

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D., a JUDr. Václava Štencla, MA, v právní věci

žalobce: **České sdružení pro technická zařízení, z. s.**, IČ 65990871
sídlem Modřanská 96A/496, 147 00 Praha 4
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Novotným
sídlem V Jámě 699/1, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Energetický regulační úřad**
sídlem Masarykovo náměstí 91/5, 586 01 Jihlava

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat v tom, že žalovaný jako správní orgán v oblasti regulace cen v energetice nedodržuje zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, a zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, při rozhodování o regulaci cen u držitelů přepravních licencí pro provoz přepravní soustavy a distribučních soustav v odvětví plynárenství,

takto:

- I. Žaloba **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Krajského soudu v Brně do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení. Žalobce **se vyzývá**, aby ve lhůtě 10 dnů od doručení tohoto usnesení sdělil soudu číslo bankovního účtu, na nějž má být soudní poplatek vrácen.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou ze dne 1. 6. 2022 doručenou zdejšímu soudu téhož dne domáhal ochrany před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).
2. Zdejší soud o žalobě již jednou rozhodoval a usnesením ze dne 23. 8. 2022, č. j. 31 A 69/2022–47, ji odmítl. Zdejší soud totiž dospěl k závěru, že žalobcem rozporované jednání není individuálním úkonem veřejné moci namířeným přímo proti žalobci. V celém žalobním návrhu žalobce žádným způsobem neargumentoval k tomu, jakým způsobem vytýkané jednání žalovaného zasáhlo přímo do jeho subjektivních veřejných práv. Soud proto přisvědčil žalovanému v tom, že v případě žalobcem tvrzeného zásahu nejsou naplněny podmínky pro to, aby se mohlo o zásah vůbec jednat. V projednávané věci bylo dle soudu

zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s.

3. Nejvyšší správní soud však na základě kasací stížnosti žalobce usnesení zdejšího soudu zrušil (rozsudkem ze dne 25. 5. 2023, č. j. 9 As 160/2022–38). Zdejší soud zprostředkovane porušil povinnost stanovenou v § 74 odst. 1 s. ř. s., neboť již v tomto řízení měl mít žalobce možnost namítat to, co namítal před Nejvyšším správním soudem. Žalobce tuto příležitost sice měl, avšak na jeho podání z neomluvitelných důvodů nebyl brán ohled. Zdejší soud byl povinen se vypořádat s argumentací, kterou žalobce uváděl v replice. K tomu ho tedy nyní Nejvyšší správní soud zavázal. Zdejší soud tedy o věci rozhodoval znovu.
4. Žalobce se domáhá, aby žalovaný jako správní orgán v oblasti regulace cen v energetice svými postupy a zásahy dodržoval zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů („energetický zákon“), a zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, při rozhodování o regulaci cen u držitelů přepravních licencí pro provoz přepravní soustavy a distribučních soustav v odvětví plynárenství. Dle žalobce je zdejší soud věcně příslušný k projednání žaloby, neboť se jedná o požadavek na plnění povinnosti veřejnoprávním subjektem při výkonu veřejné správy.
5. V petitu svého žalobního návrhu se žalobce domáhal následujících závazných výroků soudu:

„I. Žalovaný je povinen provádět kontrolu a posuzovat oprávněnost nákladů vytvářených mezi regulovanými subjekty NET4Gas s.r.o., GasNet s.r.o., E.GD, a.s., Pražská plynárenská Distribuce, a.s., jejich nástupnických organizací a ČPS.

II. Žalovaný je povinen zajistit, aby vytvářené náklady mezi regulovanými subjekty NET4Gas s.r.o., GasNet s.r.o., E.GD, a.s., Pražská plynárenská Distribuce, a.s., jejich nástupnických organizací a ČPS byly hrazeny formou jednoznačně specifikované úhrady za konkrétně objednané a poskytnuté služby ze strany ČPS.

III. Žalovaný je povinen u oprávněných nákladů za služby poskytované ze strany ČPS regulovaným subjektům NET4Gas s.r.o., GasNet s.r.o., E.GD, a.s., Pražská plynárenská Distribuce, a.s., jejich nástupnickým organizacím, které nejsou obhroženy účinky hospodářské soutěže a u kterých tak není možné zjistit cenu obvyklou na trhu, zajistit regulaci cen podle zákona o cenách.

IV. Žalovaný je povinen zajistit a kontrolovat, aby prostřednictvím ekonomicky oprávněných nákladů na financování ČPS nebyla hrazena propagace regulovaných subjektů NET4Gas s.r.o., GasNet s.r.o., E.GD, a.s., Pražská plynárenská Distribuce, a.s. a jejich nástupnických organizací.“
6. Nezákonnost zásahu žalovaného tedy žalobce spatřuje v tom, že žalovaný nekontroluje oprávněnost nákladů, které regulované subjekty vynakládají v rámci vztahu k Českému plynárenskému svazu, a bez dalšího je uznává jako ekonomicky oprávněné náklady. Je to přitom žalovaný, kdo rozhoduje o regulaci cen podle zákona o cenách a rovněž vykonává dozor nad dodržováním zákona o cenách v rozsahu zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen.
7. Obecně tedy žalovaný dle názoru žalobce neprovádí stanovení cen v návaznosti na věcné podmínky za účelem zjištění přiměřeného zisku, jak požaduje zákon o cenách. Konkrétně pak žalobce míří především na roční příspěvek, který regulované subjekty platí Českému plynárenskému svazu. Je přitom zřejmé, že žalobce tento náklad jako celek nepovažuje za ekonomicky oprávněný.

8. Žalovaný se k podané žalobě vyjádřil podáním ze dne 8. 6. 2022, v němž mimo jiné namítal, že žalobce netvrdí žádný zásah do svých subjektivních práv, v důsledku čehož není aktivně legitimován k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Je otázkou, co žalobce pokládá rovněž za nezákonný zásah, neboť proti cenovému rozhodnutí jako výsledku činnosti žalovaného nebrojí. Ve zbytku argumentace rozporoval žalovaný jednotlivá žalobní tvrzení.
9. Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
10. Smyslem a účelem tohoto žalobního typu je poskytnout ochranu proti zásahům veřejné moci, proti nimž jiná ochrana není dána. V této souvislosti lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, podle něhož je „ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (zásahem správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž zásah v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí brozit opakování zásahu (6. podmínka). Není-li byt jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.“ Tyto podmínky doznaly změn pouze v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., v jejímž důsledku se lze žalobou domáhat i pouhého určení, že zásah byl nezákonný.
11. Zásadním předpokladem věcného projednání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem tedy je, že se o takový zásah vůbec může jednat. Skutečnost, že žalobce nějaký úkon za nezákonný zásah označil, ještě neznamená, že se o takový zásah jedná a že je třeba proti němu poskytnout soudní ochranu ve správním soudnictví. K tomu, které úkony mohou či nemohou být nezákonným zásahem, existuje bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu, přičemž obecně byl nezákonný zásah vymezen již v rozsudku ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003-54 (věc *Lesy Vyšší Brod I*), podle něhož „spadá pod pojem zásahu velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd. Jedná se tedy obecně o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Tyto osoby jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu.“ Tento právní názor byl akceptován i v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS, věc *Lesy Vyšší Brod II*.
12. Pro postup soudu je podstatné, zda označený zásah vůbec může naplňovat pojem nezákonného zásahu ve smyslu s. ř. s. Žalovány totiž bývají případy, které takovým zásahem pojmově ani nemohou být (např. proto, že jsou rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., či že jsou zásahem soukromým), tak i úkony, které jimi případně být mohou, a posouzení je výsledkem složitých právních úvah. Tomu odpovídá i postup soudu, jenž žalobu proti tvrzenému zásahu, který jím jednoznačně být nemůže, odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a)

s. ř. s. pro nedostatek podmínek řízení; v nejasných případech pak při závěru, že se o nezákonný zásah nejedná, žalobu zamítne (viz též bod [63] rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, věc *EUROVIA CS*; tento rozsudek byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, avšak odkazovaného bodu se důvod kasace netýkal). Explicitně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v tomto rozsudku uvedl, že „*pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.*“ Musí se však jednat o zjevnou a nepochybnou nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem.

13. Dále Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018-37, konstatoval, že „*[a]by nějaký úkon mohl být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., musí se jednat o individuální úkon veřejné moci, který je přímo namířen proti jednotlivci a přímo zasahuje do jeho subjektivních veřejných práv.*“
14. Ve věci řešené nyní je proto zásadní posouzení, zda žalobcem tvrzené jednání žalovaného, které považuje za nezákonný zásah, může být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.
15. Zdejší soud ve zrušeném rozsudku mj. dospěl k závěru, že v celém žalobním návrhu žalobce žádným způsobem neargumentuje, jakým způsobem vytýkané jednání žalovaného zasáhlo přímo do jeho subjektivních veřejných práv. Tuto „vadu“ však žalobce zhojil v podané replice.
16. Žalobce tvrdí, že jednání žalovaného zasáhlo přímo do jeho subjektivních veřejných práv z několika důvodů.
17. Žalobce nejdříve poukazuje na to, že v letech 2014 a 2015 uplatňoval u žalovaného v rámci konzultačních procesů připomínky k metodikám regulace. Tyto připomínky byly následně zapracovány do dokumentů týkajících se postupů regulace a bylo podle nich postupováno (to ostatně potvrdil sám žalovaný). Žalovaný však v roce 2021 svůj přístup změnil a nastavil pravidla regulace odlišně. Tímto postupem byl žalobce přímo zkrácen na svých právech, kterých se domáhal v rámci dlouho vedených konzultačních procesů. Zásady regulace byly žalovaným jednostranně změněny a je zřejmé, že změny jsou trvalého charakteru – proto bylo proti žalobci žalovaným zasaženo.
18. Žalobce je rovněž přímo krácen na svých právech z toho důvodu, že je vůči Českému plynárenskému svazu v přímém konkurenčním postavení v oblasti nabízených služeb v oboru plynárenství (technická a legislativní činnost) Český plynárenský svaz je tak na úkor žalobce v hospodářské soutěži zvýhodňován. Žalovaný totiž uznáváním ročních příspěvků jako ekonomicky oprávněných nákladů umožňuje financování Českého plynárenského svazu, aniž by oprávněnost těchto nákladů posuzoval.
19. Žalobce je přímo zkrácen na svých právech také proto, že je nucen provádět nákup technických předpisů za ceny, u kterých není prováděna cenová regulace. V neposlední řadě pak má jednání žalovaného vliv na konečnou cenu plynu, kterou musí členské subjekty žalobce vynakládat.
20. I přes výše uvedené však zůstává „problémem“ podané žaloby, že vytýkané jednání nelze dle zdejšího soudu pojmově považovat za zásah – nejedná se o individuální úkon veřejné moci,

který je přímo namířen proti jednotlivci a přímo zasahuje do jeho subjektivních veřejných práv.

21. Žalobce totiž v zásadě brojí proti tomu, že žalovaný pro V. regulační období započaté rokem 2021 (viz § 19a odst. 8 energetického zákona) změnil svou dosavadní správní praxi uznávání ekonomicky oprávněných nákladů, tedy vlastně přehodnotil výklad § 19a odst. 1 energetického zákona a § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách. To ostatně zřetelně vyplývá z bodu 10 podané repliky.
22. Podle § 19a odst. 1 věty první energetického zákona postupuje při regulaci ceny související služby v elektroenergetice a ceny související služby v plynárenství Energetický regulační úřad transparentním a předvídatelným způsobem v souladu s metodikou cenové regulace tak, aby regulované ceny pokrývaly ekonomicky oprávněné náklady na zajištění spolehlivého, bezpečného a efektivního výkonu licencované činnosti, dále odpisy a přiměřený zisk zajišťující návratnost realizovaných investic do zařízení sloužících k výkonu licencované činnosti a oprávněné náklady na zvyšování energetické účinnosti při výstavbě a provozu přenosové soustavy, přepravní soustavy, zásobníků plynu přímo připojených do přepravní soustavy a distribučních soustav.
23. Podle § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách se pro účely tohoto zákona za ekonomicky oprávněné náklady považují náklady pořízení odpovídajícího množství přímého materiálu, mzdové a ostatní osobní náklady, technologicky nezbytné ostatní přímé a nepřímé náklady a náklady oběhu; při posuzování ekonomicky oprávněných nákladů se vychází z dlouhodobě obvyklé úrovně těchto nákladů v obdobných ekonomických činnostech s přihlédnutím k zvláštnostem daného zboží.
24. Tato změna správní praxe žalovaného je pak reflektována v cenových rozhodnutích (§ 10 zákona o cenách), které představují právní nástroj pro rozhodování žalovaného o regulaci cen v energetice (§ 17 odst. 6 písm. d/ energetického zákona). Prostřednictvím cenových rozhodnutí žalovaný v souladu s § 4 odst. 1 písm. a) a b) zákona o cenách stanovuje ceny a usměrňuje vývoj cen v návaznosti na věcné podmínky.
25. Z veřejně přístupné elektronické úřední desky žalovaného zdejší soud zjistil, že posledním cenovým rozhodnutím zachycujícím jeho původní správní praxi bylo cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 4/2019 (účinnost od 1. 1. 2020): *„Ekonomicky oprávněnými náklady pro účely regulace cen formou věcného usměrňování cen podle bodů 2. a 3. tohoto cenového rozhodnutí nejsou členské příspěvky ve svazech, sdruženích, komorách a společnostech, které nejsou stanoveny právním předpisem.“*
26. V cenovém rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 8/2020 (účinnost od 1. 1. 2021) je již uvedeno: *„Za náklady držitele licence vstupující do povolených nákladů se dále považují členské příspěvky Českému plynárenskému svazu.“* V cenovém rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 7/2021 (účinnost od 1. 1. 2022) pak došlo ještě k úpravě dané pasáže: *„Za náklady držitele licence vstupující do povolených nákladů provozovatelů soustav se dále považují členské příspěvky provozovatelů soustav jednomu spolku, v rámci kterého dochází ke sdružení provozovatelů soustav a tím k optimalizaci relevantních nákladů provozovatelů soustav.“* Totožné pravidlo je pak stanoveno rovněž v cenovém rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 12/2022 (účinnost od 1. 1. 2023).
27. Ostatně z připomínkového řízení v rámci konzultace (§ 17e odst. 2 písm. a/ energetického zákona) návrhu cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 7/2021 (též dostupné na elektronické úřední desce žalovaného) vyplývá, že žalobce proti této změně

brojil – nebyl však úspěšný. Žalovaný k připomínce žalobce uvedl: „Při přípravě metodiky regulace na V. regulační období byla diskutována i problematika nákladů, jejich ekonomické oprávněnosti a uznávání v regulaci. Energetický regulační úřad rozhodl, že se od roku 2021 upustí od posuzování nákladů na základě Metodiky ekonomicky oprávněných nákladů na zajištění bezpečného, spolehlivého a efektivního výkonu licencované činnosti a náklady budou posuzovány z hlediska daňové uznatelnosti, jak tomu bylo v dřívějších regulačních obdobích. Zároveň jsou v příloze cenového rozhodnutí definovány odchylky od pohledu daňové uznatelnosti. Jednou z odchylek je i uznávání nákladů na členské příspěvky provozovatelů soustav jednomu spolku, v rámci kterého dochází ke sdružení provozovatelů soustav. Tato odchylka je vedena snahou Energetického regulačního úřadu k optimalizaci nákladů, kdy je mnohdy pro provozovatele soustav efektivnější určité činnosti vykonávat společně v rámci určitého spolku nežli vykonávání takových činností jednotlivými provozovateli samostatně. Energetický regulační úřad ověří oprávněnost a výši nákladů souvisejících s úhradou členských příspěvků a poskytováním služeb od spolku, ve kterém dochází ke sdružování provozovatelů soustav. Při své činnosti Energetický regulační úřad využívá nejen informace z regulačních výkazů, ale má právo si na základě ustanovení § 15a 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, vyžádat jakékoliv další potřebné informace.“

28. Zdejší soud zde poznamenává, že žalovaným zmiňovaná metodika, na základě které postupoval až do roku 2021, byla na jeho úřední desce publikována dne 5. 11. 2015 a bylo v ní uvedeno, že ekonomicky oprávněnými náklady jsou náklady na členství v odborných komorách, organizacích a společnostech, které je povinné ze zákona.
29. Zdejší soud si je vědom toho, že právní forma cenových rozhodnutí byla a stále je hojně diskutována jak v praxi tak v teorii. Nicméně judikatura soudů se alespoň prozatím ustálila na tom, že se jedná o podzákonné právní předpisy. Poukázat lze přitom např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2014, č. j. 7 As 46/2014–89. Nejvyšší správní soud zde uvedl: „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).“

30. Cenová rozhodnutí žalovaného tedy jsou normativními správními akty. Jak potom uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 6. 2021, č. j. 6 As 41/2021 – 74, „*zásahová žaloba dle § 82 a násl. s. ř. s. je přípustná proti konkrétním postupům správních orgánů vůči jednotlivci, opírající se v aplikační praxi o tyto právní předpisy (incidenční soudní přezkum). Skrze zásahovou žalobu tedy nelze obcházet nedostatek pravomoci správních soudů k přezkumu právních předpisů, k jejichž abstraktní či konkrétní kontrole má pravomoc výlučně Ústavní soud.*“.
31. Adresát cenového rozhodnutí tedy může jeho zrušení napadat jen v případě, že jeho uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, a jen pokud tvrdí, že cenové rozhodnutí je v rozporu se zákonem. Bez vztahu ke konkrétnímu rozhodnutí nebo zásahu veřejné moci není adresát cenového rozhodnutí dle existující judikatury oprávněn zrušení cenového rozhodnutí navrhnout.
32. Na uvedeném nemůže nic změnit ani to, že v posuzované věci došlo prostřednictvím podzákonného právního předpisu ke změně východiska správní praxe, která potencionálně může zasahovat do práv žalobce. Jinak by tomu mohlo být, pokud by ke změně správní praxe došlo beze změny podzákonného právního předpisu. Tak se však v posuzované věci nestalo. Stejně tak není relevantní, že předchozí správní praxe byla do metodiky žalovaného a cenových rozhodnutí promítnuta na základě připomínek žalobce z let 2014 a 2015. To, že žalovaný jako správní orgán postupoval na základě připomínek žalobce určitým způsobem, jistě neznámá, že by potřeboval jeho souhlas, aby se mohl od daného postupu následně odchýlit, viz také § 17e odst. 6 energetického zákona. Tímto postupem tedy nemohlo být zasazeno do práva žalobce.
33. Pro úplnost zdejší soud dodává, že právní úprava ponechává žalovanému poměrně výraznou volnost ohledně stanovení toho, co je ekonomicky oprávněným nákladem.
34. V žalobní argumentaci však lze nalézt druhou rovinu tvrzeného zásahu, a to že žalovaný kvůli změně správní praxe (vyjádřené cenovými rozhodnutími) nekontroluje paušální platby od regulovaných subjektů Českému plynárenskému svazu a bez dalšího je uznává jako ekonomicky oprávněné výdaje. Obecně lze uvést, že takový postup by skutečně nebyl v souladu se zákonem. To, že žalovaný označil roční příspěvky v cenovém rozhodnutí za ekonomicky oprávněné náklady, jistě neznámá, že při jejich hodnocení může pomíjet východiska zakotvená v § 19a odst. 1 energetického zákona a § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách (byť jak již bylo uvedeno jsou velmi obecná).
35. Žalovaný tak musí posoudit, zda se jedná o ekonomicky oprávněný náklad vzhledem k zajištění spolehlivého, bezpečného a efektivního výkonu licencované činnosti. Rovněž musí při posuzování ekonomicky oprávněných nákladů vycházet z dlouhodobě obvyklé úrovně těchto nákladů v obdobných ekonomických činnostech s přihlédnutím k zvláštnostem daného zboží. Je potom jistě pravdou, že „nastavení“ financování Českého plynárenského svazu jeho členy – regulovanými subjekty je jistě soukromoprávní záležitostí. Pokud je však toto financování vykazováno regulovanými subjekty jako ekonomicky oprávněný náklad, tak podléhá kontrole žalovaného.
36. Žalovaný přitom ze zákona disponuje různými nástroji, aby vykonával efektivní kontrolu nad vykazováním ekonomicky oprávněných nákladů. Jak uvádí komentářová literatura (Zdvihal, Z., Svěráková, J., Med, J., Osadská, J. a kol. Energetický zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 1805 s.): „*Aby Úřad mohl ceny regulovat zákonem stanoveným způsobem, musí mít k dispozici potřebné údaje o nákladech na regulované činnosti. Tyto údaje jsou zajišťovány prostřednictvím specifické informační povinnosti držitelů licencí*“.

zakotvené odstavcem 6 komentovaného ustanovení. Regulační výkazy slouží k tomu, aby vyjmenované regulované subjekty podléhající cenové regulaci předávaly v pravidelně stanovených termínech Úřadu podklady nezbytné pro stanovení regulovaných cen související služby v elektroenergetice a související služby v plynárenství. Prostřednictvím regulačních výkazů Úřad vykonává i působnost provádění kontroly a dozoru nad dodržáním pravidel cenové regulace v energetice.“

37. Mimo institut regulačního výkaznictví může žalovaný rovněž dle § 15a energetického zákona požadovat po regulovaných subjektech, aby mu ve stanovené přiměřené lhůtě poskytly úplné, správné a pravdivé podklady a informace nezbytné pro výkon jeho působnosti.
38. Žalovaný je také v rámci své působnosti příslušným správním orgánem k vedení přestupkového řízení dle zákona o cenách. Přestupku by se přitom regulovaný subjekt (dodavatel dodávek elektřiny, plynu a tepla podléhajícího cenové regulaci) dopustil, např. pokud by nedodržel podmínky cenového rozhodnutí – uplatnil by při kalkulaci výsledné ceny náklady, které nelze uznat jako ekonomicky oprávněné, viz § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách.
39. Uvedené však nic nemůže změnit na tom, že žalobce se zásahovou žalobou nemůže dovolávat toho, aby žalovaný obecně postupoval v souladu se zákonem. Taková povinnost vyplývá žalovanému ze samotného ústavního pořádku. Žalobce přitom neprojí proti konkrétnímu postupu žalovaného, který se opírá o cenové rozhodnutí, ale proti postupu v zásadě obecnému. Žalobce vlastně brojí proti jakési obecné nečinnosti žalovaného při výkonu veřejné správy (to ostatně také vyplývá z formulace návrhu výroků rozsudku).
40. Žalobce se nedovolává zahájení nějakého konkrétního správního řízení ani k žalovanému nepodal žádný podnět k zahájení řízení, srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39, ve věci ŽAVES. Rovněž nyní posuzovanou věc nelze srovnávat s věcí, kterou se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 4. 2021, č. j. 2 As 416/2018–52; tamní žalobce podal nejdříve k žalovanému podnět na zahájení sektorového šetření podle § 18a energetického zákona a poté se dovolával toho, aby správní soud označil neprovedení sektorového šetření za nezákonný zásah.
41. Nad rámec uvedeného je vhodné též uvést, že žalobce v rámci své argumentace několikrát zmiňuje, že postup žalovaného narušuje hospodářskou soutěž. Výslovně dokonce zmiňuje § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), dle kterého nesmí orgán veřejné správy při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž. Tato ustanovení přitom Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v drtivé většině případů aplikuje vzhledem k obecně závazným vyhláškám obcí (tedy normativním správním aktům) narušujícím hospodářskou soutěž (zdejší soud poznamenává, že tento „postup“ byl správními soudy shledán jako souladný se zákonem). Ani takový podnět však žalobce nepodal, alespoň to tedy nevyplývá ze žalobní argumentace. Navíc posouzení této otázky nespadá do působnosti žalovaného.
42. V posuzované věci je tak dle soudu zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky obsažené v § 84 s. ř. s.
43. Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo

nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.

44. Krajský soud tak nyní projednávaný žalobní návrh odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
45. Byla-li žaloba odmítnuta, žádný z účastníků nemá podle § 60 odst. 3 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i kasační stížnosti.
46. Vzhledem k tomu, že byla žaloba odmítnuta před prvním jednáním soudu, rozhodl soud o vrácení soudního poplatku žalobci na základě § 10 odst. 3, věty třetí zákona o soudních poplatcích.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Brno 2. 8. 2023

Petr Šebek v. r.
předseda senátu