

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **COFELY REN s. r. o.**, se sídlem Lhotecká 793/3, 143 00 Praha 4, zastoupená Mgr. Štěpánem Patočkou, advokátem se sídlem Klimentská 10, 110 00 Praha 1, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, 586 01 Jihlava, proti rozhodnutí předsedy Energetického regulačního úřadu ze dne 1. 7. 2011, č. j. 00620-20/2011-ERÚ, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 19. 1. 2012, č. j. 62 A 12/2011-41,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 21. 4. 2011, č. j. 00620-14/2011-ERÚ, sp. zn. ÚP-00620/2011-ERÚ, žalovaný zamítl návrh žalobkyně, aby Energetický regulační úřad uložil společnosti ČEZ Distribuce, a. s. povinnost vykupovat elektrickou energii vyrobenou ve fotovoltaické elektrárně Drásov za výkupní ceny stanovené zákonem a cenovým rozhodnutí Energetického regulačního úřadu pro fotovoltaické výrobny s instalovaným výkonem nad 30 kW uvedené do provozu v roce 2010. O rozkladu žalobkyně rozhodl předseda

Energetického regulačního úřadu dne 1. 7. 2011, č. j. 00620-20/2011-ERÚ, tak, že podaný rozklad zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Proti citovanému rozhodnutí předsedy Energetického regulačního úřadu brojila žalobkyně žalobou podanou u Krajského soudu v Brně; ten usnesením ze dne 19. 1. 2012, č. j. 62 A 12/2011-41, žalobu odmítl podle § 46 odst. 2 ve spojení s § 68 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s."), z důvodu, že se jedná o žalobu, která směřuje proti rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci.

II. Kasační stížnost

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka") napadla usnesení krajského soudu včas podanou kasační stížností, neboť nesouhlasí se závěrem krajského soudu o soukromoprávní povaze žalobou napadeného správního rozhodnutí.

[4] Podle stěžovatelky je napadené usnesení krajského soudu nezákonné, neboť spor o výši ceny poskytované podle zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, který je základem celé věci, je sporem s veřejnoprávním prvkem.

[5] V této souvislosti zdůraznila, že podpora, o jejíž výši vede spor se společností ČEZ Distribuce, a. s., je poskytována podle zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, který představuje normu veřejného práva. Jeho předmětem je stanovení práv a povinností při podpoře výroby elektřiny pocházející z obnovitelných zdrojů. Podpora je poskytována buďto ve formě garantovaného výkupu nebo ve formě tzv. zelených bonusů ze strany příslušných provozovatelů distribučních soustav. Nejde však o prostředky těchto provozovatelů, ale o prostředky veřejné, jež jsou podle § 6a zákona hrazeny příslušným provozovatelům distribučních soustav dotací z prostředků státního rozpočtu nebo složkou ceny za distribuci elektřiny na úhradu vícenákladů spojených s podporou elektřiny z obnovitelných zdrojů. Příslušní provozovatelé distribučních soustav tak poskytováním podpory podle citovaného zákona v podstatě vykonávají veřejnou správu na úseku výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů.

[6] Předmětem řešeného případu je tak podle stěžovatelky spor o výši podpory podle zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, čili spor o výši prostředků částečně hrazených ze státního rozpočtu. Jedná-li se o spor s veřejnoprávním základem, měly by k přezkumu napadeného rozhodnutí být povolány soudy ve správním soudnictví.

[7] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém stanovisku obsaženém ve vyjádření k žalobě a označil rozhodnutí krajského soudu za věcně správné a souladné s platnou právní úpravou. Podotkl, že předmětem správního řízení vedeného u žalovaného byl spor mezi stěžovatelkou a společností ČEZ Distribuce, a. s., jako provozovatelem distribuční soustavy, o výkup elektřiny z obnovitelných zdrojů podle § 17 odst. 5 písm. d) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů. Správní řízení bylo vedeno podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, tedy šlo o sporné řízení, v němž správní orgány rozhodují spory z veřejnoprávních smluv a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů. Spor o výkup elektřiny z obnovitelných zdrojů je podle žalovaného soukromoprávním sporem vyplývajícím z obchodněprávního vztahu mezi stěžovatelkou a provozovatelem distribuční soustavy, o němž je oprávněn rozhodovat ve správním řízení sporném žalovaný.

[9] Žalovaný se neztotožnil s tvrzením stěžovatelky, že provozovatel distribuční soustavy vyplácí výrobcům elektřiny podporu z veřejných prostředků. Provozovatel vykupuje elektřinu jako soukromoprávní subjekt a náklady na výkup kalkuluje do ceny elektrické energie, kterou účtuje odběratelům; nejedná se tedy o veřejné prostředky. Ani v případě dotací provozovatel není subjektem, který s veřejnými prostředky nakládá. Je naopak jejich příjemcem, neboť je mu z dotací částečně kompenzována povinnost vyplácet podporu podle zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů.

[10] K povaze norem obsažených v energetickém zákoně žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 58/2003-104 a na usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu č. j. 4 As 47/2003-125. Nelze hovořit o tom, že by provozovatel distribuční soustavy vykonával veřejnou správu na úseku obnovitelných zdrojů energie. Zákon sice provozovateli ukládá některé povinnosti (§ 4 odst. 1 a 4 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů) a zužuje tak sféru jeho dispoziční autonomie, nicméně nesvěřuje mu pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech výrobců energie.

[11] Provozovatel distribuční soustavy nemůže vůči výrobci elektřiny vystupovat vrchnostensky a autoritativně mu ukládat povinnosti proti jeho vůli. Oba vstupují do právního vztahu dobrovolně na základě oboustranné vůle směřující k založení tohoto vztahu. Nadto míra smluvní autonomie výrobce elektřiny je vyšší než v případě provozovatele distribuční soustavy, který má zákonem uloženou povinnost vstoupit do smluvního vztahu s výrobcem elektřiny. Na základě smlouvy o připojení vznikl soukromoprávní vztah mezi stěžovatelkou a provozovatelem distribuční soustavy; uplatnila se soukromoprávní metoda právní regulace. V případě, že k dohodě mezi oběma subjekty nedojde nebo že je sporné určení výše ceny vykupované energie, je povolán k rozhodování Energetický regulační úřad.

[12] Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta jako nedůvodná.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není na místě kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Stěžovatelka ve svém podání výslovně nepodřadila důvody kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. Pokud ovšem kasační stížností napadá usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro ni přichází v úvahu pouze kasační důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud je v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není přímo přezkoumávat samotné žalobou napadené správní rozhodnutí, nýbrž prověřovat, zda soud při takovémto přezkumu postupoval a uvažoval správně. Rozsah přezkumu rozhodnutí soudu je tak vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci“, tedy toho, zda správní rozhodnutí jsou zákonná či nikoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008-80, dostupný na www.nssoud.cz).

[16] Nejvyšší správní soud tedy v řízení o kasační stížnosti stěžovatelky zkoumal, zda napadené správní rozhodnutí je rozhodnutím v soukromoprávní věci [§ 68 písm. b) s. ř. s.] a zda krajský soud správně odmítl podanou žalobu pro nepřípustnost.

[17] Podle § 17 odst. 5 písm. d) energetického zákona, ve znění účinném do 17. 8. 2011, *rozhoduje Energetický regulační úřad spory o výkupu elektřiny z obnovitelných zdrojů nebo o právu na úhradu zelených bonusů podle zvláštního zákona nebo o úhradu příspěvků k ceně elektřiny z kombinované výroby elektřiny a tepla, k ceně elektřiny vyrobené z druhotných energetických zdrojů*. Při řešení těchto sporů postupuje Energetický regulační úřad podle právní úpravy sporného řízení obsažené § 141 správního řádu. Podle prvého odstavce citovaného ustanovení *řeší správní orgány ve sporném řízení spory z veřejnoprávních smluv a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů*. Tímto zvláštním zákonem je i energetický zákon.

[18] Ve vztahu ke spornému řízení podle § 141 správního řádu lze zdůraznit, že „[t]*endence novějšího zákonodárství tíhne vůčihledě k rozšiřování okruhu záležitostí veřejnoprávních, kde stojí oprávněný proti zavázanému po způsobu poměrů civilněprávních. Stále více se veřejnoprávní poměry dostávají do rukou stran přímo zúčastněných, rozhodování poměrů těch přibližuje se juristicky dvojstrannému procesu civilnímu a kompetence úřadů správních vysvětluje se ohledy vhodnosti: povolávají se k rozhodování sporů orgány, od nichž lze*

čekati nejlepší znalost životních poměrů na váhu padajících“ (Hoetzel, J. Československé správní právo. Praha: Melantrich, 1937. s. 327).

[19] Požadavek, aby spory o právo mezi osobami vzájemně nepodřízenými a vzájemně na roveň postavenými, rozhodoval nezávislý soud, je imanentní moderní koncepci právního státu. Pravomoc projednávat a rozhodovat spory, které by jinak patřily do kompetence civilních soudů (§ 7 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu), však některé právní předpisy svěřují orgánům veřejné moci. Děje se tak zejména s ohledem na odbornou náročnost daných sporů (spory ve věcech telekomunikací, energetiky) a snahu odbřemenit obecné soudy od rozhodování často typově homogenních, ovšem velmi četných kauz náročných na speciální neprávní znalosti. Ve sporném řízení podle § 141 správního řádu proti sobě stojí dvě strany jako vzájemní odpůrci a předmětem řízení je buďto spor vyplývající z veřejnoprávní smlouvy nebo spor vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů. Pro podřazení určitého právního vztahu pod § 141 správního řádu je nutné *ad hoc* zkoumat charakter daného sporu, a to rovněž vzhledem k stávající situaci a měnícímu se socio-ekonomickému významu poskytovaného plnění. Rozhodující pro posouzení charakteru právního vztahu je pak právo hmotné, nikoliv procesní. (srov. Handrlica, J. Sporné řízení podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a rozhodovací činnost regulačních orgánů v oblasti energetiky a telekomunikací in Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 257 – 279).

[20] Povahou sporů o výkup elektřiny z obnovitelných zdrojů [§ 17 odst. 5 písm. d) energetického zákona] se zabýval zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů, ve svém usnesení ze dne 20. 3. 2012, č. j. Konf 93/2011 – 9; všechna citovaná rozhodnutí zvláštního senátu i Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz. Nejprve odkázal na usnesení zvláštního senátu ze dne 13. 4. 2010, č. j. Konf 108/2009 – 11, v němž dovodil, že pravomoci Energetického regulačního úřadu podle ustanovení § 17 odst. 5 energetického zákona spadají do oblasti rozhodování soukromoprávních sporů.

[21] Následně vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2004, č. j. 7 As 58/2003 – 104, publikovaného pod č. 466/2005 Sb. NSS, na nějž ve svém rozhodnutí odkazoval i krajský soud. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že energetický zákon nemá výhradně veřejnoprávní charakter a neobsahuje výlučně veřejnoprávní normy. Předmětem jeho úpravy jsou podle § 1 podmínky podnikání, výkonu státní správy a regulace v energetických odvětvích, kterými jsou elektroenergetika, plynárenství a teplárenství, jakož i práva a povinnosti fyzických a právnických osob s tím spojená. Z výše uvedeného vyplývá, že energetický zákon je dílem právním předpisem práva veřejného (výkon státní správy) a dílem práva soukromého (podmínky podnikání). Proto je třeba se v každém konkrétním případě zabývat povahou posuzovaného právního vztahu či sporu. Rozhodujícím kritériem pro rozlišení, o jaký vztah se jedná, je metoda úpravy, tedy, zda jde o úpravu vztahů postavených na rovnosti, tj. o vztahy mezi držiteli licencí a jejich zákazníky, nebo o vztahy ryze vrchnostenského charakteru, kam patří např. rozhodování ve věcech udělení, změn či zrušení licencí nebo rozhodování ve věcech přestupků a správních deliktů právnických a podnikajících

fyzických osob (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, č. j. 8 As 15/2010 - 106).

[22] Na základě výše uvedeného zvláštní senát v usnesení č. j. Konf 93/2011 – 9 uzavřel, že ačkoliv se v hodnocení věci projevilo posouzení podmínek pro zvýhodněnou výkupní cenu a přestože zvýhodněná výkupní cena je výsledkem ingerence subvenční povahy, spočívalo rozhodnutí Energetického regulačního úřadu v řešení smluvních otázek ve vztazích založených na rovnosti mezi dvěma subjekty při dodávkách elektřiny. Energetický regulační úřad tedy rozhodoval podle § 141 správního řádu o sporu soukromoprávního charakteru, *in concreto* o sporu z obchodního vztahu.

[23] Závěry vyslovené v citovaném usnesení zvláštního senátu následně převzala i judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 21. 6. 2012, č. j. 9 As 32/2012 – 44). S vyslovenými závěry se zdejší soud ztotožňuje a setrvává na názoru, že Energetický regulační úřad v napadeném rozhodnutí rozhodoval o sporu mezi stěžovatelkou a společností ČEZ Distribuce, a. s., který je svou povahou soukromoprávní, neboť se jedná o spor spočívající v řešení otázek ve vztazích založených na rovnosti. Provozovatel distribuční soustavy vůči výrobci elektřiny nevystupuje vrchnostensky ani v žádném případě nerozhoduje o jeho právech a povinnostech. Právní vztah mezi těmito subjekty je založen dvoustrannou dohodou o výkupu elektřiny mezi provozovatelem distribuční soustavy a výrobcem elektřiny. Smluvní vztah založený na rovném postavení zúčastněných subjektů vzniká na základě svobodné vůle účastníků tohoto soukromoprávního vztahu, z podnětu výrobce elektřiny. Na tom nic nemění ani skutečnost, že zákonodárce vyjádřil podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie v § 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů a stanovil způsob určení ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů (§ 6 zákona). Tím zdůraznil skutečnost, že přenos a distribuce elektřiny se uskutečňují ve veřejném zájmu (§ 3 odst. 2 energetického zákona). Z popsaného důvodu zákon zužuje smluvní volnost provozovatelů distribučních soustav a ukládá jim některé povinnosti, např. povinnost připojovací (§ 4 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů) či povinnost výkupu elektřiny (§ 4 odst. 4 zákona), jak správně poznamenal žalovaný. Není ale možné dovodit, že veřejný zájem na přenosu elektřiny a způsob tvorby její ceny modifikuje bez dalšího charakter právního vztahu mezi výrobcem elektřiny a provozovatelem distribuční soustavy na vztah veřejnoprávní, odpovídají-li jeho charakteristiky právnímu vztahu obchodního práva.

[24] Lze se tedy ztotožnit se závěry krajského soudu, že žalobou napadené rozhodnutí je rozhodnutím v soukromoprávní věci [§ 68 písm. b) s. ř. s.], které je z přezkumu v řízení před správními soudy vyloučeno. Soukromoprávní charakter rozhodnutí žalovaného vyplývá především ze skutečnosti, že předmětem sporného řízení řešeného žalovaným byl spor ohledně určení výše vykupované ceny elektřiny vyplývající ze smluvního vztahu mezi provozovatelem distribuční soustavy a výrobcem elektrické energie (stěžovatelkou). Právní vztah mezi těmito subjekty je vztahem spadajícím do oblasti soukromého práva, neboť mezi nimi nelze shledat vztah podřízenosti a nadřazenosti, který je typický pro vztah veřejnoprávní. Ani skutečnost, že část výkupní ceny je kompenzována z veřejných prostředků, nemůže na podstatě tohoto vztahu nic změnit.

V. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 15. srpna 2012

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu