



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **Beskydská energetika s. r. o.**, se sídlem 1. máje 1000, Rožnov pod Radhoštěm, zastoupena Mgr. Lenkou Holendovou, advokátkou se sídlem Věšínova 2877/7a, Ostrava, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, proti rozhodnutí Rady žalovaného ze dne 11. 1. 2022, čj. 00956-31/2019-ERU, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2024, čj. 29 A 27/2022-40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V květnu 2018 žalobkyně uzavřela s L. D. (dále „odběratel“) Smlouvu o poskytování služeb, obchodně technických podmínkách dodávky elektrické energie v úrovni NN, přefakturace nákladů spojených s nákupem elektrické energie v úrovni VN a NN a vyúčtování oprávněných nákladů dodavatele spojených s provozem, údržbou a ostatními náklady spojenými se zařízením na dodávku elektrické energie, které je v provozování dodavatele (dále „smlouva“). Následně žalobkyně s odběratelem uzavřela nájemní smlouvu, jejímž předmětem byl nájem části trafostanice, kterou vlastní odběratel. Elektřinu od společnosti E.ON Energie, a. s., dodávala žalobkyně na základě uvedených smluv odběrateli skrze pronajatou trafostanici, který ji dodával konečným odběratelům v rámci areálu, jež

odběratel vlastní. Žalobkyně odběrateli účtovala odebranou elektrickou energii a oprávněné náklady.

[2] Žalovaný rozhodnutím z 30. 11. 2020, čj. 00956-23/2019-ERU (dále „prvostupňové rozhodnutí“), uznal žalobkyni a odběratele vinnými ze spáchání trvajících přestupků spočívajících v podnikání v energetických odvětvích bez licence podle § 91a odst. 1 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále „energetický zákon“).

[3] Proti prvostupňovému rozhodnutí podali žalobkyně a odběratel rozklad, o kterém Rada žalovaného rozhodla v záhlaví uvedeném rozhodnutím. Výroky I. až IV. rozhodnutí Rady žalovaného se týkaly odběratele. Ve vztahu k žalobkyni Rada žalovaného:

- výrokem V. upřesnila popis skutku ve výroku IV. prvostupňového rozhodnutí;
- výrokem VI. snížila výši pokuty ukládané žalobkyni;
- výrokem VII. rozklad žalobkyně proti výrokům I. až III. prvostupňového rozhodnutí zamítla jako nepřipustný;
- výrokem VIII. ve zbylé části rozklad žalobkyně zamítla a potvrdila prvostupňové rozhodnutí.

[4] Proti rozhodnutí Rady žalovaného v rozsahu V., VI. a VIII. výroku podala žalobkyně žalobu, kterou Krajský soud v Brně zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem.

[5] Krajský soud aproboval závěr Rady žalovaného, že činnost žalobkyně je podnikáním. Neztotožnil se s argumentací žalobkyně, která tvrdila, že vystupovala pouze jako zákazník, který má právo poskytovat a rozúčtovávat elektřinu jiné osobě prostřednictvím odběrného elektrického zařízení.

[6] Podle krajského soudu Společné stanovisko žalovaného a Státní energetické inspekce (dále „SEI“) k ustanovení § 3 odst. 3 energetického zákona z 21. 10. 2005 (dále „stanovisko“) umožňuje uplatnit oprávněné náklady související s provozem a údržbou zařízení na distribuci elektrické energie (dále „oprávněné náklady“). Nelze z něj ovšem dovozovat paušální souhlas se svévolným či účelovým zvyšováním skutečných nákladů. Stanovisko nebrání žalovanému vykonávat dozor podle § 18 odst. 1 energetického zákona i vůči oprávněným nákladům. Ačkoliv § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona výslovně neupravuje možnost rozúčtování oprávněných nákladů, je tato možnost zachycena ve stanovisku, čímž žalovaný přispívá k právní jistotě a předvídatelnosti a je to pro žalobkyni výhodné a zohledňující její reálné tržní potřeby.

[7] Vyžádání informací týkajících se oprávněných nákladů žalovaným není podle krajského soudu nezákonné. Tato pravomoc žalovanému plyne z § 15a energetického zákona. Žalobkyně dostala možnost vysvětlit okolnosti účtovaných oprávněných nákladů svému odběrateli. Její reakce však byla obecná.

[8] Možnost žalobkyně uzavřít inominační smlouvu podle § 1746 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále „OZ“), za účelem účtování oprávněných nákladů nevylučuje dozorové a kontrolní funkce žalovaného v energetických odvětvích. Pokud by žalovaný neměl možnost zabývat se výší oprávněných nákladů, rezignoval by na svou

pokračování

působnost a umožnil by obcházení zákona. Požadavek na doložení oprávněných nákladů nepředstavuje excesivní břemeno. Krajský soud v této souvislosti upozornil, že žalobkyně požadavku na doložení oprávněných nákladů už vyhověla v roce 2011.

[9] V souvislosti s kontrolou žalobkyně SEI v roce 2011, podle které ani ve světle doložených oprávněných nákladů žalobkyně nepodnikala ve smyslu § 3 odst. 3 energetického zákona, jí podle krajského soudu nevzniklo legitimní očekávání. Pro vznik legitimního očekávání nejsou splněny podmínky vymezené judikaturou Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Nynější situace se liší v rovině skutkové i právní. Liší se ve způsobu stanovení nákladů, který byl v případě z roku 2011 čitelnější a transparentnější. Dále se zásadně změnila právní úprava, hlavně s ohledem na dozorovou působnost žalovaného. Při takových skutkových a právních změnách se nemůže žalobkyně dovolávat legitimního očekávání na základě jednorázového kontrolního stanoviska.

[10] Krajský soud dále uvedl, že podle žalovaného žalobkyně odběrateli zvýšila cenu elektřiny bez doložení toho, že se tak stalo kvůli oprávněným nákladům. Ve správním spisu jsou k tomuto závěru zdokumentované faktury, smlouvy i komunikace mezi účastníky. Nedoložené oprávněné náklady pak představují zisk, přičemž žalobkyně takto postupovala soustavně, a naplnila podmínky § 420 OZ. Zda byla žalobkyně v podnikatelské činnosti úspěšná či ne, není podle judikatury podstatné (rozsudek NSS z 26. 3. 2009, čj. 9 Afs 63/2008-121). Rozhodnutí Rady žalovaného není podle krajského soudu nezákonné.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[11] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost.

[12] Stěžovatelka v kasační stížnosti setrvává na tom, že není podnikatelem. Vůči odběrateli vystupovala jako zákazník podle § 22 odst. 1 písm. f) a § 28 energetického zákona v návaznosti na § 2 odst. 2 písm. a) bod 17 stejného zákona, a proto nepotřebovala ke své činnosti licenci. Za celou dobu své činnosti nevytvořila zisk, jak vyplývá z účetních dokladů. Závěr krajského soudu, že oprávněné náklady představují zisk, nemá oporu ve spise a je nesprávný.

[13] Oprávněné náklady, které stěžovatelka jako zákazník účtuje odběratelům vedle ceny elektřiny, právní předpisy ve vztahu k zákazníkům neupravují. Proto ani žalovaný nemůže jejich obsah kontrolovat nebo (ne)uznávat. Přesné vyčíslení oprávněných nákladů či otázka tvorby zisku, nemá vliv na závěr o nedostatku právní úpravy. Žalovaný může dát legislativní podnět k nápravě tohoto stavu, teprve pak by byl oprávněn ke kontrole a případnému sankcionování.

[14] Stanovisko, které s ohledem na nedostatečnou právní úpravu bylo vydáno za účelem zajištění správného postupu při účtování oprávněných nákladů ze strany zákazníků, v adresátech vyvolává legitimní očekávání, že uplatňování dalších nákladů nebude považováno za podnikání v energetických odvětvích.

[15] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že konstrukci vytvořenou stěžovatelkou a odběratelem považuje za účelovou a že měla vést pouze k umělému vytváření nákladů. Žalovaný nepopírá, že stanovisko mohlo vyvolat určité legitimní očekávání. Ovšem nevyplývá z něj pouze možnost uplatňovat oprávněné náklady, nýbrž i omezení jejich uplatňování. Pokud by mělo jít o jiné náklady nebo o rozúčtování elektřiny se ziskem, dopouští se podle stanoviska zákazník podnikání v energetických odvětvích, pro které je potřeba licence. Stanovisko žalovanému nebrání využívat zákonných pravomocí ke kontrole oprávněných nákladů.

[16] K oprávněným nákladům uvedl žalovaný následující. Oprávněné náklady stěžovatelka v průběhu správního řízení vysvětlila pouze obecně, aniž by je doložila. Je ale nepochybné, že o tyto náklady zvýšila cenu, kterou musel hradit odběratel a přeneseně koneční odběratelé. Zároveň ze smlouvy vyplývá, že do oprávněných nákladů byly zahrnuty i náklady, jež nespádají pod oprávněné náklady upravené stanoviskem, a které tedy uplatňovat nemohla. Jednalo se přitom o soustavné měsíční náklady podmíněné smlouvou v určité minimální výši. Pokud by se jednalo o náklady neodpovídající reálnému plnění (v případě stěžovatelky reálné vynaložení nebylo prokázáno), nepochybně by bylo nutné tyto náklady označit za zisk. Stěžovatelka tedy byla podnikatelkou.

[17] V replice stěžovatelka uvedla, že správní orgány ani krajský soud nevysvětlili, zda je žalovaný oprávněn kontrolovat uplatňování oprávněných nákladů zákazníky podle energetického zákona. Chybějící zákonnou úpravu mohl žalovaný řešit.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[19] Stěžovatelka zpochybňuje pravomoc žalovaného kontrolovat obsah oprávněných nákladů účtovaných zákazníkům jiným osobám v režimu § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona. Tvrdí, že pokud tyto náklady nejsou přímo v energetickém zákoně definovány, nelze jejich účtování kontrolovat a případné porušení trestat. Tato námitka je poměrně stručná. Obsahuje však základní polemiku se závěrem krajského soudu, který poukázal na § 18 odst. 1 energetického zákona, podle kterého žalovaný vykonává dozor nad dodržováním tohoto zákona v odvětvích elektroenergetiky a souvisejících povinností stanovených zákonem o ochraně spotřebitele, a na stanovisko, které dává možnost uplatňovat oprávněné náklady související s provozem a údržbou zařízení na distribuci elektrické energie.

[20] V souzené věci žalovaný rozhodoval o přestupku podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona, kterého se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba tím, že podniká v energetických odvětvích bez licence nebo bez oprávnění k podnikání uznaného žalovaným podle § 7a nebo neoznámí žalovanému zánik oprávnění podle § 7a odst. 3.

[21] Žalovaný podle § 17 odst. 7 písm. f) energetického zákona vykonává dozor v energetických odvětvích v rozsahu podle § 18 téhož zákona a dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem o ochraně spotřebitele v oblasti podnikání v energetických odvětvích. Podle § 18 odst. 1 písm. a) energetického zákona žalovaný vykonává dozor nad dodržováním tohoto zákona v odvětvích elektroenergetiky, plynárenství a teplárenství a povinností stanovených zákonem o ochraně spotřebitele v elektroenergetice a plynárenství.

pokračování

Podle § 18 odst. 4 energetického zákona žalovaný na základě zjištění porušení právních předpisů podle § 18 odst. 1 téhož zákona ukládá a) pokuty, b) opatření k nápravě.

[22] V projednávané věci není sporné, že stěžovatelka nebyla držitelkou licence, jejímž předmětem by bylo podnikání v energetických odvětvích. I v kasační stížnosti stěžovatelka tvrdí, že se ve smyslu energetického zákona nachází v pozici zákazníka a ke své činnosti nepotřebuje licenci, dodává totiž elektřinu svým odběratelům prostřednictvím svého odběrného zařízení jako zákazník. Pokud žalovaný kontroloval, zda tomu tak skutečně je, pak postupoval v mezích své působnosti a pravomoci plynoucí z § 17 a § 18 energetického zákona.

[23] V rámci toho se zabýval tím, zda postup stěžovatelky odpovídal § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona. Podle tohoto ustanovení platí, že zákazník má právo poskytovat a rozúčtovat jiné osobě elektřinu odebranou zákazníkem prostřednictvím vlastního nebo jím provozovaného odběrného elektrického zařízení o napětí do 52 kV včetně. Stěžovatelka v kasační stížnosti sporuje možnost žalovaného kontrolovat a uznat tzv. oprávněné náklady, a to proto, že nejsou definovány přímo energetickým zákonem. Jistě by bylo vhodnější, aby energetický zákon, který za určitých podmínek počítá s možností poskytovat elektřinu jiné osobě, výslovně počítal nejen s možností rozúčtovat elektřinu jiné osobě, ale také s možností účtovat takové osobě tzv. oprávněné náklady. Žalovaný nicméně v souladu se svojí ustálenou správní praxí takové náklady uznává, a to z toho důvodu, aby náklady přímo související s provozem a údržbou zařízení nehradil pouze zákazník, který poskytuje a rozúčtovává elektřinu jiné osobě, ale také osoby, které tuto elektřinu též čerpají a mají z jeho činnosti prospěch (rozsudek NSS z 5. 12. 2024, čj. 10 As 117/2024-74, bod 37). Talový postup, tedy vymezení podrobnějších pravidel pro poskytování odebrané elektřiny jiné osobě prostřednictvím vlastního nebo provozovaného odběrného zařízení v rámci správní praxe, soud nepovažuje za nezákonný. I stěžovatelka v kasační stížnosti popisuje vznik stanoviska, které umožnilo rozúčtovat nejen elektřinu, ale i další náklady. Stěžovatelka si proto ve své argumentaci vnitřně protirečí. Stěžovatelka totiž evidentně pomíjí, že pokud by uspěla s argumentací, že žalovaný nemůže kontrolovat a uznávat či neuznávat tzv. oprávněné náklady na základě ustálené správní praxe při výkladu § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona, pak by to znamenalo, že vše, co by svým odběratelům účtovala nad cenu jí zaplacenou za elektřinu odebranou stěžovatelkou, by znamenalo postup v rozporu s uvedeným ustanovením. To by se pak nepochybně naopak uplatňování této praxe dovolávala.

[24] Stěžovatelka dále velmi obecně sporuje závěr krajského soudu o tom, že při své činnosti generovala zisk. Tento závěr se podle stěžovatelky neopírá o žádné podklady ve spise a je nesprávný.

[25] Z napadeného rozsudku k této otázce vyplývá, že závěr o tom, že stěžovatelka vykonávala podnikatelskou činnost krajský soud odůvodnil tím, že stěžovatelka nedoložila, že náklady účtované navíc k ceně elektřiny jsou oprávněnými náklady podle stanoviska. Její reakce na výzvu žalovaného z 29. 8. 2018 byla velmi obecná. K tomu dále správní spis obsahuje podklady v podobě faktur, smluv a komunikace mezi účastníky řízení. Při nedoložení toho, že náklady účtované navíc, jsou oprávněnými náklady, je podle krajského soudu zřejmé, že představovaly zisk. Stěžovatelka tímto způsobem postupovala soustavně, a

proto naplnila podmínky podle § 420 OZ, který definuje podnikatele. Zároveň krajský soud uvedl, že úspěšnost či neúspěšnost stěžovatelky není pro naplnění podnikatelské činnosti rozhodující.

[26] K této otázce však stěžovatelka v kasační stížnosti pouze obecně uvedla, že vystupovala jako zákazník. Odběrateli dodávala prostřednictvím odběrného zařízení energii a cenu účtovala ve výši ceny energie s připočítáním oprávněných nákladů. Tato argumentace stěžovatelky však zůstává pouze v rovině obecného nesouhlasu s popsáním závěrem krajského soudu. Žádným konkrétnějším způsobem na něj nereaguje a nespornuje jej, nelze ji proto považovat za přípustnou kasační námitku.

[27] Kasační stížnost totiž je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby byly kasační námitky způsobitelné k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského (městského) soudu. Stěžovatel je tedy povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí soudu (rozsudky NSS z 15. 2. 2017, čj. 1 Azs 249/2016 38, bod 12, nebo z 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012 351, bod 140 a judikatura tam citovaná). Z těchto důvodů kasační námitky, které alespoň v minimální míře nereagují na argumentaci krajského (městského) soudu, nepředstavují důvody podle § 103 s. ř. s., a jsou proto nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. V takové situaci není namístě vyzývat stěžovatele k odstranění této vady postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s. (usnesení NSS z 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, body 5, 12 a 13).

IV. Závěr a náklady řízení

[28] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[29] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 28. dubna 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu