



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyň: a) **PROTECO AGRO s.r.o.**, se sídlem Ohaře 160, b) **Ravikon a.s.**, se sídlem K Vltavě 785/42, Praha 4, c) **MY DVA 4 LES s.r.o.**, se sídlem Osadní 1053/28, Praha 7, d) **STAEL s.r.o.**, se sídlem Puškinova 444, Vysoké Mýto, e) **FOTOENERGIE s.r.o.**, se sídlem Kubelíkova 1224/42, Praha 3, f) **FV Elektrárna Bražec, s.r.o.**, se sídlem Nademlejská 600/1, Praha 9, všechny zastoupené JUDr. Ing. Petrem Petržílkem, Ph.D., advokátem se sídlem Dvořákova 1624, Úvaly, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo nám. 91/5, Jihlava, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nezahájení sektorového šetření podle § 18a zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), na trhu s elektřinou, o kasační stížnosti žalobkyň proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 10. 2022, č. j. 29 A 56/2018-468,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Předmětem řízení je otázka, zda nezahájení sektorového šetření na trhu s elektřinou (ve smyslu § 18a energetického zákona) bylo nezákonným zásahem do veřejných subjektivních práv žalobkyň, které touto cestou usilovaly o navýšení úředně stanovených výkupních cen elektřiny pro své fotovoltaické elektrárny (uvedené do provozu počátkem roku 2011 a z hlediska cenových rozhodnutí žalovaného spadající do kategorie výroben

s instalovaným výkonem nad 100 kW). Žalobkyně jsou přesvědčeny, že žalovaný měl vyhovět jejich podnětu ze dne 13. 2. 2018, provést sektorové šetření a na základě jeho výsledku přijmout relevantní opatření.

[2] Žalobkyně se ochrany před zásahem domáhaly žalobou ze dne 12. 4. 2018. Krajský soud v Brně ji nejprve odmítl usnesením ze dne 26. 11. 2018, č. j. 29 A 56/2018-160 (dále „krajský soud“ a „zrušené usnesení“) s tím, že žalobkyně nesplnily podmínku řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. Krajský soud již z podstaty věci nepovažoval za přípustitelné, aby ne zahájení sektorového šetření představovalo porušení veřejných subjektivních práv (srov. zejm. body 26 až 27 zrušeného usnesení). Nejvyšší správní soud však jeho usnesení zrušil rozsudkem ze dne 29. 4. 2021, č. j. 2 As 416/2018-52 (dále „zrušující rozsudek“), neboť není *a priori* vyloučeno, aby institut sektorového šetření sloužil k ochraně veřejných subjektivních práv, a jeho ne zahájení tudíž představovalo jejich porušení.

[3] Krajský soud žalobu věcně posoudil a zamítl rozsudkem označeným v záhlaví (dále „napadený rozsudek“). Neprovedení sektorového šetření nepovažoval za nezákonný zásah do veřejných subjektivních práv žalobkyň, neboť se fakticky domáhaly změny cenového rozhodnutí, které je podzákonným právním předpisem, ačkoliv v rámci sektorového šetření lze podle § 18a odst. 3 energetického zákona vydat toliko individuální či smíšený správní akt, tedy správní rozhodnutí nebo opatření obecné povahy.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti a dalších vyjádření účastníků

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelky“) namítly, že se krajský soud neřídil závazným názorem Nejvyššího správního soudu ohledně účelu sektorového šetření a nesprávně dovodil, že se jím nelze domoci nápravy vadně stanovené výše podpory v cenových rozhodnutích (tento závěr považovaly navíc i za nepřezkoumatelný). Sektorové šetření podle nich již fakticky proběhlo, neboť bylo prokázáno „chybné využití měrných investičních nákladů ve výši 55.000.000 Kč namísto 70.000.000 Kč, vedoucí k nižšímu vnitřnímu výnosovému procentu investice (tzv. IRR) ve výši 3,1 % namísto alespoň 6,3 %“. Diskriminačně nízké nastavení podpory mělo vést k neúčinnosti hospodářské soutěže na trhu s elektřinou. Krajský soud podle nich žalobu ve skutečnosti věcně neprojednal, neboť se toliko vrátil k již vyřešené otázce přípustnosti žaloby. Pokud by Nejvyšší správní soud souhlasil s názorem krajského soudu v napadeném rozsudku, že sektorové šetření neumožňuje upravit výši veřejné podpory, pak by podle přesvědčení stěžovatelek nepřistoupil ke zrušení předchozího usnesení krajského soudu, nýbrž by je potvrdil. Přiměřeně na základě § 32 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů (dále „zákon o podporovaných zdrojích energie“), lze vydat i opatření obecné povahy s tím, že by namísto „překompenzace“ byla zjednána náprava „podkompenzace“ (např. procentuálním navýšením výkupní ceny, kterou stanovuje žalovaný v cenových předpisech). Za nepřezkoumatelný pak stěžovatelky považovaly též závěr krajského soudu, že právo uplatnit připomínky k návrhu cenového rozhodnutí podle § 17e odst. 4 energetického zákona poskytuje dostatečnou záruku souladu s unijním právem. Stěžovatelky tento postup opakovaně využily bezvýsledně, přestože žalovaný má povinnost diskriminačně nízkou podporu (porušující legitimní očekávání investorů a narušující

pokračování

hospodářskou soutěž dokonce v unijním měřítku) při nejbližší příležitosti narovnat transparentním, předvídatelným a nediskriminačním způsobem.

[5] Podle stěžovatelek měl Nejvyšší správní soud řízení o nynější kasační stížnosti přerušit do doby rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu skupiny senátorů ze dne 13. 8. 2022, případně sám posoudit zákonnost cenových rozhodnutí a ústavnost příslušných novelizací zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů). S ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 11. 2022, sp. zn. I. ÚS 2839/21, pak navrhly, aby NSS přehodnotil svůj názor v bodě 60 zrušujícího rozsudku a položil Soudnímu dvoru EU předběžné otázky, zda je stanovení výkupních cen energie vyrobené z obnovitelných zdrojů způsobem nezaručujícím dosažení vnitřního výnosového procenta investice ve výši alespoň 6,3 % v souladu s unijním právem a zda je v tomto ohledu relevantní, že národní právní úprava nepřipouští soudní ani jiný přezkum cenových rozhodnutí. Krajský soud tyto otázky nepoložil, což vede k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť si s ohledem na žalobní argumentaci musel být vědom rozporu národní úpravy s čl. 37 odst. 16 a 17 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES, podle nichž *rozhodnutí přijímaná regulačními orgány musí být řádně odůvodněná a oprávněná, aby byl možný jejich soudní přezkum*, a musí existovat *vhodné mechanismy, v jejichž rámci má strana, které se rozhodnutí regulačního orgánu týká, právo podat opravný prostředek k subjektu, který je na zúčastněných stranách a jakékoli vládě nezávislý*. Nemožnost soudního přezkumu výkupních cen stanovených v rozporu s požadavkem na předcházení ztraceným nákladům (v návaznosti na vyhlášku č. 300/2010 Sb., kterou se mění vyhláška č. 475/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů) narušuje unijním právem akcentovanou nutnost ochrany důvěry investorů, přičemž ke správné transpozici směrnice v minulosti vyzývala i Evropská komise. Stěžovatelky odmítly žalovaným zastávaný výklad § 6 odst. 1 písm. b) zmíněného zákona č. 180/2005 Sb. (o podpoře využívání obnovitelných zdrojů) a požadovaly, aby Nejvyšší správní soud toto ustanovení sám vyložil a vyjádřil se k aplikaci či novelizaci zmíněné vyhlášky č. 300/2010 Sb. a způsobu narovnání výše podpory, aby bylo dosaženo požadované výnosnosti investice. Stěžovatelky navrhly napadený rozsudek zrušit.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěrem krajského soudu. Sektorové šetření je podle něj specifickým prostředkem správního dozoru, kterým se posuzuje stav hospodářské soutěže na trhu s elektřinou obecně. Účelem případných nápravných opatření, stran jejichž obsahu žalovaný disponuje širokým správním uvážením, je obnovit účinnost hospodářské soutěže skrze prikázání či zakázání určitého chování konkrétním soutěžitelům. Nejvyšší správní soud sektorové šetření ve zrušujícím rozsudku nepřesně vyložil jako prostředek realizace subjektivních práv žalobkyň. Stěžovatelky nejsou obchodníky s elektřinou, ale jejími výrobci. Meritum projednávané věci se netýká obchodování na trhu s elektřinou, ale výše veřejné podpory přiznané jejím výrobcům ve formě výkupních cen, na které mají stěžovatelky nárok ve výši stanovené žalovaným (v návaznosti na referenční výši investičních nákladů), a to minimálně do doby dosažení návratnosti investice (zahrnující i určitý výnos). Údajná příliš nízká podpora nezaručující dosažení návratnosti za 15 let nesouvisí s fungováním hospodářské soutěže na trhu s elektřinou, neboť podpora je poskytována nezávisle na tržní ceně elektřiny (za kterou by zdroje, obzvláště ty uvedené do provozu v letech 2010 a 2011, nebyly schopné elektřinu

vyrabět), čímž je soutěžní prostředí fakticky částečně deformováno. Jinými slovy, namítané negativní důsledky pro stěžovatelky nejsou důsledkem neúčinnosti hospodářské soutěže, ale konkrétního nastavení výše podpory. Její navýšení by vyžadovalo změnu podzákonné právní úpravy (stanovující „ekonomicko-technické parametry včetně výše investičních nákladů, do které podpora zajistí návratnost investice“). Ani z hlediska celkového počtu výrobců na trhu s elektřinou není zřejmé, jak by navýšení podpory pro pouhých 6 subjektů mělo souviset s neúčinností hospodářské soutěže a jak by to vedlo k jejímu obnovení. Stěžovatelkám nejde o vedení sektorového šetření, nýbrž se touto cestou domáhají přezkumu cenových rozhodnutí a vyhlášky stanovující „technicko-ekonomické parametry“, což však přesahuje rámec přezkumu napadeného rozsudku. S předmětem aktuálního řízení se též zcela míjí požadavek na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU. Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

[7] Stěžovatelky zaslaly vyjádření v reakci na vydání nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 23/22, č. 432/2023 Sb., v němž uvedly, že i žalovaný si je prokazatelně vědom nesprávného stanovení výše měrných investičních nákladů pro výpočet podpory (viz bod 12 nálezu), přesto odmítá změnit zmíněnou vyhlášku č. 300/2010 Sb. a navazující cenová rozhodnutí (jednání o narovnání nebyla úspěšná). Ústavní soud v nálezu opakovaně hovořil o zákonné garanci prosté návratnosti investice do 15 let a přiměřeného zisku do 20 let (body 35, 36 a 38; v této souvislosti Ústavní soud odkázal i na bod 71 nálezu pléna ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11). Z toho podle nich vyplývá požadavek, aby žalovaný v budoucích cenových rozhodnutích stanovil výkupní ceny vedoucí k dosažení vnitřního výnosového procenta investice ve výši 7 %. Podle stěžovatelek vykládá Ústavní soud institut sektorového šetření v souladu s jejich interpretací tak, že se vztahuje i na narušení nebo ohrožení hospodářské soutěže v důsledku postupu žalovaného při stanovení výkupních cen. Nápravy příliš nízké podpory by bylo možné docílit jak opatřením obecné povahy (případně konat přímo v rámci individuálních správních řízení) podle § 18a odst. 3 energetického zákona, tak i novelizací vyhlášky č. 300/2010 Sb. a změnou aktuálního cenového rozhodnutí. V důsledku nečinnosti žalovaného je zásahová žaloba proti nezahájení sektorového šetření jedinou cestou ochrany proti narušení hospodářské soutěže v důsledku chybně stanovené výše podpory vedoucí k vnitřnímu výnosovému procentu investic ve výši pouze 3,1 % namísto obvyklých a přiměřených 6,3 % nebo 7 %.

[8] Žalovaný v dalším vyjádření zopakoval, že stěžovatelky se hospodářské soutěže na velkoobchodním trhu s elektřinou neúčastní. Výkup elektřiny od stěžovatelek nepodléhá konkurenčním vztahům, tj. je zde jediný možný kupující a výkupní cena je za dodržení podmínek nároková ve výši stanovené žalovaným, tj. nepodléhá tržním vlivům. Výše veřejné podpory se neodvíjí od tržních mechanismů, ale vychází z měrných investičních nákladů. Zatímco např. v roce 2023 se průměrná výše ceny elektřiny na krátkodobém trhu pohybovala kolem 112 EUR/MWh (cca 2.689 Kč) a průměrná hodnota dlouhodobého kontraktu na dodávky elektřiny pro rok 2024 činila 148 EUR/MWh (cca 3.553 Kč) (a během roku 2022 poznamenaného energetickou krizí tyto ceny odpovídaly 240 EUR/MWh, respektive 200 EUR/MWh, tj. cca 5.896 Kč, respektive 4.913 Kč), výkupní ceny pro zdroje s instalovaným výkonem nad 100 kW uvedené do provozu v roce 2011 činily v roce 2022 6.838 Kč/MWh a v roce 2023 6.975 Kč/MWh. Jinými slovy, státem garantované výkupní ceny přesahují i relativně vysoké tržní ceny elektřiny z dob energetické krize. Za této situace není zřejmé, jak by měl žalovaný postupovat za účelem zajištění účinnosti hospodářské

pokračování

soutěže ve smyslu § 18a energetického zákona. Navýšením veřejné podpory by účinnější hospodářská soutěž nenastala, naopak by se tato záměrná deformace hospodářské soutěže (realizovaná v souladu se zákonem a rozhodnutím Evropské komise) dále prohloubila. Otázka, zda jsou výkupní ceny v případě stěžovatelek stanoveny optimálně, nesouvisí s hospodářskou soutěží, ale pravidly veřejné podpory v oblasti výroby elektřiny. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud v případě pochybností nařídil ústní jednání nebo si vyžádal odborné stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže či jiného odborného subjektu. Následně své vyjádření doplnil tím, že za účelem zjištění, zda u některých zdrojů uvedených do provozu v roce 2011 neexistuje riziko neoprávněně nadměrné podpory, provedlo sektorové šetření Ministerstvo průmyslu a obchodu. Zjistilo, že u fotovoltaiických elektráren s výkonem nad 315 kW (což je i případ stěžovatelek) odpovídá u 55,32 % výrobců (tj. těch, kteří poskytli data) vnitřní výnosové procento investic 8,32 %, což je těsně pod zákonem akceptovanou hranicí přiměřenosti podpory ve výši 8,4 % (nad tuto hranici by šlo již o podporu nadměrnou). I pokud by tedy bylo možné akceptovat stěžovatelkami podporovaný (nesprávný) výklad institutu sektorového šetření, z již provedeného sektorového šetření nevyplývá, že by výše podpory byla nepřiměřená.

III. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[9] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná. Na přípustnost kasační stížnosti v tomto případě nemá vliv, že směřuje proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem [srov. § 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)]. Důvody, které Nejvyšší správní soud vedly ke zrušení předchozího usnesení krajského soudu (viz zejm. bod 16 tohoto rozsudku), jsou totiž případem *procesního pochybení* na straně krajského soudu (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, bodu 24), na který zmíněné ustanovení s. ř. s. nedopadá. Nepřipadá však v úvahu, aby Nejvyšší správní soud na tyto (svým prvním rozhodnutím již vyřešené) otázky nyní odpovídal znovu.

[10] Podle § 18a odst. 1 energetického zákona žalovaný *provádí šetření na trzích s elektřinou nebo plynem za účelem zjištění, zda na těchto trzích existuje účinná hospodářská soutěž*.

[11] Podle § 18a odst. 3 energetického zákona *je-li výsledkem šetření zjištění, že na trhu s elektřinou nebo plynem neexistuje účinná hospodářská soutěž, a k rozhodnutí ve věci není příslušný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Energetický regulační úřad rozhodnutím ve správním řízení nebo opatřením obecné povahy uloží opatření, která s přihlédnutím k okolnostem nejlépe povedou k odstranění příčin takového stavu. Energetický regulační úřad uloží opatření podle věty první formou opatření obecné povahy v případě, pokud nelze uložit opatření rozhodnutím konkrétní osobě. Osobami, jejichž práva, povinnosti nebo oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy dotčeny, jsou pouze držitelé licencí a osoby zřízené za účelem organizace burzovních obchodů s elektřinou nebo plynem nebo deriváty vztahujícími se k elektřině nebo plynu*.

[12] Institut sektorového šetření v § 18a energetického zákona je výsledkem implementace čl. 59 odst. 3 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU)

2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU (přepřacované znění), který v zásadě převzal dřívější úpravu (citovanou v bodě 24 zrušujícího rozsudku) v čl. 37 odst. 4 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES. Podle čl. 59 odst. 3 písm. b) směrnice 2019/944 mají členské státy svým nezávislým regulačním orgánům svěřit *pravomoci, které jim umožní účinně a rychle plnit povinnosti uvedené v tomto článku, zejm. pravomoc provádět šetření týkající se fungování trhů s elektřinou a rozhodovat o jakýchkoli nutných a přiměřených opatřeních na podporu účinné hospodářské soutěže a zajištění řádného fungování trhu a ukládat tato opatření.*

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že krajský soud původně žalobu odmítl pro absenci podmínky řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu. K porušení veřejných subjektivních práv nezahájením sektorového šetření podle něho vůbec nemohlo dojít. Prvním důvodem bylo, že sektorové šetření je řízení zahajované z moci úřední. Druhým důvodem bylo, že jeho účelem je pouze ve veřejném zájmu zjistit stav hospodářské soutěže, zatímco individuální veřejná subjektivní práva jsou případně dotčena až navazujícím individuálním správním aktem či opatřením obecné povahy. Podle krajského soudu mohlo být veřejné subjektivní právo stěžovatelek porušeno pouze tehdy, pokud by je žalovaný ani neinformoval o tom, jak s jejich podnětem k zahájení sektorového šetření naložil (srov. bod 21 až 25 zrušeného usnesení).

[14] Se závěrem krajského soudu, že stěžovatelky nesplnily podmínku řízení spočívající v tvrzení myslitelného dotčení jejich právní sféry, se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Ve zrušujícím rozsudku korigoval nesprávný názor, že porušení veřejných subjektivních práv bylo zjevně vyloučeno z důvodu, že sektorové šetření je zahajováno z moci úřední a že jeho účelem není přímo vydat konkrétní nápravná opatření. Co se týče prvního důvodu, Nejvyšší správní soud s odkazem na v mezidobí vydaný rozsudek ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, ve věci ŽAVES, konstatoval, že „z povahy řízení z moci úřední nebo jakéhokoli postupu sui generis orgánu veřejné moci vázaného principem oficiality a legality nelze ještě dovozovat, že je zcela na libovůli správního orgánu, zda řízení zahájí, či nikoliv; zda úkon provede, či nikoliv. Ze samé podstaty nezahájení řízení z moci úřední či postupu správního orgánu vázaného zásadou oficiality a legality (dále užíváno jen ve zkratce „řízení z moci úřední“) nelze jednoznačně *prima facie* dovodit, že se zjevně a nepochybně nemůže jednat o nezákonný zásah, pročez by nebyla naplněna podmínka řízení podle § 82 s. ř. s. a žaloba by musela být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“ (bod 40 zrušujícího rozsudku). Co se týče druhého důvodu, Nejvyšší správní soud vyložil účel institutu sektorového šetření a dovodil, že „i když se sektorové šetření týká zdánlivě toliko objektivního práva či veřejného zájmu na ochraně hospodářské soutěže, je díky navazující „normativní“ části v konkrétním případě stěžovatelek myslitelným nástrojem k ochraně jejich subjektivních veřejných práv a právní sféry“ (bod 47 zrušujícího rozsudku).

[15] Tato myslitelnost sektorového šetření jako nástroje k ochraně veřejných subjektivních práv stěžovatelek však není založena jejich konkrétním postavením jako příjemců veřejné podpory, ale jejich obecným statutem výrobců elektřiny, kteří se za „standardních okolností“ účastní hospodářské soutěže, a případná nečinnost správního orgánu při její ochraně se proto může významně promítat do jejich právní sféry. Toto

pokračování

vyplývá i ze zrušujícího rozsudku, v němž nebylo úlohou Nejvyššího správního soudu zabývat se při posuzování toho, jak krajský soud vyhodnotil splnění podmínek řízení (a nikoliv důvodnost žaloby), konkrétní situaci stěžovatelek, ale tím, zda nezahájení sektorového šetření teoreticky vůbec může představovat nezákonný zásah. Jak Nejvyšší správní soud dovodil v bodě 48 zrušujícího rozsudku, *„není sporu o tom, že stěžovatelky jsou držitelkami energetických licencí, na základě nichž jsou přímo účastny hospodářské soutěže na trhu s elektřinou. Na překážku přípustnosti zásahové žaloby stěžovatelek tak prima facie nemůže být, že vyústěním sektorového šetření ještě není správní rozhodnutí či opatření obecné povahy, které by se dotýkalo jejich veřejných subjektivních práv. Jestliže zákon v návaznosti na sektorové šetření stanoví žalovanému kompetenci zakládat, měnit či rušit práva konkrétních subjektů, s nimiž navíc explicitně jako s dotčenými počítá, a zároveň bez provedení sektorového šetření nemají stěžovatelky možnost tyto „normativní“ kompetence žalovaného aktivovat, pak pro podnět k zahájení sektorového šetření přeneseně platí to, co by platilo pro podnět k zahájení řízení s těmito „normativními“ důsledky.“*

[16] Přestože Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku nevyloučil, že nezahájení sektorového šetření obecně může představovat porušení veřejných subjektivních práv, současně výslovně zdůraznil, že nepředjímá výsledek navazujícího věcného posouzení žaloby krajským soudem. Nejvyšší správní soud jej ve zrušujícím rozsudku nezavázal (a s ohledem na předmět řízení, jímž byl přezkum důvodů pro odmítnutí žaloby, tedy otázka splnění podmínek řízení, jej ani nemohl zavázat) stran výsledku posouzení toho, zda nezahájení sektorového šetření v konkrétním případě stěžovatelek bylo či nebylo nezákonným zásahem. S opačným názorem stěžovatelek (tj. že krajský soud nerespektoval závazný názor ve zrušujícím rozsudku, když následně žalobu zamítl) nelze souhlasit. Podstatou zrušujícího rozsudku byl nesouhlas s názorem krajského soudu, který přípustnost jakékoli zásahové žaloby proti nezahájení sektorového šetření kategoricky vyloučil z důvodů, z nichž jeden neobstál ve světle krátce na to vydaného rozsudku ve věci *ŽAVES* (kde bylo porušení veřejných subjektivních práv shledáno v důsledku nezahájení řízení zahajovaného výlučně z moci úřední) a druhý byl založen na příliš zužujícím pojetí účelu sektorového šetření (podle něhož ukládání nápravných opatření podle § 18a odst. 3 energetického zákona s prováděním sektorového šetření fakticky nesouvisí). Jinými slovy, to, že podle Nejvyššího správního soudu nebyla neexistence nezákonného zásahu *zjevná a nepochybná*, neznamená, že k nezákonnému zásahu skutečně došlo; znamená to, že bylo třeba se věcně zabývat tvrzeními stěžovatelek. To učinil krajský soud v napadeném rozsudku.

[17] Na tomto místě lze vypořádat stěžovatelkami uplatněnou námitku nepřezkoumatelnosti (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] závěrů krajského soudu, že nápravu výkupních cen nelze zjednat ani v případě odpovídajícího výsledku sektorového šetření a že postup přijetí cenových rozhodnutí (§ 17e odst. 4 energetického zákona) poskytuje dostatečnou záruku jejich souladu s unijním právem.

[18] Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, ve kterých pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. To však není případ napadeného rozsudku, kde krajský soud po věcném posouzení žalobních tvrzení dospěl k závěru, že neprovedením sektorového šetření stěžovatelky nebyly zkráceny na svých subjektivních veřejných právech. Tento závěr

odůvodnil tím, že stěžovatelky spatřovaly narušení hospodářské soutěže v poskytování nepřiměřeně nízké veřejné podpory formou výkupních cen za elektřinu vyrobenou v jejich fotovoltaických elektrárnách. Výši veřejné podpory žalovaný stanovuje v cenových rozhodnutích, která jsou podzákonnými právními předpisy. Nápravnými opatřeními vydanými v návaznosti na výsledek sektorového šetření podle § 18a odst. 3 energetického zákona však mohou být toliko individuální správní akty nebo opatření obecné povahy, kterými podzákonné právní předpisy měnit nelze. Proto by podle krajského soudu ani pro stěžovatelky nejpriznivější výsledek sektorového šetření nemohl vést ke zvýšení výkupních cen. Otázkou, zda proces přijetí cenových rozhodnutí poskytuje dostatečnou záruku jejich souladu s právem Evropské unie, se krajský soud výslovně nezabýval, což je zjevně dáno jeho názorem, že ani v případě, pokud by tomu tak nebylo, není akceptovatelné, aby sektorové šetření vyústilo v cenovou regulaci. Zákon totiž výslovně umožňuje vydat pouze individuální či smíšený správní akt, zatímco cenová rozhodnutí jsou podzákonnými právními předpisy, pro něž zákon předvídá zvláštní postup vydání (§ 17e odst. 4 až 6 energetického zákona), který tímto způsobem nelze překlenout.

[19] Podstatou kasační argumentace je nesouhlas s výsledkem věcného posouzení žaloby (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Stěžovatelky podnikají v oblasti výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů a jsou příjemkyněmi podpory ve formě výkupních cen, kterou jim za vyrobenou elektřinu musí poskytnout tzv. povinně vykupující, a to ve výši stanovené cenovým rozhodnutím žalovaného (v závislosti na době uvedení do provozu a instalovaném výkonu). Stěžovatelky tvrdí, že v jejich případě jsou výkupní ceny příliš nízké, což vede k tomu, že jim není zaručen přiměřený zisk z jejich investice. Tím jsou navíc diskriminovány oproti srovnatelným výrobcům dosahujícím na relativně vyšší podporu. Důsledkem má být narušení účinnosti hospodářské soutěže. Možnost nápravy spatřují v institutu sektorového šetření, který umožňuje příčiny neúčinnosti odstranit. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že výkupní ceny nelze navýšit cestou individuálních správních aktů či opatření obecné povahy.

[20] Energetický zákon nad rámec toho, že se sektorové šetření musí týkat *účinnosti hospodářské soutěže na trhu s elektřinou nebo plynem* a že nápravná opatření musí být vydávána formou individuálních správních aktů či opatření obecné povahy, žádné další podmínky nestanovuje. Je tomu tak zjevně i s ohledem na podstatu této pravomoci žalovaného, kterou je umožnit mu *plnit povinnosti* (vyplývající z čl. 59 směrnice 2019/944, dříve čl. 37 odst. 1, 3 a 6 směrnice 2009/72/ES) *účinně a rychle* [viz čl. 59 odst. 3 směrnice 2019/944], a to v kontextu *podpory účinné hospodářské soutěže a zajištění řádného fungování trhu* [viz čl. 59 odst. 3 písm. b) směrnice 2019/944] (zvýraznění doplněno).

[21] V bodě 84 preambule směrnice 2019/944, který svým obsahem nejpriléhavěji dopadá na institut sektorového šetření, se praví, že „regulační orgány by měly mít pravomoc vydávat závazná rozhodnutí týkající se elektroenergetických podniků, ukládat účinné, přiměřené a odrazující sankce těm elektroenergetickým podnikům, které nedodrží své povinnosti, nebo navrhopvat příslušným soudům, aby takové sankce uložily. Za tímto účelem by regulační orgány měly mít možnost požadovat od elektroenergetických podniků důležité informace, vést vhodná a dostatečná vyšetřování a urovnávat spory. Rovněž by těmto regulačním orgánům měla být svěřena pravomoc rozhodovat, bez ohledu na uplatňování pravidel hospodářské soutěže, o vhodných opatřeních, jež zajistí výhody pro zákazníka podporou účinné hospodářské soutěže

pokračování

a jež jsou nutná pro řádné fungování vnitřního trhu s elektřinou.“ Z uvedeného vyplývá, že účelem sektorového šetření bylo zajistit plnění povinností ze strany elektroenergetických podniků, jejichž porušení by mohlo negativně ovlivnit fungování liberalizovaného vnitřního trhu s elektřinou a ohrozit docílení výhod z něj plynoucích. Těchto výhod, spočívajících zejména ve snížení ceny energie pro unijní zákazníky (vedoucí i ke zvýšení konkurenceschopnosti unijního průmyslu), mělo být dosaženo postupným vytvářením konkurenčního prostředí na poli výroby, přenosu a distribuce elektrické energie a umožněním obchodování s energií, a to v unijním měřítku. Jak je uvedeno v bodech 2 a 4 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES, „svobody, které evropským občanům zaručuje Smlouva (volný pohyb zboží, volný pohyb služeb a právo usazování), jsou možné jedině na zcela otevřeném trhu, který umožňuje spotřebitelům vybírat si své dodavatele a všem dodavatelům svobodně zásobovat své zákazníky“, a to za účelem „zvysování efektivity, snižování cen, vyšší úrovně poskytovaných služeb a růstu konkurenceschopnosti“.

[22] Vzhledem k tomu, že fungování elektroenergetického (stejně jako plynárenského) sektoru je závislé na dostupnosti energetické infrastruktury, zaměřila se unijní legislativa (vedle navyšování přeshraničních kapacit) především na účinné oddělení sítí od výroby a dodávek (tzv. *unbundling*) a zavedení systému pro přístup třetích osob k přenosovým a distribučním soustavám (tzv. *third-party access*). Z tohoto hlediska bylo klíčové, aby členské státy zajistily dodržování povinností ze strany účastníků trhu vystupujících současně jako provozovatelé těchto soustav. Členské státy však mají obecně povinnost zabezpečit, aby elektroenergetické podniky byly provozovány v souladu se zásadami směrnice 2019/944 (viz její čl. 9 odst. 1), za které lze (vedle základních principů vnitřního trhu) považovat zejm. zákaz diskriminace subjektů při vstupu na trh, působení na něm či jeho opuštění (čl. 3 směrnice 2019/944), svobodnou volbu dodavatele (čl. 4 směrnice 2019/944), zajištění účinné hospodářské soutěže mezi dodavateli (čl. 5 směrnice 2019/944) a ochranu spotřebitele (srov. kapitolu III směrnice 2019/944).

[23] S ohledem na výše uvedené, zejm. citované znění bodu 84 preambule směrnice 2019/944 (který je odrazem bodu 37 preambule směrnice 2009/72/ES), lze dovodit, že povinnostmi energetických regulačních orgánů uvedenými v čl. 59 směrnice 2019/944, k jejichž *rychlému a účinnému plnění* má provádění sektorového šetření a ukládání nápravných a sankčních opatření (na podporu účinné hospodářské soutěže a zajištění řádného fungování trhu) sloužit, je v zásadě již obecná povinnost *zajistit, aby provozovatelé přenosové soustavy a provozovatelé distribuční soustavy a případně příslušní vlastníci soustavy, jakož i všechny elektroenergetické podniky a ostatní účastníci trhu plnili své povinnosti vyplývající z této směrnice, z nařízení (EU) 2019/943, z kodexů sítě a rámcových pokynů přijatých podle článků 59, 60 a 61 nařízení (EU) 2019/943 a z dalších příslušných právních předpisů Unie, včetně těch, které se týkají přeshraničních otázek, a z rozhodnutí ACER* [čl. 59 odst. 1 písm. b) směrnice 2019/944]. Odkázat lze v této souvislosti např. i na povinnosti uvedené v čl. 59 odst. 1 písm. o), p), n) a r) směrnice 2019/944.

[24] Je nutné dodat, že žalovaný disponuje i dalšími specifickými nástroji dozoru, a to např. vyšetřovacími a vynucovacími pravomocemi ve smyslu čl. 13 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1227/2011 ze dne 25. října 2011 o integritě a transparentnosti

velkoobchodního trhu s energií. Mezi těmito nástroji (srov. § 18 odst. 1 energetického zákona) a sektorovým šetřením ve smyslu jeho § 18a lze dovodit vztah speciality a obecnosti s tím, že sektorové šetření by se jako obecnější nástroj správního dozoru sloužící *podpoře účinné hospodářské soutěže a zajištění řádného fungování trhu* mělo uplatnit tam, kde není předvídaný nástroj specifický.

[25] Nejvyšší správní soud tedy v institutu sektorového šetření spatřuje široce koncipovaný (a do jisté míry podpůrný) nástroj umožňující žalovanému eliminovat příčiny neúčinnosti hospodářské soutěže a negativní důsledky s tím spojené, a to skrze kontrolu a vynucování dodržování povinností vyplývajících pro účastníky trhu zejména ze směrnice 2019/944 a dalších příslušných unijních norem. Co se však týče oblasti státních podpor, o jejichž poskytování stěžovatelkám v jádru věci jde, směrnice 2019/944 zmiňuje toliko (v čl. 9 odst. 2) podporu případně poskytovanou v souvislosti s plněním tzv. povinností veřejné služby, které členský stát může uložit za účelem dosahování veřejného zájmu (k jehož naplnění nemusí být ani řádně fungující trh sám o sobě dostatečný); eventuálně by se o státní podporu mohlo jednat i v případě cenové regulace upravené v čl. 5 směrnice 2019/944. K zajištění dodržování těchto povinností ze strany elektroenergetických podniků by institut sektorového šetření nepochybně sloužit mohl, neboť tyto povinnosti spadají přímo pod směrnici 2019/944, a tudíž i její čl. 59 odst. 1 písm. b), z něhož pro žalovaného vyplývá, že je má vynucovat]. To však není případ stěžovatelek, kterým žádná taková povinnost uložena nebyla.

[26] Veřejná podpora, poskytovaná stěžovatelkám ve formě výkupních cen na základě zákona o podporovaných zdrojích energie, na unijní úrovni nevychází ze směrnice 2019/944 (která byla vydána na základě Lisabonskou smlouvou svěřené explicitní pravomoci EU v oblasti energetiky, čl. 194 odst. 2 Smlouvy o fungování EU), ani z dřívější směrnice 2009/72/ES (vydané na základě obecné pravomoci sbližovat právní předpisy za účelem vytváření vnitřního trhu, zejm. čl. 95 Smlouvy o založení Evropského společenství), jejichž transpozicí do § 18a energetického zákona došlo k implementaci institutu sektorového šetření. Zákon o podporovaných zdrojích energie naopak vychází ze směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (přepřelované znění) (vydané rovněž na základě čl. 194 odst. 2 Smlouvy o fungování EU) a dřívější směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES [která však byla vydána primárně na základě unijní pravomoci v oblasti životního prostředí, čl. 175 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství (dnes čl. 192 odst. 1 Smlouvy o fungování EU)]. Tyto předpisy jednak nelze považovat za *další příslušné právní předpisy Unie* ve smyslu čl. 59 odst. 1 písm. b) směrnice 2019/944 (z nichž by mohly vyplývat povinnosti, jejichž plnění lze sektorovým šetřením, potažmo na něj navazujícími akty vynucovat), neboť se přímo netýkají *podpory účinné hospodářské soutěže a zajištění řádného fungování trhu* [jak vyžaduje čl. 59 odst. 3 písm. b) směrnice 2019/944], ale zavádění režimů podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů (skrze např. výkupní ceny) za účelem zejm. dekarbonizace energetického sektoru. Tento cíl bylo v nedávné minulosti zjevně obtížné efektivně naplnit ryze tržními nástroji, nepředstavujícími státní podporu. Vyplývá to z bodu 16 preambule směrnice 2018/2001, podle něhož „*jako účinný způsob podpory zavádění elektřiny z obnovitelných zdrojů se ukázaly režimy podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů*“. Ve Státní

pokračování

energetické koncepci z roku 2015 se na str. 5 dokonce obecně konstatuje, že *„investice do zdrojů i sítě tak de facto řídí státní pobídky a nikoliv trh.“*

[27] I pokud by bylo možné dovodit, že se sektorové šetření může týkat otázek souvisejících s poskytováním podpory výrobcům elektřiny z obnovitelných zdrojů (což nelze, neboť taková povinnost žalovaného z čl. 59 směrnice 2019/944 nevyplývá), přesto by bylo nanejvýš možné připustit, že žalovaný má zajistit dodržování s tím spojených povinností ze strany příjemců podpory. Stěžovatelkám ale nejde o to prošetřit, zda ostatní příjemci podpory plní své povinnosti, respektive ani netvrdí, že neúčinnost hospodářské soutěže na trhu s elektřinou je dána chováním elektroenergetických podniků či jiných účastníků trhu. Namítají (aniž by pro svá tvrzení uvedly bližší důvody), že hospodářská soutěž je neúčinná, což je dáno tím, že výše veřejné podpory poskytovaná státem je v jejich případě nepřiměřeně nízká, což má žalovaný napravit. Tím však stěžovatelky pomíjí, že čl. 59 směrnice 2019/944 žádnou srovnatelnou povinnost nezávislých energetických regulačních orgánů nepředpokládá, tedy z ní ani pro žalovaného nevyplývá, že by měl prošetřovat dopady (podzákonné) právní úpravy a podle toho ji případně měnit. Zapojení národních energetických regulačních orgánů v oblasti státních podpor (jejichž poskytování, spadá-li do sféry unijního práva, podléhá schválení a kontrole ze strany Evropské komise) nepředpokládají ani zmíněné směrnice 2018/2001 a 2009/28/ES, věnující se podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, nebo směrnice 2003/54/ES, která členským státům uložila povinnost nezávislé energetické regulační orgány zřídit a poprvé vymezila pole jejich působnosti.

[28] Jinými slovy, stěžovatelkami zastávaný výklad sektorového šetření ve smyslu § 18a energetického zákona, podle něhož je jeho účelem umožnit žalovanému navýšit veřejnou podporu, nemá oporu v unijním právu.

[29] Nevhodnost tohoto institutu pro napravení možných nedostatků v oblasti veřejných podpor vyplývá i z toho, že pro účely prověření přiměřenosti podpory poskytované některým výrobcům elektřiny z obnovitelných zdrojů zákonodárce vytvořil speciální institut v § 30 a násl. zákona o podporovaných zdrojích energie (byť jím lze napravit toliko případný nežádoucí důsledek spočívající v poskytování podpory nadměrné, a nikoliv nedostatečné). Na rozdíl od sektorového šetření ve smyslu § 18a energetického zákona je k jeho provedení příslušné Ministerstvo průmyslu a obchodu, a nikoliv žalovaný. Ani zde však nelze výši podpory změnit formou individuálního správního aktu či opatření obecné povahy, ale až v cenovém rozhodnutí (podzákonném právním předpisu) pro následující kalendářní rok (§ 32 odst. 1 zákona o podporovaných zdrojích energie). I z tohoto důvodu stěžovatelkám nelze přisvědčit, že výsledkem sektorového šetření ve smyslu § 18a energetického zákona může být navýšení výkupních cen.

[30] Z výše uvedených důvodů lze souhlasit s krajským soudem, že nezahájení sektorového šetření žalovaným nepředstavovalo nezákonný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelek. Krajský soud správně rozhodl, že *„ani provedením sektorového šetření, které žalobkyně požadují, by nedošlo k nápravě jimi tvrzených pochybení, resp. chybných obsahů cenových rozhodnutí. Tedy ani v případě nejpriznivějšího závěru sektorového šetření by žalobkyně nedosáhly kýženého výsledku“* (bod 28 napadeného rozsudku). Jak totiž bylo uvedeno výše, žalovaný nedisponuje pravomocí, která by mu v rámci

sektorového šetření ve smyslu § 18a energetického zákona umožnila posuzovat přiměřenost poskytované veřejné podpory, ani následně upravovat její výši.

[31] Nad rámec nutného lze dodat, že *pravomoc* [srov. čl. 59 odst. 3 směrnice 2019/944] provádět sektorová šetření nelze vykládat jako povinnost žalovaného provést sektorové šetření pokaždé, když se na něj určitý subjekt obrátí. Nelze však ani akceptovat výklad, podle něhož je tento institut sloužící ochraně účinnosti hospodářské soutěže zcela nezávislý na ochraně veřejných subjektivních práv, např. práva podnikat v oblasti energetiky (v mezích zejm. energetického zákona), jehož realizace by v krajním (tj. nepravděpodobném, nikoli však nepředstavitelném) případě svévolného přístupu k odstraňování příčin neúčinnosti hospodářské soutěže ze strany nezávislého energetického regulačního orgánu byla neúměrně ztížena. Jinými slovy, žalovaný disponuje správním uvážením stran toho, zda podnětu k zahájení sektorového šetření vyhoví, či nikoliv. Soudům pak přísluší přezkoumávat pouze to, zda *při úvaze o zahájení, anebo nezahájení řízení dodržel limity správního uvážení* (srov. bod 89 rozsudku ve věci ŽAVES, bod 46 rozsudku NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 199/2018-37, a bod 18 rozsudku NSS ze dne 26. 6. 2018, č. j. Komp 2/2016-21). Obecně lze podotknout, že aby bylo možné konstatovat nezákonný zásah do veřejných subjektivních práv a případně zahájení sektorového šetření nařídit, musel by daný subjekt mj. soudu předestřít, proč považuje hospodářskou soutěž za neúčinnou, a osvědčit, že se tvrzená neúčinnost dostatečně intenzivně promítá do jeho právní sféry. Navíc by se muselo jednat o takovou příčinu neúčinnosti hospodářské soutěže, která souvisí s povinnostmi žalovaného vyplývajících z čl. 59 směrnice 2019/944, respektive je způsobena porušením relevantních povinností elektroenergetických podniků a ostatních účastníků trhu vyplývajících ze směrnice 2019/944 (a dalších příslušných právních předpisů Unie), a lze ji odstranit opatřením ve formě individuálního správního aktu či opatření obecné povahy podle § 18a odst. 3 energetického zákona.

[32] Lze rovněž podotknout, že problematikou výkupních cen v cenových rozhodnutích (s jejichž výši stěžovatelky nesouhlasí) se v době mezi vydáním napadeného a tohoto rozsudku zabýval Ústavní soud ve zmíněném nálezu pléna sp. zn. Pl. ÚS 23/22 a důvod pro jejich zrušení neshledal. V aktuálním řízení nebyla cenová rozhodnutí vůbec předmětem soudního přezkumu, a Nejvyššímu správnímu soudu proto nenáleží vyjadřovat se k otázce přiměřenosti veřejné podpory či způsobu narovnání její případně nedostatečné výše. Z hlediska přezkoumání napadeného rozsudku nebylo ani rozhodné, zda je v souladu s unijním právem, že k přezkumu cenových rozhodnutí žalovaného podle platné právní úpravy nejsou příslušné obecné soudy (bez ohledu na to, že stěžovatelka žádný přesvědčivý důvod pro takový závěr neuvedla), neboť i s ohledem na výše zmíněnou absenci unijním právem založené pravomoci žalovaného v oblasti poskytování veřejných podpor výrobcům elektřiny z obnovitelných zdrojů nelze souhlasit, že by na jeho relevantní podzákonnou normotvornou činnost dopadal čl. 37 odst. 16 a 17 směrnice 2009/72/ES, respektive shodná úprava v čl. 60 odst. 7 a 8 směrnice 2019/944).

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nedůvodnou kasační stížnost Nejvyšší správní soud zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

pokračování

[34] Stěžovatelky ve věci neměly úspěch, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému nevznikly náklady nad rámec běžné činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. června 2024

Eva Šonková
předsedkyně senátu