



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Ondřeje Bartoše v právní věci žalobce: **Lubor Dubšík**, se sídlem Žižkova 2314/20, Hodonín, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčkova 502/42, Brno, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, proti rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 11. 1. 2022, č. j. 00956-23/2019-ERU, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 12. 2025, č. j. 29 A 18/2022-158,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobce **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] Žalobce v rozhodném období od 1. 6. 2018 do 31. 8. 2018 odebíral elektřinu prostřednictvím společnosti Beskydská energetika s. r. o. a dále ji poskytoval konečným odběratelům v rámci svého průmyslového areálu. S těmito odběrateli měl uzavřené smlouvy o přeúčtování dodané elektrické energie a samostatné smlouvy o vyúčtování oprávněných

nákladů spojených s údržbou a provozem zařízení pro distribuci elektrické energie. Žalobce nebyl držitelem licence k podnikání v energetických odvětvích.

[2] Energetický regulační úřad (dále též „ERÚ“) rozhodnutím ze dne 30. 11. 2020, č. j. 00956-23/2019-ERÚ, shledal žalobce vinným ze spáchání trvajících přestupku 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 jen „energetický zákon“), jehož se měl dopustit tím, že bez licence podnikal v energetických odvětvích. Podle ERÚ žalobce po konečných odběratelích požadoval nejen úhradu ceny odebrané elektřiny, ale i částky označené jako oprávněné náklady, z nichž část nesouvisela přímo s provozem a údržbou odběrného elektrického zařízení. Tyto částky proto ERÚ považoval za neoprávněné navýšení ceny, resp. za zisk žalobce. Žalobci uložil pokutu ve výši 531 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení.

[3] Rada ERÚ rozhodnutím o rozkladu změnila prvostupňové rozhodnutí tak, že žalobci uznala vyšší část oprávněných nákladů, a tím snížila výši dosaženého zisku na 324 571,19 Kč bez DPH. Současně změnila právní vymezení skutku tak, že žalobce bez licence podnikal v energetických odvětvích, neboť po konečných odběratelích požadoval úhradu částky 1 845 724,54 Kč bez DPH za dodanou elektřinu, přestože ji nakoupil za 1 260 951,37 Kč bez DPH a prokazatelně vynaložil oprávněné náklady spojené s provozem a údržbou odběrného zařízení pouze ve výši 260 201,98 Kč bez DPH. Rada ERÚ proto snížila uloženou pokutu na 300 000 Kč.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí Rady ERÚ žalobou. Namítal zejména, že žalovaný nebyl oprávněn kontrolovat výši a strukturu smluvně sjednaných nákladů účtovaných konečným odběratelům. Tvrdil, že vystupoval pouze v postavení zákazníka, který je podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona oprávněn poskytovat a rozúčtovat elektřinu jiné osobě prostřednictvím vlastního nebo jím provozovaného odběrného zařízení. Podle žalobce jeho činnost nenaplňovala znaky podnikání podle § 420 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ani žádnou z licencovaných činností podle energetického zákona. Zpochybňoval rovněž závěr žalovaného o neoprávněném účtování některých nákladů, dále zpochybňoval naplnění materiální stránky přestupku a přiměřenost uložené pokuty.

[5] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobě původním rozsudkem ze dne 28. 5. 2024, č. j. 29 A 18/2022-100, vyhověl a rozhodnutí Rady ERÚ zrušil. Dospěl tehdy mimo jiné k závěru, že žalobce mohl mezi oprávněné náklady zahrnout i náklady na opravu střechy budovy, pod níž se nacházely rozvaděče a trafostanice, neboť tato oprava podle krajského soudu souvisela s provozem a údržbou vnitřního elektrického zařízení.

[6] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) tento rozsudek krajského soudu zrušil rozsudkem ze dne 5. 12. 2024, č. j. 10 As 117/2024-74. Jednak krajskému soudu vytkl, že zrušil rozhodnutí Rady ERÚ i ve výrocích, které se žalobce netýkaly. Dále vyslovil, že pojem „náklady spojené s provozem a údržbou vnitřního zařízení“ je třeba vykládat restriktivně. Náklady na opravu střechy nemovitosti ve vlastnictví žalobce podle NSS nesouvisí s provozem a údržbou vnitřního elektrického zařízení přímo, nýbrž pouze zprostředkovaně. Takové náklady proto nelze považovat za oprávněné náklady podle Společného stanoviska ERÚ a Státní energetické inspekce ze dne 21. 10. 2005 (dále jen „Stanovisko“).

pokračování

[7] V dalším řízení krajský soud, vázán právním názorem NSS, žalobu zamítl. Předmětem přezkumu bylo zejména posouzení, zda žalobce svým jednáním překročil oprávnění zákazníka podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona, zda žalovaný mohl kontrolovat a hodnotit náklady účtované žalobcem konečným odběratelům a zda žalobcovo jednání naplnilo skutkovou podstatu přestupku podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona. Uzavřel, že žalovaný byl oprávněn kontrolovat a hodnotit náklady účtované žalobcem konečným odběratelům. Odkázal přitom na § 17 a § 18 energetického zákona a na závěry vyslovené v související věci společnosti Beskydská energetika s. r. o., kterou rozhodl rozsudkem ze dne 28. 5. 2024, č. j. 29 A 27/2022-40, jehož závěry NSS potvrdil rozsudkem ze dne 28. 4. 2025, č. j. 8 As 169/2024-52.

[8] Krajský soud dále převzal závazný právní názor NSS č. j. 10 As 117/2024-74, podle něhož náklady na opravu střechy nejsou uznatelnými náklady spojenými s provozem a údržbou vnitřního elektrického zařízení. Tento závěr vztáhl i na navazující náklady spojené s opravou střechy, zejména uložení odpadu na skládce, práci autojeřábu, dřevěné hranoly a izolaci střechy. Za oprávněné nepovažoval ani další žalobcem zmiňované položky, například kryt zavírání vrat nad trafostanicemi či servis výtahů. U ostatních nákladů setrval na svém dřívějším závěru, že jejich vazba na provoz a údržbu vnitřního zařízení byla nepřímá, a proto obstálo jejich vyloučení či krácení správními orgány.

[9] Krajský soud se poté zabýval postavením žalobce. Připomněl, že prvostupňový správní orgán jej do určité míry vnímal jako osobu s právy obdobnými zákazníkovi podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona. Současně však zdůraznil, že žalobce po konečných odběratelích požadoval i úhradu nákladů, které nesouvisely s provozem a údržbou odběrného zařízení, čímž podle správních orgánů překročil rámec tohoto oprávnění a dosáhl zisku. Krajský soud přisvědčil závěru, že žalobce v areálu fakticky vykonával rozsáhlou a komplexní činnost spočívající v dodávce a technické dopravě elektřiny prostřednictvím zařízení odpovídajícího charakteru distribuční soustavy.

[10] Krajský soud odkázal také na unijní vymezení pojmů distribuce a provozovatel distribuční soustavy a na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 28. 11. 2024 ve věci C-293/23, *ENGIE Deutschland* (dále jen „rozsudek SDEU *ENGIE Deutschland*“). Z něj dovodil, že pro zařazení určitého subjektu mezi provozovatele distribuční soustavy není rozhodné dosahování zisku, nýbrž provozování zařízení sloužícího k přenosu elektřiny vysokého, středního nebo nízkého napětí za účelem její dodávky zákazníkům. Tento výklad považoval za přenositelný i na projednávanou věc. Uzavřel proto, že žalobce provozoval distribuční soustavu a k této činnosti potřeboval licenci, kterou neměl.

[11] Krajský soud přisvědčil správním orgánům také v tom, že žalobce vykonával činnost podnikatelským způsobem. Poukázal na její soustavnost, organizační a personální zajištění, smluvní nastavení a paušální účtování nákladů bez vazby na skutečně vynaložené oprávněné výdaje. Protože žalobce neměl licenci k obchodu s elektřinou ani licenci k distribuci elektřiny, vyhnul se povinností, které na provozovatele distribuční soustavy klade vnitrostátní i unijní právo. Krajský soud proto uzavřel, že žalobce naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona.

[12] Konečně krajský soud neshledal důvodnou ani námitku nenaplnění materiální stránky přestupku a nepřiměřenosti pokuty. Zdůraznil, že dodávky elektřiny jsou přísne

regulovanou oblastí a licenční režim chrání transparentnost trhu, konečné odběratele, bezpečnost dodávek i hospodářskou soutěž. Smluvní ujednání s odběrateli proto nemohla žalobce zbavit veřejnoprávních povinností. Uloženou pokutu ve výši 300 000 Kč považoval krajský soud za řádně odůvodněnou a přiměřenou, neboť správní orgány zohlednily povahu a rozsah jednání, dobu jeho trvání, osobu žalobce, jeho majetkové poměry i částku neoprávněně získanou od konečných odběratelů.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce a vyjádření žalovaného

[13] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[14] Stěžovatel nejprve shrnul skutkové okolnosti a majetkové poměry, které v celkovém měřítku považoval za důležité k posouzení věci. Uvedl, že je vlastníkem části areálu bývalého masokombinátu, trafostanice, kabelových rozvodů, transformátorů, rozvoden a souvisejícího elektrického vedení. Tvrdil, že uvedenou infrastrukturu nabyt jako součást historicky vzniklého průmyslového areálu bývalého masokombinátu, který původně sloužil jednomu provozu a byl tomu přizpůsoben i po stránce zásobování elektřinou. Po ukončení původního provozu začalo areál užívat více samostatných subjektů, které však vzhledem k historickému a technickému uspořádání areálu neměly vlastní přípojky elektřiny. Podle stěžovatele proto poskytování elektřiny nájemcům a dalším uživatelům areálu nebylo samostatným podnikáním v energetice, nýbrž nutným důsledkem převzatého technického řešení areálu. Po zakoupení části tohoto objektu začal jeho prostory pronajímat a současně uzavřel s nájemci smlouvy o přeúčtování elektrické energie a smlouvy o účtování oprávněných nákladů. Elektřinu poskytoval celkem 41 odběratelům, převážně nájemcům v areálu a v menší míře vlastníkům nemovitostí, kteří neměli zřízení vlastní přípojku. Podle stěžovatele však nešlo o činnost vykonávanou za účelem dosažení zisku, nýbrž o službu související s pronájmem nemovitostí v areálu, což je předmětem jeho podnikání.

[15] Stěžovatel zdůraznil, že předchozí rozsudek NSS se věcně zabýval v zásadě pouze náklady na opravu střechy budovy, pod níž se nacházely rozvodny, rozvaděče a trafostanice. NSS se podle něj dosud nezabýval dalšími otázkami, zejména oprávněností kontroly jeho činnosti jako osoby v postavení obdobném zákazníkovi podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona, naplněním znaků podnikání v energetice, posouzením dalších nákladů, materiální stránkou přestupku ani přiměřeností pokuty. Právě těmito otázkami se měl krajský soud v novém řízení řádně zabývat, což podle stěžovatele neučinil dostatečně.

[16] K otázce oprávnění žalovaného kontrolovat náklady stěžovatel namítal, že krajský soud pouze odkázal na svůj předchozí rozsudek, aniž by dostatečně posoudil, zda jeho činnost vůbec mohla být podnikáním v energetice. Podle stěžovatele platí, že pokud zákazník může poskytovat a rozúčtovat jiné osobě elektřinu prostřednictvím vlastního nebo jím provozovaného odběrného zařízení, pak taková činnost sama o sobě není podnikáním v energetice. I kdyby to obecně možné bylo, konkrétní okolnosti věci podle něj vylučují závěr, že podnikal bez licence.

[17] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že v areálu vykonával rozsáhlou a komplexní činnost spočívající v dodávce a distribuci elektřiny. Krajský soud

pokračování

podle něj směřuje správu a údržbu průmyslového areálu s pouhým poskytováním elektřiny nájemcům jako jednou ze služeb spojených s nájmem. Za vnitřně rozporné považuje, že soud na jedné straně zdůrazňuje organizační náročnost této činnosti, na straně druhé však nepovažuje za oprávněné náklady na řízení odběru, rozúčtování a administrativu. V této souvislosti namítá také vnitřní rozpornost napadeného rozsudku. Krajský soud podle něj na jedné straně dovozuje soustavnost a organizační náročnost činnosti ze zapojení zaměstnanců a externí společnosti, na straně druhé však neuznal, případně uznal jen částečně, právě náklady na tyto osoby a administrativní zajištění. Stěžovatel zdůrazňuje, že nešlo o „celou řadu“ zaměstnanců, ale pouze o jednotlivé osoby, u nichž uplatnil jen menší část mzdových nákladů.

[18] Krajský soud podle stěžovatele nesprávně použil závěry rozsudku SDEU *ENGIE Deutschland*. Skutková situace v této věci byla podle něj odlišná, neboť společnost ENGIE dodávala elektřinu 256 spotřebitelům v bytových domech, zatímco stěžovatel poskytuje elektřinu omezenému počtu podnikajících osob v průmyslovém areálu. Stěžovatel dále namítá, že krajský soud bez dostatečného posouzení uzavřel, že se na něj nevztahuje výjimka pro uzavřenou distribuční soustavu. Podle stěžovatele naopak historické a technické uspořádání bývalého masokombinátu odpovídá situaci předvídané čl. 38 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 (dále jen „Směrnice“). Tuto argumentaci stěžovatel opírá právě o historické a technické uspořádání areálu bývalého masokombinátu, v němž podle něj existovala ucelená vnitřní elektroenergetická infrastruktura sloužící omezenému okruhu osob působících v tomto areálu.

[19] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud nesprávně posoudil naplnění znaků podnikání podle § 420 občanského zákoníku. Správní orgány podle něj tyto znaky nezkoumaly dostatečně a krajský soud jejich závěry pouze převzal. Stěžovatel tvrdí, že jeho činnost nebyla výdělečná, nebyla vykonávána za účelem dosažení zisku a neměla ani povahu soustavné podnikatelské činnosti v energetice. Zisk dosahuje z nájemného a ze svého podnikání v jiné společnosti, nikoli z přeučtování ceny elektřiny a oprávněných nákladů.

[20] Další okruh námitek směřuje proti posouzení oprávněnosti účtovaných nákladů. Stěžovatel připouští, že část nákladů již soudy posoudily, namítá však, že se krajský soud dostatečně nezabýval zejména mzdovými náklady na účetní a fakturantku, náklady na řízení odběru a rozúčtování prováděné společností GRULICH-energetika s. r. o. a přeučtovanými oprávněnými náklady společnosti Beskydská energetika s. r. o. Pouhý odkaz na předchozí rozsudek krajského soudu nepovažuje za dostatečné vypořádání těchto položek. Nesouhlasí taktéž s neuznáním oprávněných nákladů v tvorbě rezervy pro účely náhlých oprav a tvrdí, že byl prostor pro to, aby soud zohlednil alespoň částečně náklad na opravu střechy s ohledem na jeho zásadní význam pro údržbu a zachování elektrického zařízení.

[21] Stěžovatel konečně brojí proti posouzení materiální stránky přestupku a výše pokuty. Podle něj nebylo dostatečně vysvětleno, jak měl být narušen zájem společnosti na regulaci energetického odvětví, odborném provozování energetických zařízení, bezpečnosti provozu či konstantnosti dodávek. Nesouhlasí ani s hodnocením přestupku jako velmi závažného, s přihlédnutím k počtu odběrných míst jako přitěžující okolnosti a s posouzením svých majetkových poměrů. Konkrétně namítá, že správní orgány nesprávně vycházely ze stavu peněžních prostředků ke dni 31. 12. 2020, ačkoli rozhodující měl být podle něj

výsledek hospodaření za rok 2020 ve výši 223 000 Kč. Pokuta ve výši 300 000 Kč je proto podle stěžovatele vzhledem k jeho majetkovým poměrům zjevně nepřiměřená. Krajský soud se podle něj s těmito námitkami nevypořádal, neboť se omezil na obecné závěry o limitovaném soudním přezkumu správního uvážení při ukládání pokut.

[22] Z těchto důvodů navrhuje stěžovatel, aby NSS napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[23] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje především na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, rozhodnutí Rady ERÚ, napadený rozsudek a svá předchozí vyjádření. Připomíná, že krajský soud byl při opětovném rozhodování vázán předchozím rozsudkem NSS, s jehož závěry se žalovaný ztotožňuje.

[24] Žalovaný zdůrazňuje, že již v prvním rozsudku se krajský soud ztotožnil s většinou závěrů správních orgánů. Odlišně posoudil pouze náklady na opravu střechy, které považoval za související s provozem a údržbou odběrného elektrického zařízení. NSS však tento výklad odmítl jako příliš extenzivní a uzavřel, že náklady na opravu střechy se týkají nemovitosti stěžovatele, nikoli přímo vnitřního elektrického zařízení. Podle žalovaného proto nebyl dán prostor ani pro částečné uznání tohoto nákladu.

[25] K námitce nesprávné aplikace unijního práva žalovaný uvádí, že krajský soud použil rozsudek SDEU *ENGIE Deutschland* pouze podpůrně. Podle žalovaného není pro posouzení věci rozhodné, zda je elektřina dodávána spotřebitelům v bytových domech, nebo podnikatelům v průmyslovém areálu, ani kolik konečných odběratelů je dotčeno. Za podstatné nepovažuje ani to, zda by stěžovatelovo zařízení mohlo být uzavřenou distribuční soustavou podle čl. 38 Směrnice, neboť i uzavřené distribuční soustavy jsou distribučními soustavami a jejich provozovatelé jsou provozovateli distribučních soustav. Toto ustanovení podle žalovaného nezakládá výjimku z povinnosti mít licenci.

[26] Žalovaný dále nesouhlasí se stěžovatelovým tvrzením, že se NSS dosud nezabýval oprávněností kontroly jeho činnosti. Pokud by žalovaný nebyl oprávněn činnost stěžovatele kontrolovat a sankcionovat, NSS by podle žalovaného nepřistoupil k věcnému posouzení účtovaných nákladů. Oprávnění žalovaného podle něj potvrzuje také rozsudek NSS ve věci společnosti Beskydská energetika s. r. o., č. j. 8 As 169/2024-52, podle něhož žalovaný vykonává dozor nad dodržováním energetického zákona a je oprávněn ukládat pokuty a opatření k nápravě. Pravomoc žalovaného navíc vychází ze zákona, na což krajský soud taktéž poukázal.

[27] K naplnění znaků podnikání žalovaný uvádí, že správní orgány posoudily soustavnost, samostatnost, výdělečnost, výkon činnosti na vlastní účet a odpovědnost i záměr dosažení zisku. Stěžovatel podle žalovaného pravidelně vystavoval konečným odběratelům faktury za spotřebovanou elektřinu a účtoval jim také tzv. oprávněné náklady. Nešlo tedy o nahodilou či jednorázovou činnost, ale o plánovanou činnost vykonávanou s úmyslem v ní pokračovat. Podle žalovaného je rozhodné, že stěžovatel překročil oprávnění zákazníka podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona, a fakticky tak bez licence vykonával činnost naplňující znaky podnikání v energetice.

[28] V otázce nákladů na opravu střechy byl krajský soud vázán názorem NSS. K dalším nákladům, jejichž neuznání stěžovatel zpochybňuje, žalovaný uvádí, že krajský soud

pokračování

se s hodnocením správních orgánů ztotožnil a neměl důvod své dřívější závěry přehodnocovat. Vazba těchto nákladů na provoz a údržbu vnitřního zařízení byla pouze nepřímá, a proto byly vyloučeny nebo kráceny.

[29] Žalovaný považuje za dostatečně odůvodněné i naplnění materiální stránky přestupku. Dodávky elektřiny jsou podle něj přísně regulovanou oblastí. Tím, že stěžovatel vykonával činnost bez licence, nevztahovaly se na něj povinnosti držitele licence, zejména povinnosti týkající se registrace distribuční soustavy, možnosti odběratelů zvolit si dodavatele, odpovědnosti za provoz distribuční soustavy, bezpečnosti a spolehlivosti dodávek. Stěžovatel se nemohl těchto veřejnoprávních povinností zprostit smluvními ujednáními s odběrateli.

[30] K výši pokuty žalovaný uvádí, že krajský soud správně vyšel z omezeného rozsahu soudního přezkumu správního uvážení. Správní orgány podle něj nevybočily ze zákonných mezí, neboť zohlednily relevantní okolnosti a Rada ERÚ pokutu zmírnila. Žalovaný nesouhlasí ani s námitkou, že při hodnocení majetkových poměrů měl být rozhodující stěžovatelův hospodářský výsledek. Pro posouzení možných likvidačních dopadů je podle něj významný zejména stav finančních prostředků, jimiž stěžovatel disponoval. Pokuta proto podle žalovaného není nepřiměřená ani likvidační.

[31] Z výše uvedených důvodů proto žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[32] Jelikož se v projednávané věci jedná o opakovanou kasační stížnost, NSS se nejprve zabýval otázkou, zda je kasační stížnost přípustná dle § 104 odst. 3 s. ř. s. Možnost účastníků řízení napadnout rozhodnutí krajského soudu poté, co NSS jeho původní rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, je totiž omezena § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž krajský soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí zrušil NSS. Ze zákazu opakované kasační stížnosti dovodila judikatura NSS nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování NSS. Tu lze shrnout tak, že „*přípustnost opětovné kasační stížnosti (včetně stížnosti podané druhým účastníkem řízení) je omezena na důvody, které NSS v souladu se zákonným omezením svého přezkumu dosud v téže věci neřešil.*“ (viz usnesení NSS ze dne 1. 7. 2021, č. j. 9 As 22/2021-37, a judikaturu tam citovanou). V nynější věci se NSS v rozsudku č. j. 10 As 117/2024-74 v reakci na kasační stížnost žalovaného vyjádřil (nad rámec shledání jiné vady řízení spočívající v dopadu výroků rozsudku krajského soudu) pouze k dílčí otázce výkladu nákladů, které nynější stěžovatel uplatnil, na níž krajský soud založil svůj původní zrušující rozsudek. K dílčím otázkám, o něž je naopak opřen nynější zamítavý rozsudek krajského soudu, se však NSS z povahy věci nemohl vyjádřit, neboť mohly být uplatněny poprvé až v nynější kasační stížnosti. Ta tedy není nepřipustná podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Důsledky § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. však zároveň až na výjimky vylučují, aby NSS k nové kasační stížnosti v téže věci revidoval svůj původní závazný právní názor, jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS. Z toho plyne, že NSS je v nynějším řízení vázán svými závěry vyjádřenými v rozsudku č. j. 10 As 117/2024-74.

[33] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal, přistoupil tedy k posouzení kasačních námitek.

[34] Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[35] Stěžovatel vznáší proti napadenému rozsudku několik námitek. NSS je pro přehlednost shrnuje následovně:

- A. krajský soud nesprávně uzavřel, že stěžovatel překročil oprávnění zákazníka podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona a vykonával licencovanou činnost bez oprávnění;
- B. krajský soud nesprávně aplikoval unijní úpravu a rozsudek SDEU *ENGIE Deutschland*, zejména ve vztahu k uzavřené distribuční soustavě;
- C. stěžovatel podle krajského soudu nenaplnil znaky podnikání podle § 420 občanského zákoníku, zejména soustavnost, výdělečnost a záměr dosahovat zisku;
- D. žalovaný nebyl podle stěžovatele oprávněn kontrolovat a hodnotit náklady účtované konečným odběratelům, a to s ohledem na jeho tvrzené postavení osoby obdobné zákazníkovi;
- E. krajský soud se dostatečně nevypořádal s neuznanými náklady;
- F. krajský soud měl podle stěžovatele alespoň částečně zohlednit náklady na opravu střechy;
- G. krajský soud nesprávně posoudil materiální stránku přestupku;
- H. krajský soud se dostatečně nevypořádal s námitkami proti výši pokuty.

[36] NSS úvodem předesílá, že jednotlivé kasační námitky se do značné míry překrývají. Jádrem sporu je otázka, zda stěžovatel při poskytování a rozúčtování elektřiny konečným odběratelům zůstal v mezích oprávnění zákazníka podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona, anebo zda toto oprávnění překročil a fakticky vykonával činnost, k níž potřeboval licenci.

III. A) – C) K námitce posouzení činnosti stěžovatele

[37] NSS nejprve posoudil námitky A, B a C, které spolu úzce souvisejí. Všechny směřují proti základnímu závěru krajského soudu, že stěžovatel při poskytování a rozúčtování elektřiny konečným odběratelům překročil oprávnění zákazníka podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona, vykonával činnost odpovídající distribuci či obchodu s elektřinou a činil tak podnikatelským způsobem. Teprve pokud tento závěr obstojí, má smysl zabývat se tím, zda žalovaný mohl kontrolovat a hodnotit stěžovatelem účtované náklady, zda byly jednotlivé náklady oprávněné, zda byla naplněna materiální stránka přestupku a zda byla pokuta přiměřená.

[38] Předmět podnikání je v energetickém zákoně dle § 3 odst. 1, ve znění účinném do 31. 12. 2021 charakterizován jako *výroba elektřiny, přenos elektřiny, distribuce elektřiny a obchod s elektřinou, činnosti operátora trhu, výroba plynu, přeprava plynu, distribuce plynu, uskladňování plynu a obchod s plynem a výroba tepelné energie a rozvod tepelné energie*. Podle § 3 odst. 3 energetického zákona mohou osoby podnikat v energetických odvětvích pouze na základě licence udělené žalovaným. NSS již v bodě 33 předchozího rozsudku v této věci,

pokračování

č. j. 10 As 117/2024-74, poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 8. 2019, sp. zn. 25 Cdo 5651/2017, ze kterého plyne, že podnikání v energetických odvětvích je zvláštním sektorovým neživnostenským podnikáním, které podléhá zvláštnímu veřejnoprávnímu režimu a které může zásadně vykonávat pouze držitel příslušné licence.

[39] V nynějším případě je sporná právě hranice mezi podnikáním v energetických odvětvích ve smyslu § 3 energetického zákona a pouhým poskytováním elektřiny zákazníkem třetím osobám podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona. Podle něj má zákazník právo poskytovat a rozúčtovat jiné osobě elektřinu odebranou prostřednictvím vlastního nebo jím provozovaného odběrného elektrického zařízení. Komentářová literatura k tomuto ustanovení vysvětluje, že *„zákazníkem (a nikoliv obchodníkem) zůstává i osoba, která elektřinu v odběrném místě poskytuje třetím osobám a rozúčtovává, byť ji přímo nespotřebovává zákazník sám“*. Zároveň výslovně dodává, že *„zákazník se však musí vyvarovat toho, aby jeho jednání bylo považováno za neoprávněné podnikání v energetice“*. (EICHLEROVÁ, K., HANDRLICA, J., JASENSKÝ, M., KOŘÁN, J., KOŠTÁL, V., PLÁŠILOVÁ, D., ZÁKOUCKÝ, P. Energetický zákon. Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer.)

[40] Ustanovení § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona nelze vykládat jako neomezenou výjimku z licenčního režimu či dokonce cestu k obcházení tohoto režimu. Toto ustanovení výslovně upravuje právo zákazníka poskytovat a rozúčtovávat jiné osobě elektřinu odebranou prostřednictvím vlastního nebo jím provozovaného odběrného elektrického zařízení. S účtováním dalších nákladů však toto ustanovení výslovně nepočítá. Jak však NSS uvedl již v bodě 23 rozsudku č. j. 8 As 169/2024-52, žalovaný v souladu se svou ustálenou správní praxí, zachycenou ve Stanovisku, uznává možnost uplatnit i náklady přímo související s provozem a údržbou zařízení, aby tyto náklady nehradil pouze zákazník, který elektřinu poskytuje a rozúčtovává jiné osobě, ale také osoby, které tuto elektřinu čerpají a mají z jeho činnosti prospěch. Nejde tedy o to, že by Stanovisko samo o sobě zakládalo závazný právní režim vedle energetického zákona. Stanovisko představuje pouze výkladový rámec pro ustálenou správní praxi při aplikaci § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona. Neopravňuje však zákazníka k tomu, aby konečným odběratelům účtoval částky, které s těmito náklady přímo nesouvisejí, případně paušální částky bez vazby na skutečně vynaložené oprávněné náklady. Opačný výklad by popíral hranici mezi pouhým rozúčtováním elektřiny v režimu zákazníka a výkonem licencované činnosti v elektroenergetice.

[41] Výše citovaný komentář (EICHLEROVÁ, K. a kol.) k § 3 odst. 3 energetického zákona současně vysvětluje, že původní výjimka pro poskytování elektřiny bez licence materiálně nezanikla novelou provedenou zákonem č. 131/2015 Sb., nýbrž se ve vztahu k odběratelům elektřiny nadále uplatní právě prostřednictvím zvláštních pravidel zakotvených v § 28 odst. 1 písm. g) [ve vztahu k odběratelům plynu obdobně v § 62 odst. 1 písm. f) a ve vztahu k odběratelům tepelné energie v § 77 odst. 8]. Ani to však neznamená, že by osoba poskytující elektřinu jiné osobě mohla mimo licenční režim dosahovat zisku z prodeje nebo distribuce elektřiny. Tento závěr podporuje i další komentář: *„Jinou situací by nicméně bylo, kdyby přeúčtovávající subjekt v rámci této činnosti uplatňoval u dotčených osob i zisk, tj. navyšoval účtované částky o marži nevycházející z uplatněných nákladů. Pak by se jednalo o podnikání, tj. činnost, na niž je nutno být držitelem licence dle EnerZ.“* (§ 28 [Zákazník]. In:

ZDVIHAL, Z., SVĚŘÁKOVÁ, J., MED, J., OSADSKÁ, J. a kol. Energetický zákon. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020.)

[42] Energetický zákon tedy vymezuje činnosti, které jsou podnikáním v energetických odvětvích, a stanoví, že je lze vykonávat pouze na základě licence. Sám však podrobně nerozepisuje obecné znaky podnikatelského způsobu výkonu takové činnosti. Správní orgány i krajský soud proto nepochybily, pokud při posouzení, zda stěžovatel vykonával činnost podnikatelským způsobem, vycházely z obecné definice podnikatele v § 420 občanského zákoníku. Zkoumaly tedy zejména soustavnost, samostatnost, výkon na vlastní účet a odpovědnost, výdělečnost a záměr dosahovat zisku. Rozhodující přitom nebyly jednotlivé okolnosti vykládané izolovaně, nýbrž celkové nastavení činnosti stěžovatele.

[43] Předmětem sporu není, zda stěžovatel obecně mohl jako vlastník či provozovatel odběrného zařízení poskytovat elektřinu dalším osobám. To správní orgány ani krajský soud nepopřely. Rozhodující bylo, zda tak činil způsobem, který ještě odpovídal pouhému rozúčtování elektřiny a přímo souvisejícím nákladům, nebo který již znamenal podnikání v energetických odvětvích bez licence. Krajský soud přitom správně vyšel z konkrétních okolností věci. Stěžovatel elektřinu poskytoval celkem 41 odběratelům v průmyslovém areálu na základě předem nastaveného smluvního modelu, účtoval odběratelům i paušálně stanovené částky označené jako oprávněné náklady, současně nešlo o nahodilé či jednorázové plnění, nýbrž o trvalou službu spojenou s provozem areálu a s pronájmem prostor. Krajský soud důvodně poukázal také na organizační zajištění této činnosti, včetně zapojení zaměstnanců a externí společnosti zajišťující administrativu a rozúčtování.

[44] Tyto okolnosti podporují závěr o tom, že stěžovatel vyvíjel posuzovanou činnost soustavně, plánovitě a cíleně. Soustavnost není vyloučena tím, že činnost probíhala pouze v jednom areálu a vůči omezenému okruhu osob; podstatné je, že nešlo o činnost nahodilou, jednorázovou nebo příležitostnou. Stěžovatel jednal samostatně, na vlastní účet a odpovědnost. S konečnými odběrateli uzavíral smlouvy o přeúčtování elektřiny a o vyúčtování oprávněných nákladů, zajišťoval měření, rozúčtování a fakturaci a sám rozhodoval o nastavení plateb vůči odběratelům. Nešlo tedy o situaci, v níž by pouze pasivně přenášel náklady vyúčtované jiným subjektem, jak předpokládá § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona. Stěžovatel v kasační stížnosti zdůrazňoval, že zisk dosahoval z nájemného, nikoli z přeúčtování nákladů na elektřinu. To však není rozhodné. Pro posouzení znaků podnikání podle § 420 občanského zákoníku, který je třeba v nynější věci vykládat pohledem vymezení obsaženého v § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona, je podstatné, zda stěžovatel zůstal u čistého rozúčtování odebrané elektřiny a uplatnění pouze těch nákladů, které podle ustálené správní praxe zachycené ve Stanovisku přímo souvisejí s provozem a údržbou vnitřního elektrického zařízení. Pokud v rámci tohoto modelu účtoval konečným odběratelům částky nad tento rámec, nešlo již o pouhé rozúčtování v zákaznickém režimu, ale o získávání prostředků nad rámec postupu tolerovaného zákonem a správní praxí. Právě v tom správní orgány a krajský soud spatřovaly ve smyslu definice podnikání ziskový prvek posuzované činnosti, který NSS dále rozvádí v bodě 46 tohoto rozsudku.

[45] NSS zdůrazňuje, že samotné personální, technické či administrativní zajištění rozúčtování elektřiny by bez dalšího neznamenal podnikání v energetických odvětvích ve smyslu § 420 občanského zákoníku. Pokud by zákazník pouze rozúčtoval odebranou

pokračování

elektřinu a prokazatelné náklady přímo související s provozem a údržbou odběrného zařízení, nemohla by být jen složitost takového rozúčtování důvodem k závěru o neoprávněném podnikání. V projednávané věci však krajský soud založil závěr o naplnění znaků podnikání podle § 420 občanského zákoníku na širším souboru okolností: na soustavném poskytování elektřiny desítkám odběratelů, předem nastaveném smluvním modelu, samostatném výkonu činnosti na vlastní účet a odpovědnost, účtování paušálních částek bez dostatečné vazby na skutečně vynaložené oprávněné náklady a na ziskovém prvku, který NSS podrobněji rozebírá v následujícím bodě. Stěžovatelova námitka, že nevyužíval „celou řadu“ zaměstnanců, na tomto závěru nic nemění. Zapojení zaměstnanců či externí společnosti proto krajský soud nehodnotil jako samostatný znak podnikání, nýbrž jen jako jednu z okolností potvrzujících organizovanost a soustavnost této činnosti ve smyslu bodů 42 až 44 tohoto rozsudku.

[46] Zisk přitom správní orgány ani krajský soud nechápaly pouze jako prosté nahromadění peněžních prostředků na účtu stěžovatele. Za zisk považovaly zejména neoprávněné zvýšení plateb konečným odběratelům o částky, které nebyly prokazatelně vynaloženými náklady přímo souvisejícími s provozem a údržbou odběrného zařízení. Možnost účtovat vedle ceny elektřiny také další náklady je přitom třeba chápat restriktivně, neboť jde o náklady přenášené na konečné odběratele v režimu, který se pohybuje na hranici zákaznického oprávnění podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona. V předchozím rozsudku v této věci NSS současně vysvětlil, že zahrnutí nákladů na opravu či zhodnocení nemovitosti do plateb konečných odběratelů by vedlo k tomu, že by stěžovatel dosahoval zisku také v podobě zhodnocení vlastního majetku na náklady odběratelů. Takový výklad by byl podle NSS v rozporu s ochranou konečných odběratelů. NSS v předchozím rozsudku odmítl, aby se jako oprávněné náklady uplatnily náklady na opravu nemovitosti, v níž se vnitřní zařízení nachází, jen proto, že tato oprava nepřímě chrání elektrické zařízení.

[47] V projednávané věci tak nebylo rozhodné, že stěžovatel poskytoval elektřinu jako službu související s pronájmem areálu. Energetický zákon neváže licenční režim na to, zda je dotčená činnost vykonávána jako hlavní podnikatelská činnost, nebo jako služba doprovázející jiné podnikání či třeba právě pronájem nemovitosti. Rozhodující je skutečný obsah a způsob výkonu činnosti. Jestliže stěžovatel soustavně poskytoval elektřinu desítkám odběratelů, činil tak na základě předem nastaveného smluvního modelu a účtoval jim částky přesahující cenu odebrané elektřiny a prokazatelné náklady přímo související s provozem a údržbou odběrného zařízení, nemůže se závěru o podnikání v energetickém odvětví vyhnout poukazem na to, že šlo o službu související s nájmem.

[48] Krajský soud proto nepochybil, pokud uzavřel, že stěžovatel překročil oprávnění zákazníka podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona. Stěžovatel sice mohl elektřinu konečným odběratelům v areálu poskytovat a rozúčtovat, nemohl však mimo licenční režim soustavně účtovat částky, které přesahovaly cenu odebrané elektřiny a prokazatelné náklady přímo související s provozem a údržbou odběrného zařízení. Takový postup již naplnil znaky podnikání v energetických odvětvích bez licence.

[49] Na uvedeném závěru nic nemění ani námitka nesprávného použití unijního práva a rozsudku SDEU *ENGIE Deutschland*. Tato část argumentace krajského soudu nebyla samoučelná. Rada ERÚ ve výroku rozhodnutí vymezila jednání stěžovatele jako podnikání v energetických odvětvích bez licence, a to ve vztahu k činnosti **obchodování s elektřinou**

a/nebo distribuce elektřiny. Stěžovatel se proti tomuto posouzení bránil a tvrdil, že zůstal pouze v postavení zákazníka. Krajský soud proto musel posoudit, zda stěžovatel elektřinu pouze poskytoval a rozúčtoval v zákaznickém režimu podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona, nebo zda jeho činnost svou povahou již odpovídala některé z licencovaných činností v elektroenergetice. V tomto kontextu krajský soud zdůraznil, že stěžovatel vykonával poměrně rozsáhlou a komplexní činnost zahrnující nejen smluvní zajištění dodávky elektřiny konečným odběratelům, ale také její technickou dopravu prostřednictvím vnitřní elektroenergetické infrastruktury areálu. Tomu odpovídal i obsah smluv uzavíraných s odběrateli, které se netýkaly pouze přeúčtování dodané elektřiny, ale také vyúčtování nákladů spojených s dodávkou, údržbou a provozem zařízení na distribuci elektrické energie. Tím krajský soud současně vysvětlil, že vzhledem ke skutečné povaze stěžovatelovy činnosti přicházely v úvahu licence na obchodování s elektřinou a zároveň, jestliže zajišťoval technickou dopravu elektřiny prostřednictvím vnitřní elektroenergetické infrastruktury areálu, i licence k distribuci elektřiny. Krajský soud nepřehlédl, že na rozhodné období dopadala směrnice 2009/72/ES, která vymezovala distribuci jako dopravu elektřiny distribuční soustavou vysokého, středního nebo nízkého napětí za účelem její dodávky zákazníkům. Směrnice 2019/944 toto pojmové vymezení v podstatných rysech převzala, a proto krajský soud podpůrně přihlédl k závěrům rozsudku SDEU *ENGIE Deutschland*. Z něj plyne, že pojem distribuce se v unijním právu vykládá autonomně podle přenosu elektřiny na vysokém, středním nebo nízkém napětí za účelem její dodávky zákazníkům, nikoli podle dalších kritérií stanovených vnitrostátním právem. Stěžovatelova argumentace uzavřenou distribuční soustavou ve smyslu čl. 38 směrnice 2019/944 závěr krajského soudu nevyvrací. I uzavřená distribuční soustava je distribuční soustavou, jak správně poukázal žalovaný. Článek 38 směrnice umožňuje osvobodit provozovatele takové soustavy od některých povinností, neplyne z něj však, že by osoba podnikatelsky provozující takovou soustavu nebyla provozovatelem distribuční soustavy nebo že by ke své činnosti bez dalšího nepotřebovala veřejnoprávní oprávnění. Historické a technické okolnosti bývalého masokombinátu tedy mohou vysvětlovat, proč stěžovatel elektřinu v areálu poskytoval. Nemohou však založit oprávnění vykonávat činnost odpovídající distribuci elektřiny podnikatelským způsobem bez licence.

III. D) K námitce oprávněnosti kontroly

[50] V návaznosti na posouzení námitek A) – C) přistoupil NSS k námitce D, tedy k tvrzení, že žalovaný nebyl oprávněn kontrolovat a hodnotit náklady účtované stěžovatelem konečným odběratelům. Ani tato námitka není důvodná. Pravomoc žalovaného vyplývá přímo z § 17 odst. 7 písm. f) a § 18 energetického zákona, což NSS již shrnul v bodě 21 rozsudku č. j. 8 As 169/2024-52: „*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. 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.*“ Krajský soud taktéž správně poukázal na svůj původní rozsudek v této věci č. j. 29 A 18/2022-100, ve kterém se pravomoci správních orgánů věnoval zejména v bodech 27–30. Součástí této pravomoci je i posouzení, zda určitá osoba zůstává v mezích oprávnění zákazníka podle § 28 odst. 1 písm.

pokračování

g) energetického zákona, nebo zda již vykonává licencovanou činnost bez příslušného oprávnění.

[51] Stěžovateli nelze přisvědčit, že žalovaný nemohl kontrolovat jeho činnost proto, že sám sebe považoval za osobu v postavení obdobném zákazníkovi. Právě ověření této otázky bylo předmětem řízení. Pokud by žalovaný nebyl oprávněn posuzovat, zda stěžovatelem účtované položky skutečně představují náklady přímo související s provozem a údržbou odběrného zařízení, nebylo by možné odlišit přípustné rozúčtování elektřiny od neoprávněného podnikání v energetice. Obdobný závěr vyslovil NSS již v rozsudku č. j. 8 As 169/2024-52, ve věci společnosti Beskydská energetika s. r. o., který se týkal téhož areálu a navazujícího smluvního modelu.

III. E) – F) K námitce oprávněných nákladů

[52] Stěžovatel namítá nedostatečné vypořádání s vyloučením zejména těchto nákladů: mzdové a administrativní náklady, náklady na řízení odběru a rozúčtování prováděné společností GRULICH-energetika s. r. o., náklady společnosti Beskydská energetika s. r. o. a tvorba rezerv. NSS předepisuje, že krajský soud nebyl povinen znovu podrobně opakovat veškeré dílčí úvahy správních orgánů, pokud se s nimi ztotožnil a současně vysvětlil, proč neshledal důvod se od svého dřívějšího hodnocení odchýlit. Z napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud vyšel z restriktivního výkladu oprávněných nákladů a uzavřel, že u těchto položek nebyla dána dostatečně přímá vazba na provoz a údržbu vnitřního elektrického zařízení.

[53] Tento závěr NSS považuje za správný a odkazuje na bod 40 tohoto rozsudku. Jak NSS uvedl již v bodech 36 a 37 předchozího rozsudku v této věci, č. j. 10 As 117/2024-74, Stanovisko umožňuje vedle rozúčtování nákladů na nákup elektřiny smluvně uplatnit také podíl na nákladech spojených s provozem a údržbou vnitřního zařízení. Zároveň však NSS v témže rozsudku zdůraznil, že je tyto náklady třeba vykládat restriktivně, neboť zákon, tak jak je vyložen Stanoviskem, chrání nejen zákazníka, který elektřinu poskytuje a rozúčtovává, ale také konečné odběratele, na něž jsou tyto náklady přenášeny. Oprávněnými proto mohou být pouze náklady, které přímo souvisejí s provozem a údržbou vnitřního elektrického zařízení. Administrativní činnosti, účetnictví, fakturace, rozúčtování plateb či obecné řízení odběru mohou být organizačně potřebné pro činnost stěžovatele, samy o sobě však nepředstavují provoz ani údržbu odběrného zařízení. Nelze je proto bez dalšího přenášet na konečné odběratele jako oprávněné náklady přímo související s provozem a údržbou vnitřního elektrického zařízení.

[54] Stejně tak nemůže obstát argumentace tím, že šlo o náklady společnosti Beskydská energetika s. r. o. Nepostačuje samotná skutečnost, že stěžovatel tyto náklady převzal nebo je smluvně promítl do vztahu ke konečným odběratelům. I u těchto položek muselo být prokázáno, že se jedná o konkrétní náklady přímo související s provozem a údržbou vnitřního zařízení. Přenesením nákladu mezi smluvními subjekty se totiž nemění jeho povaha. Náklad, který není dostatečně určitě doložen jako náklad přímo související s provozem a údržbou vnitřního elektrického zařízení, se takovým oprávněným nákladem nestává jen proto, že jej stěžovatel převzal od jiného subjektu a dále jej promítl vůči konečným odběratelům.

[55] NSS nepřehlédl ani stěžovatelovu argumentaci historickým a technickým uspořádáním areálu bývalého masokombinátu. Tyto okolnosti mohou vysvětlovat, proč stěžovatel elektřinu v areálu fakticky poskytoval a proč bylo pro jednotlivé odběratele obtížné zajistit si samostatné připojení. Neznamenají však, že stěžovatel neměl jinou možnost než pokračovat v činnosti mimo licenční režim. Jestliže poskytování elektřiny v areálu nabylo rozsahu a podoby odpovídající podnikání v energetickém odvětví, měl stěžovatel možnost požádat žalovaného o udělení příslušné licence a svou činnost vykonávat v zákonném režimu. Ostatně i společnost Beskydská energetika s. r. o., která v témže areálu v posuzovaném období vystupovala v postavení zákazníka a elektřinu dále poskytovala právě stěžovateli, si podle vyjádření žalovaného následně příslušnou licenci opatřila. Za oprávněný náklad nelze považovat ani tvorbu rezervy na plánované či budoucí opravy. Taková rezerva není konkrétním skutečně vynaloženým nákladem. Připuštění této položky by umožnilo financovat z plateb konečných odběratelů budoucí investice či zhodnocení majetku stěžovatele, aniž by bylo zřejmé, zda a v jakém rozsahu budou tyto prostředky skutečně vynaloženy na provoz či údržbu odběrného zařízení. To by odporovalo restriktivnímu výkladu oprávněných nákladů, který NSS použil již v předchozím rozsudku v této věci č. j. 10 As 117/2024-74. Skutečnost, že poskytování elektřiny podle stěžovatele vyžadovalo i tyto organizační, administrativní a rezervní náklady, naopak potvrzuje, že jeho činnost přesahovala pouhé rozúčtování elektřiny v zákaznickém režimu. Takové náklady však nelze mimo licenční režim přenášet na konečné odběratele jako oprávněné náklady podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona. Pokud je činnost stěžovatele tak komplexní, že vyžaduje všechny tyto další náklady, může si stěžovatel zažádat o udělení licence a začít v tomto oboru řádně podnikat, jak mu doporučil žalovaný ve svém vyjádření.

[56] Vnitřní rozpor nelze spatřovat v tom, že krajský soud k organizačnímu a administrativnímu zajištění činnosti přihlédl při posouzení její soustavnosti a podnikatelské povahy, avšak zároveň nepovažoval všechny takto vzniklé náklady za oprávněné náklady podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona. Jde o dvě odlišné otázky. Pro posouzení podnikání je významné, zda stěžovatel činnost vykonával pravidelně, organizovaně a na vlastní účet. Pro posouzení oprávněných nákladů je však rozhodné, zda konkrétní náklad přímo souvisel s provozem a údržbou vnitřního elektrického zařízení. Administrativní či personální zajištění může svědčit o organizovanosti činnosti, aniž by se samo stalo nákladem přímo spojeným s provozem nebo údržbou odběrného zařízení.

[57] Námitka, podle níž měl krajský soud alespoň částečně zohlednit náklady na opravu střechy, nemůže obstát již z důvodu vázanosti krajského soudu právním názorem vysloveným v předchozím rozsudku č. j. 10 As 117/2024-74 ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. Zde NSS závazně vyslovil, že náklady na opravu střechy nemovitosti ve vlastnictví stěžovatele nesouvisí přímo s provozem a údržbou vnitřního elektrického zařízení. Jde o náklady na opravu, případně zhodnocení nemovitosti, v níž se zařízení nachází, nikoli o náklady na samotné vnitřní elektrické zařízení. Není proto rozhodné, že oprava střechy mohla mít zprostředkovaný význam pro ochranu elektrického zařízení před zatékáním. Právě tuto argumentaci NSS v předchozím rozsudku odmítl jako příliš extenzivní. Pokud náklad nesouvisí s provozem a údržbou vnitřního elektrického zařízení přímo, nelze jej uznat ani částečně jen proto, že nepřímě přispívá k ochraně prostředí, v němž se zařízení nachází. Stejný závěr dopadá i na navazující náklady spojené s opravou střechy, tedy zejména na uložení odpadu, práci autojeřábu, dřevěné hranoly či izolaci střechy.

pokračování

[58] Stěžovatel si je dle kasační stížnosti vědom toho, že je neúčelné polemizovat s právním názorem vysloveným v předchozím rozsudku NSS, nicméně přesto se domnívá, že v něm krajskému soudu zbyl prostor pro zohlednění alespoň části nákladů na opravu střechy. NSS konstatuje, že takový prostor zde ve svém předchozím rozsudku krajskému soudu nenechal, neboť možnost uznání byť i jen části nákladů na opravu střechy jednoznačně vyloučil, a to způsobem závazným i pro nynější posouzení věci. V bodech 38 a 39 totiž NSS uvedl, že *„oprava střechy nemovitosti ve vlastnictví žalobce se netýká přímo provozu a údržby vnitřního zařízení, ale opravy a zhodnocení nemovitosti, v níž žalobce pronajímá prostory svým nájemcům a v níž se nachází vnitřní zařízení. Danou opravou tak není elektrické zařízení přímo opravováno nebo udržováno. Oprava střechy nemovitosti, ve které se toto zařízení nachází, též nezajišťuje jeho provoz přímo, pouze zprostředkovaně. (...) NSS i zde souhlasí se stěžovatelem, že žalobcem tvrzené náklady na opravu střechy by měly být řešeny v rámci nájemního vztahu mezi žalobcem a jeho nájemci, nikoliv v rámci oprávněných nákladů vzniklých při provozu a údržbě vnitřního zařízení. Náklady na opravu střechy se totiž přímo týkají nemovitosti, ve které žalobce pronajímá jednotlivým nájemcům prostory. Koneční odběratelé by se v rámci nákladů ve smyslu Souhlasného stanoviska ze dne 21. 10. 2005 měli podílet na úhradě nákladů na opravu či technické vylepšení trafostanice jako takové či nákladů na opravu nebo revizi rozvodů a kabelů, nacházejících se v dané nemovitosti.“*

III. G) – H) K námitce nedostatečného posouzení přestupku a výše pokuty

[59] Stěžovatel dále tvrdil, že krajský soud nesprávně posoudil materiální stránku přestupku. Ani tato námitka není důvodná. Krajský soud správně zdůraznil, že energetika je oblastí podléhající intenzivní veřejnoprávní regulaci. Licenční režim neslouží pouze k formální evidenci subjektů působících v energetice, ale chrání bezpečnost a spolehlivost dodávek, transparentnost trhu, hospodářskou soutěž a postavení konečných odběratelů.

[60] Stěžovatel tvrdí, že jeho jednání nebylo společensky škodlivé, neboť odběratelé uzavřeli smlouvy dobrovolně a šlo převážně o podnikající osoby. Tato okolnost však materiální stránku přestupku nevylučuje. Veřejnoprávní povinnosti v energetice nelze vyloučit smluvní autonomií. Koneční odběratelé byli navíc fakticky odkázáni na infrastrukturu v areálu a jejich možnost zajistit si dodávku elektřiny jiným způsobem byla omezená. Právě proto má význam, aby osoba, která fakticky podnikatelsky vykonává činnost odpovídající distribuci či obchodu s elektřinou, podléhala licenčnímu režimu a s ním spojenému doзору.

[61] Není nutné, aby správní orgány prokazovaly konkrétní poruchu dodávek, škodu či ohrožení života a zdraví. Podle § 91a odst. 1 písm. a) energetického zákona platí, že právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že podniká v energetických odvětvích bez licence nebo bez oprávnění k podnikání uznaného Energetickým regulačním úřadem podle § 7a nebo neoznámí Energetickému regulačnímu úřadu zánik oprávnění podle § 7a odst. 3. Skutková podstata přestupku podle tohoto ustanovení chrání již samotný zájem na tom, aby podnikání v energetických odvětvích bylo vykonáváno pouze na základě licence a za splnění zákonem stanovených podmínek. Pokud stěžovatel vykonával licencovanou činnost bez licence, narušil tento chráněný zájem. Materiální stránka přestupku proto byla naplněna.

[62] Poslední námitkou zůstává posouzení výše uložené pokuty. Také tato námitka není důvodná. Krajský soud správně vyšel z toho, že ukládání pokuty je projevem správního uvážení. Soudní přezkum se proto soustředí na to, zda správní orgány zohlednily zákonná kritéria, zda své úvahy dostatečně odůvodnily, zda nevybočily z mezí správního uvážení a zda uložená sankce není zjevně nepřiměřená (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, č. 225/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46, č. 416/2004 Sb. NSS).

[63] Správní orgány těmito požadavkům dostály. Zabývaly se rovněž ekonomickou situací stěžovatele, nepřevzaly však jeho názor, že rozhodujícím kritériem má být pouze hospodářský výsledek za jedno účetní období. Prvostupňový orgán se zabýval povahou a závažností přestupku, dobou jeho trvání, rozsahem následku, počtem dotčených odběratelů, osobou stěžovatele i jeho majetkovými poměry. Rada ERÚ následně pokutu snížila z částky 531 000 Kč na 300 000 Kč, a to mimo jiné proto, že uznala vyšší část oprávněných nákladů a nepovažovala za nezbytné odvíjet pokutu mechanicky od výše majetkového prospěchu.

[64] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že správní orgány hodnotily přestupek jako velmi závažný a počet odběrných míst jako přitěžující okolnost. Tento nesouhlas však sám o sobě neprokazuje nezákonnost uložené sankce. Počet odběratelů je relevantní okolností, neboť vypovídá o rozsahu dopadu protiprávního jednání. Správní orgány jej nehodnotily izolovaně, ale ve spojení s povahou regulované činnosti, délkou trvání přestupku a výší částky, kterou stěžovatel od konečných odběratelů neoprávněně získal.

[65] Nepřiměřenost pokuty nevyplývá ani z tvrzených majetkových poměrů stěžovatele. Stěžovatel namítá, že správní orgány vycházely zavádějícím způsobem ze stavu peněžních prostředků ke dni 31. 12. 2020, ačkoli rozhodující měl být podle něj výsledek hospodaření ve výši 223 000 Kč. Této námitce však NSS nepřisvědčil. Hospodářský výsledek za jedno účetní období je pouze jedním z ukazatelů majetkových poměrů, sám o sobě nevypovídá o tom, zda má uložená pokuta likvidační nebo zjevně nepřiměřený dopad. Pro posouzení schopnosti pokutu uhradit mohou být relevantní i jiné okolnosti, zejména dostupné peněžní prostředky, celkové majetkové zázemí, povaha podnikatelské činnosti a celková ekonomická situace stěžovatele. Správní orgány se majetkovými poměry stěžovatele zabývaly a Rada ERÚ pokutu oproti prvostupňovému rozhodnutí podstatně snížila. To, že nepovažovaly samotný hospodářský výsledek za rozhodující kritérium, nečiní jejich úvahu nepřezkoumatelnou ani nezákonnou. Stěžovatel neprokázal, že by pokuta ve výši 300 000 Kč pro něj měla likvidační účinky. Krajský soud proto nepochybil, pokud námitky proti výši pokuty neshledal důvodnými.

IV. Závěr a náklady řízení

[66] NSS tedy uzavírá, že žádná z kasačních námitek není důvodná. Krajský soud správně posoudil, že stěžovatel překročil rámec oprávnění zákazníka podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona, vykonával podnikatelským způsobem licencovanou činnost bez příslušného oprávnění a správní orgány dostatečně odůvodnily jak jeho odpovědnost za přestupek, tak výši uložené pokuty.

[67] 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.

pokračování

[68] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně 29. června 2026

Pavel Molek
předseda senátu