2010 až 2017 logickou, domluvenou, zažitou a neodmyslitelnou obchodní praxí, že v posledním čtvrtletí před uplynutím sjednaného období se jednotlivé dodávky pro následující období uskutečňovaly vždy na základě samostatných „objednávek“ (požadavků či nabídek), v nichž smluvní strany pouze upřesnily množství odebírané energie a cenu pro dané období. Po celou dobu smluvního vztahu až do 24. 11. 2016 byla elektřina dodávána a distribuována ve spínacích časech ujednaných v r. 2000, tedy dle časového spínání nízkého a vysokého tarifu navázaného na podnikatelskou činnost stěžovatelky (v pracovní době). Dne 24. 11. 2016 došlo, bez předchozího upozornění a zjevného důvodu, k výměně elektroměru v odběrném místě stěžovatelky a v důsledku toho se, aniž by tak bylo mezi stranami sjednáno, změnilo časové spínání tak, že to žalobkyni v její podnikatelské činnosti poškodilo, když v běžné pracovní době nemohla pro vyšší cenu elektřiny stroje využít, nebylo možno vytápět provozovnu či ohřívat vodu jinak, než za cenu enormních nákladů. Tímto jednáním došlo k porušení smlouvy.

[9] Stěžovatelka proti shora uvedenému podala civilní žalobu.

[10] Započetí civilního sporu dle stěžovatelky vedlo k tomu, že jí již nebyla předložena nová nabídka smlouvy o distribuci. ČEZ Distribuce, a. s. (dále jen „osoba zúčastněná na řízení“) dne 3. 1. 2018 informovala stěžovatelku, že eviduje od 31. 12. 2017 žádost ČEZ Prodej s. r. o. o ukončení smlouvy na distribuci elektrické energie, neboť stěžovatelka změnila dodavatele. Smlouva tak zanikla k 31. 12. 2018.

[11] Stěžovatelka podala návrh na zahájení řízení dle § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona, v němž měl žalovaný především řešit otázku zneužití systému operátora trhu v souvislosti se zadáním nepravdivé informace (změna dodavatele elektrické energie) do systému operátora trhu. Žalovaný zamítl návrh a následně i podaný rozklad.

[12] Spor je veřejnoprávní povahy, neboť právo na dodávku elektřiny má od počátku charakter veřejnoprávní. Ten je dán tím, že se jedná o obchod se specifickou komoditou a k obchodování s ní žalovaný udělil licenci. Obchodování s tímto veřejným statkem je státem regulováno a obchodníci s elektřinou jsou povinni dodávat elektřinu každému dle

pravidel stanovených Energetickým regulačním úřadem a nemají z vlastní vůle možnost kohokoli bezdůvodně odmítnout, resp. nemohou se, bez zákonného důvodu, sami o své vůli vyvázat z již uzavřeného smluvního vztahu. Současně obchodníci nejsou oprávněni v rámci výměny informací mezi nimi a operátory bezdůvodně vyřadit zákazníka z registrace pro distribuci, a pokud se takového jednání bez právního důvodu dopustí, měli by být za to sankcionováni právě ze strany regulačního orgánu, v krajním případě až odnětím licence.

[13] O veřejnoprávní povaze sporu svědčí i argument textem § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona. Z něj nevyplývá, že se má jednat pouze o soukromoprávní spory, když zde, na rozdíl od písm. b) téhož ustanovení chybí dovětek „*v případech, ve kterých by jinak byla k rozhodnutí sporu dána příslušnost soudu*“. Zatímco případy uvedené pod písm. b) jsou povahy soukromoprávní, případy projednávané dle písm. a) mohou být též veřejnoprávní, neboť zde není nutně dána příslušnost civilního soudu.

[14] Stěžovatelka navrhuje zrušit usnesení krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěry rozsudku krajského soudu.

[16] Osoba zúčastněná na řízení se k věci nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda v daném případě došlo ke splnění podmínek řízení o kasační stížnosti. Ověřil, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustný důvod a v řízení je řádně zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Soud proto posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Podstatnou otázkou řízení je určení, zda projednávaná věc spadá do věcné příslušnosti soudu správního či civilního, resp. zda je závěr krajského soudu o nepřípustnosti žaloby správný.

[20] Rozhodným kritériem pro určení povahy právního vztahu je rozhodující metoda právní úpravy – zda jde o úpravu vztahů postavených na rovnosti, tj. o vztahy mezi držiteli licencí a jejich zákazníky, nebo o vztahy ryze vrchnostenského charakteru (srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů [dále jen “zvláštní senát”], ze dne 20. 3. 2012, č. j. Konf 93/2011 – 9 či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, č. j. 8 As 15/2010 – 106, a ze dne 29. 11. 2012, č. j. 9 As 67/2012 – 36).

[21] V nyní projednávané věci je stěžejní právní úprava obsažená v energetickém zákonu. K jeho povaze se velmi výstižně vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2010, č. j. 2 As 42/2010 - 112, v němž uvedl, že *„při výkladu energetického zákona je zapotřebí důsledně vycházet z jeho smyslu a vnitřní logiky. V tomto směru nelze pominout, že předmětem tohoto zákona je úprava podmínek podnikání, výkonu státní správy a nediskriminační regulace v energetických odvětvích, kterými jsou elektroenergetika, plynárenství a teplárenství, jakož i práva a povinnosti fyzických a právnických osob s tím spojené, a to v souladu s právem Evropských společenství (§ 1). Z hlediska tzv. eurokonformního výkladu je významné, že citovaný zákon je nutno vykládat v souladu se Směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2003/54/ES ze dne 26. 6. 2003, o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES (...) Smysl této úpravy je definován v preambuli uvedené směrnice tak, že 'aby fungovala hospodářská soutěž, musí být přístup k soustavě nediskriminační, průhledný a za spravedlivé ceny. Pro vytvoření vnitřního trhu s elektřinou má prvořadý význam nediskriminační přístup k soustavě provozovatele přenosové nebo distribuční soustavy'.*“

[22] Energetický zákon je prostředkem veřejnoprávní regulace energetických odvětví, v nichž se jinak ekonomická aktivita zúčastněných subjektů odehrává (stejně jako je tomu v jiných oblastech ekonomické činnosti) ve vztazích práva soukromého. Strategická povaha tohoto odvětví, jeho přirozený potenciál k deformaci pravidel hospodářské soutěže (tendence k monopolizaci výroby a distribuce energií, výrazně asymetrické postavení koncových odběratelů – zákazníků i jejich informační asymetrie apod.) i značná tendence k vytváření negativních externalit, vedou k nutnosti státu vrchnostensky do (jinak svou podstatou soukromoprávních) vztahů zúčastněných subjektů zasahovat. Pravomoci svěřené Energetickému regulačnímu úřadu směřují právě k naplnění těchto cílů.

[23] Obecně platí, že výluky z rozhodovací pravomoci obecných soudů ve prospěch správních orgánů je třeba vykládat restriktivně (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 13. 4. 2010, č. j. Konf 108/2009 – 11, č. 2275/2011 Sb. NSS). Zákonodárce však v některých případech výslovně svěřil Energetickému regulačnímu úřadu v rámci soukromoprávních vztahů rozhodovací pravomoc. V roli nezávislého arbitra sporů vystupuje kupříkladu v rámci řešení sporů mezi podnikateli v energetice a jejich zákazníky dle § 17 odst. 7 písm. a) a e) energetického zákona (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 4. 12. 2017, č. j. Konf 13/2016 – 20).

[24] V nyní projednávané věci jde o spor stěžovatelkou podřazený pod § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona. V rámci sporu jsou si oba jeho účastníci rovni (jeden druhému nemůže bez jeho souhlasu uložit žádnou povinnost) a Energetický regulační úřad nevystupuje ve vrchnostenském postavení vůči jednomu z nich, ale v roli nezávislého arbitra jejich sporu. Spor o přerušení distribuce elektřiny a s tím související otázka (ne)platnosti smlouvy o sdružených službách dodávky elektřiny (blíže § 50 energetického zákona), je sporem soukromoprávní povahy, neboť pramení ze smluvního vztahu dvou soukromých subjektů. Otázky spojené se smlouvou o sdružených službách dodávky elektřiny rozhodují civilní soudy (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2768/2004, publikované v Souboru civilních rozhodnutí Nejvyššího soudu pod C 4271, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2004, č. j. 7 As 58/2003 – 104, č. 466/2005 Sb. NSS).

[25] Soukromoprávní povahu právních vztahů rozhodovaných žalovaným dle § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona, potvrzuje i znění důvodové zprávy k zákonu č. 158/2009 Sb., kterým se mění energetický zákon. Z této vyplývá, že (důraz přidán soudem) „*ustanovení § 17 odst. 5 energetického zákona upravuje pravomoci Energetického regulačního úřadu. Vedle stávajících rozhodovacích pravomocí v některých soukromoprávních sporech mezi účastníky trhu s elektřinou či plynem a v odvětví teplotnictví se přiznává Energetickému regulačnímu úřadu pravomoc rozhodovat jiné soukromoprávní spory mezi subjekty na trhu s elektřinou, plynem a tepelnou energií, ve kterých by jinak byla k rozhodnutí sporu dána příslušnost soudu, pokud s pravomocí Energetického regulačního úřadu rozhodovat vzniklý spor souhlasí všichni účastníci řízení. Touto právní úpravou by Energetický regulační úřad měl pravomoc rozhodovat další kategorii soukromoprávních sporů, kdy by v tomto případě šlo o spory vyplývající z právního vztahu mezi držiteli licencí nebo mezi držitelem licence nebo jeho zákazníkem. Na založení takové kompetence je zájem ze strany držitelů licencí, ale i některých sdružení zákazníků, neboť rozhodování správního orgánu je především rychlejší a vzhledem k odbornému zaměření pracovníků Energetického regulačního úřadu na oblast energetiky i do jisté míry předvídatelnější. Podmínkou však je, že s takovou rozhodčí kompetencí budou souhlasit obě strany sporu, přičemž souhlas nebude moci být dopředu ujednan ve smlouvě, ale souhlasný projev vůle bude muset být doložen ke každému jednotlivému návrhu, nikoli tedy pro neurčitý počet případů do budoucna*“ (blíže srov. důvodovou zprávu k vládnímu návrhu zákona kterým se mění zákon 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, a o změně některých zákonů, tisk 566, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, V. volební období 2006 - 2010, k § 17 odst. 4 a 5, str. 107, digitální repozitář, www.psp.cz). Ustanovení § 17 odst. 5 písm. a) energetického zákona bylo beze změny převzato do § 17 odst. 7 písm. a) téhož zákona.

[26] Z citovaného vyplývá, že zákonodárce svěřil rozhodování některých soukromoprávních sporů Energetickému regulačnímu úřadu. Tyto příklady jsou v § 17 odst. 7 již vyjmenovány. Nově mu pak svěřil i možnost rozhodovat další soukromoprávní spory, vysloví-li s tím souhlas všichni účastníci řízení [např. dle § 17 odst. 7 písm. b) energetického zákona]. Stěžovatelka se tak mylí, podmiňuje-li dovětkem „*v případech, ve kterých by jinak byla k rozhodnutí sporu dána příslušnost soudu*“ soukromoprávní povahu sporů rozhodovaných dle § 17 odst. 7 energetického zákona.

[27] V nyní projednávané věci stěžovatelka veřejnoprávní povahu projednávané věci spatřuje také v tom, že došlo k pochybení držitele licence, které mohlo vyústit až k odebrání této licence. Předmětné řízení před žalovaným, proti němuž směřovala správní žaloba a nyní i kasační stížnost, však probíhalo v režimu § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona. Ustanovení zákona, dle něhož byl spor zahájen a veden, nebylo v řízení nikdy zpochybněno. Řízení, ve kterém žalovaný rozhoduje o udělení, změně, prodloužení nebo zrušení licence je však upraveno v § 17 odst. 6 písm. a) téhož zákona. Tato řízení jsou od sebe oddělena. V prvně uvedeném řízení vystupuje žalovaný v pozici nestranného arbitra v řízení o právních vztazích soukromoprávní povahy mezi sobě rovnými účastníky řízení, ve druhém v pozici správního orgánu ve vrchnostenském postavení vůči žadateli o licenci či jejímu držiteli.

[28] Žalovaný mohl posoudit v řízení vznesenou zmínku o odebrání licence jako podnět k zahájení řízení dle § 17 odst. 6 písm. a) energetického zákona. Skutečnosti, které by k případnému odebrání licence vedly, však v řízení o posouzení platnosti smlouvy dle § 17 odst. 7 písm. a) téhož zákona však žalovaný musel posoudit z pozice nezávislého arbitra dvou sobě rovných subjektů, kteří svá tvrzení prokazují. V řízení o odebrání licence by důvody musel tvrdit a prokázat zpravidla správní orgán - žalovaný.

[29] Pro výše uvedené jsou námitky stěžovatelky nedůvodné. Krajský soud věc posoudil správně, přičemž jeho argumentaci se nedá nic vytknout.

[30] Návrh na odkladný účinek se v důsledku včasného rozhodnutí ve věci samé stal bezpředmětným, proto o něm soud nerozhodoval.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Stěžovatelka se svými kasačními námitkami neuspěla. Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), a proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[32] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované, které by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

[33] Výrok ve vztahu k osobě zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoba zúčastněná na řízení neplnila žádné povinnosti, které by jí soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

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

V Brně dne 21. února 2019

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu