

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **VT-SUN, s.r.o.**, se sídlem Kollárova 1229, Veselí nad Moravou, zast. JUDr. Pavlem Gazárkem, advokátem se sídlem Blatnice pod Svatým Antonínkem 462, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, proti rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 23. 9. 2016, čj. 07196-146/2014-ERU, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2016, čj. 30 A 208/2016-102,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně vyrábí elektřinu z fotovoltaického zdroje. V období od ledna 2013 do března 2014 od ní a dalších výrobců společnost ČEZ Prodej, s.r.o., vykupovala vyrobenou elektrickou energii. Jakožto povinně vykupující měla společnost ČEZ Prodej nárok na kompenzaci od operátorky trhu, společnosti OTE, a.s., za to, že elektřinu vykupuje za vyšší ceny. Kompenzace odpovídá výši rozdílu mezi výkupní a hodinovou cenou elektřiny.

[2] Mezi ČEZ Prodej a OTE vznikl spor ohledně výše této kompenzace, konkrétně za jaké výkupní ceny měla ČEZ Prodej od žalobkyně, a dalších dvou výrobců, společností Saša – Sun s.r.o. a Zdeněk – Sun s.r.o. elektrickou energii vykupovat. ČEZ Prodej těmto výrobcům elektřiny vyplácela částky odpovídající cenám pro výrobny

uvedené do provozu v roce 2010, zatímco OTE při kompenzaci kalkulovala s výkupními cenami, které se vztahovaly na výrobny uvedené do provozu v roce 2011. ČEZ Prodej s výší jí poskytnuté kompenzace nesouhlasila. Výkupní ceny pro výrobny uvedené do provozu v roce 2010 byly totiž výrazně vyšší než výkupní ceny pro výrobny uvedené do provozu v roce 2011. Proto se dne 30. 7. 2014 obrátila na žalovaného s návrhem na zahájení sporného řízení, prostřednictvím něhož se chtěla domoci, aby jí OTE uhradila částku ve výši 124 150 762,75 Kč spolu s úrokem z prodlení. Jedná se o částku, která odpovídá rozdílu mezi částkou kompenzace při zaúčtování výkupních cen pro výrobny uvedené do provozu v roce 2010, a částkou, kterou skutečně ČEZ Prodej jako kompenzaci obdržela. Žalobkyně a společnosti Saša – Sun s.r.o. a Zdeněk – Sun s.r.o. jakožto výrobny elekřiny, jejíž výkupní cena je předmětem sporu, v řízení vystupovaly jako vedlejší účastníci.

[3] Rozhodnutím ze dne 5. 5. 2016 žalovaný rozhodl, že návrh ČEZ Prodej na doplacení výše uvedené částky se zamítá. Jako předběžnou otázku žalovaný posoudil, kdy byly výrobny žalobkyně a ostatních výrobců uvedeny do provozu, aby mohl určit, jaká regulace výkupní ceny se na tyto výrobny vztahuje. Toto rozhodnutí bylo následně potvrzeno rozhodnutím předsedkyně žalovaného uvedeným v záhlaví, kterým byly zamítnuty postupně ve výrocích I. až V. rozklady ČEZ Prodej, žalobkyně, Saša – Sun, Zdeněk – Sun a ACTHERM spol. s r.o., která byla povinně vykupující do 31. 12. 2012.

[4] Proti rozhodnutí předsedkyně žalovaného se žalobkyně bránila žalobou. Krajský soud uzavřel, že žaloba směřuje proti rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci a že o ní má rozhodnout soud v občanském soudním řízení. Proto výše označeným usnesením odmítl žalobu jako nepřípustnou.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu o soukromoprávní povaze žalobou napadeného správního rozhodnutí. V kasační stížnosti podrobně rozebírá judikaturu, kterou krajský soud použil ve svém rozhodnutí, a uzavírá, že na nynější kauzu nedopadá. Citovaná rozhodnutí se týkají sporů mezi výrobci elektřiny a provozovateli distribuční soustavy, jejichž vztahy jsou založeny smlouvou. V nynější kauze se však jedná o spor mezi povinně vykupujícím a operátorem trhu. Vznik i obsah jejich vztahu jsou přitom upraveny přímo zákonem č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie. Z toho vyplývá, že se zde neuplatní vůdčí princip soukromého práva, kterým je smluvní autonomie účastníků právního vztahu. Stěžovatelka rovněž poukazuje na specifické právní postavení operátora trhu, společnosti OTE. Uvádí, že jejím jediným akcionářem je Česká republika, společnost je držitelem výlučné licence v oblasti činnosti operátora trhu a její práva a povinnosti jsou stanoveny výlučně zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), a prováděcími předpisy. Činnost OTE tak nelze považovat za podnikání, ale spíše za výkon práv a plnění povinností daných zákonem.

[7] Stěžovatelka v závěru navrhla, aby NSS usnesení krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ve vyjádření ztotožnil se závěrem krajského soudu. Zdůraznil, že povinně vykupující a operátor trhu jsou subjekty, které nejsou vůči sobě nadány mocenskými oprávněními, a nelze tak tvrdit, že vůči sobě vykonávají veřejnou správu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Jedinou otázkou předloženou NSS v nynější věci je, zda rozhodnutí napadané stěžovatelkou je rozhodnutím vydaným v soukromoprávní věci [§ 68 písm. b) s. ř. s.], a tedy zda krajský soud správně odmítl podanou žalobu pro nepřípustnost (§ 46 odst. 2 s. ř. s.). NSS podotýká, že se nemůže zabývat meritem věci, tedy tím, zda správní rozhodnutí bylo zákonné či nikoliv. Stejně tak nemůže NSS posuzovat ani případné splnění podmínek pro rozhodování o meritu věci v soudním řízení (např. žalobní legitimaci stěžovatelky, s čímž okrajově polemizoval krajský soud ve svém rozhodnutí).

[12] Vymezením věcné příslušnosti soudů rozhodujících v občanském soudním řízení a soudů ve správním soudnictví se NSS podrobně věnoval již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2005, čj. 4 As 47/2003-125, č. 448/2005 Sb. NSS. Za nejspolehlivější metodu rozlišování soukromého a veřejného práva označil tzv. metodu právní regulace. Tato metoda je preferována také v navazující judikatuře (viz např. usnesení zvláštního senátu ze dne 30. 5. 2006, čj. Konf 18/2006-6, nebo rozsudky NSS ze dne 10. 1. 2007, čj. 1 As 18/2006-80, věc *UPC Česká republika,* ze dne 28. 6. 2013, čj. 5 Afs 60/2011-112, č. 2915/2013 Sb. NSS, věc *Nike International Ltd.*, nebo usnesení NS ze dne 21. 1. 2014, sp. zn. 33 Cdo 380/2012, věc *Sociálna poisťovňa*, a ze dne 21. 1. 2014, sp. zn. 33 Cdo 586/2012, věc *město Bruntál*). Stejná metoda je užívána také v rozhodnutích zabývajících se povahou sporů mezi účastníky trhu s elektřinou (viz např. rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2010, čj. 8 As 15/2010-106, ze dne 21. 6. 2012, čj. 9 As 32/2012-44, věc *EXENERGY*, ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 As 28/2012-40, věc *COFELY REN*, ze dne 29. 11. 2012, čj. 9 As 67/2012-36, věc *SPR*, ze dne 11. 2. 2014, čj. 2 As 70/2013-45, věc *ALOFY*).

[13] Z výše uvedené judikatury vyplývá, že metoda právní regulace vyjadřuje povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Soukromoprávní metoda regulace je zpravidla metodou rovnosti. Žádný účastník soukromoprávního vztahu nemá nadřazené postavení a není oprávněn rozhodovat o právech a povinnostech druhého účastníka ani plnění povinností autoritativně vynucovat. Pro soukromoprávní metodu regulace je neakceptovatelné, aby jeden z účastníků právního vztahu v případě sporu vystupoval v pozici rozhodce (*nemo iudex in causa sua*), účastník je oprávněn domáhat se

autoritativního vynucení svých práv prostřednictvím oprávněného orgánu státu. Povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná.

[14] Veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální. Jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli. Povaha a míra účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná.

[15] Použije-li se metoda právní regulace, lze konstatovat, že energetický zákon a stejně tak zákon o podporovaných zdrojích energie neobsahují výlučně veřejnoprávní normy. Proto je třeba se v každém konkrétním případě zabývat povahou posuzovaného právního vztahu či sporu a důsledně identifikovat předmět řízení (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 3. 2012, čj. Konf 93/2011-9).

[16] Jádrem sporu v nynější věci je to, zda OTE splnila vůči ČEZ Prodej peněžité povinnosti stanovené v § 20a odst. 4 písm. v) energetického zákona ve spojení s § 13 odst. 2 zákona o podporovaných zdrojích energie. Podle těchto ustanovení je operátor trhu povinen hradit povinně vykupujícímu rozdíl mezi výkupní cenou a hodinovou cenou a cenu za činnost povinně vykupujícího. Předběžnou otázkou nezbytnou pro vyřešení sporu je, jakou výši výkupní ceny elektřiny vyrobené stěžovatelkou a dalšími výše uvedenými výrobci (srov. bod [2]) měla ČEZ Prodej jako povinně vykupující podle § 10 odst. 2 zákona o podporovaných zdrojích energie těmto výrobcům poskytnout.

[17] Optikou metody právní regulace NSS dospěl k závěru, že v nynější kauze se jedná o soukromoprávní spor, který je veden mezi dvěma právnickými osobami, ČEZ Prodej a OTE, v rámci jejich podnikatelské činnosti (srov. § 3 energetického zákona, který vymezuje předmět podnikání v energetických odvětvích). Jde o spor spočívající v řešení otázek ve vztazích založených na rovnosti. Žádný z účastníků tohoto vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti a převádět práva. Povinnost kompenzace ukládá OTE zákon (srov. bod [16]), výše kompenzace je dána cenovou regulací, kterou provádí žalovaný, tj. třetí subjekt [srov. § 17 odst. 4 a odst. 6 písm. d) energetického zákona, konkrétně ohledně výše výkupní ceny viz § 12 zákona o podporovaných zdrojích energie].

[18] Žádný z těchto subjektů nemůže autoritativně plnění povinností vynucovat. K řešení sporů mezi těmito subjekty je příslušný třetí subjekt, žalovaný. Na základě § 52 odst. 2 zákona o podporovaných zdrojích energie *Úřad rozhoduje další spory, jejichž předmětem je splnění peněžité povinnosti uložené tímto zákonem nebo sjednané na základě tohoto zákona, nebo povinnosti vrácení neoprávněně čerpané podpory podle § 51.* Toto ustanovení je doplněním § 17 odst. 7 písm. d) energetického zákona, podle kterého rozhoduje *Energetický regulační úřad spory týkající se podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů nebo elektřiny z kombinované výroby elektřiny a tepla, elektřiny vyrobené z druhotných energetických zdrojů nebo tepla z obnovitelných zdrojů a spory o výši náhrady při dispečerském řízení výrobny elektřiny z obnovitelných zdrojů energie podle § 26 odst. 6.* Konkrétně se v této věci jednalo o typické správní řízení sporné podle § 141

správního řádu, kde proti sobě stály ČEZ Prodej jako navrhovatelka a OTE jako odpůrkyně. Žalovaný i jeho předsedkyně vydali napadená rozhodnutí z pozice správního orgánu, nicméně, jak bylo řečeno výše, nerozhodovali o veřejných právech nebo povinnostech.

[19] Mezi OTE a ČEZ Prodej tedy nelze shledat vztah podřízenosti a nadřazenosti, který je typický pro vztah veřejnoprávní. Podpůrně lze také odkázat na stanovy OTE, které v čl. 4 prohlašují, že účel společnosti je soukromý a je založena v soukromém zájmu.

[20] Krajský soud v této souvislosti odkázal na judikaturu, která potvrzuje, že rozhodování žalovaného podle § 17 odst. 7 energetického zákona patří do oblasti rozhodování soukromoprávních sporů (srov. např. krajským soudem citované usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 3. 2012, čj. Konf 93/2011-9 nebo rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 As 28/2012-40). Na základě toho analogicky dovodil, že rozhodování sporů podle § 52 odst. 2 zákona o podporovaných zdrojích energie patří také do oblasti soukromoprávních sporů. Stěžovatelka se nynější věc snaží odlišit od judikatury citované krajským soudem. Uvádí, že tato rozhodnutí se týkala sporů mezi povinně vykupujícím a výrobcem elektřiny, jejichž vztahy byly vždy založeny smluvně. Namítá, že povaha vztahu mezi operátorkou trhu a povinně vykupující v nynější kauze je odlišná, jelikož vznik i obsah jejich vztahu je dán jasně zákonem, a proto postrádá základní znak soukromoprávních vztahů, tj. smluvní autonomii subjektů. Podle stěžovatelky se proto nemůže jednat o soukromoprávní vztah.

[21] Předně NSS konstatuje, že úprava právních vztahů mezi povinně vykupujícím a operátorem trhu je obdobná, jako je tomu v případě operátora trhu a výrobce energie z obnovitelných zdrojů. Povinně vykupující je rovněž přímo na základě zákona (§ 10 odst. 2 zákona o podporovaných zdrojích energie) povinen vstoupit do vztahu s výrobcem a vykupovat od něj elektrickou energii za stanovené výkupní ceny. Také v tomto případě je tedy smluvní autonomie subjektů do značné míry omezena. V rozporu s tím, co tvrdí stěžovatelka, proto lze závěry rozhodnutí citovaných krajským soudem jistě vztáhnout rovněž na nynější kauzu.

[22] NSS nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky také z následujících důvodů. Regulace soukromoprávních vztahů veřejnoprávním předpisem není ničím neobvyklým a v rámci podnikání v energetice je dokonce značně typickým jevem. Skutečnost, že povinnost kompenzovat povinně vykupujícího za vyplácení vyšších výkupních cen ukládá operátorovi trhu zákon, na soukromoprávní povaze vztahu nic nemění. Soukromoprávní závazky totiž mohou bezpochyby vznikat také přímo ze zákona. Stěžovatelka v kasační stížnosti poukázala na § 1723 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Podle něj [z]*ávazek vzniká ze smlouvy, z protiprávního činu, nebo z jiné právní skutečnosti, která je k tomu podle právního řádu způsobilá*. Je nicméně evidentní, že soukromoprávní závazky mohou vznikat i přímo ze zákona, byť to bude v soukromém právu spíše výjimkou. To potvrzuje také judikatura ke srovnatelnému § 489 starého občanského zákoníku z roku 1964, podle které *„základní právní formou, jíž se uplatňuje metoda právní regulace v soukromoprávních vztazích, je smlouva, případně zákonem předvídaná právní skutečnost. Subjekty občanskoprávních vztahů se o vzájemných subjektivních právech a povinnostech musí zásadně dohodnout,* pokud tyto právní povinnosti nevznikají

přímo ze zákona“ (usnesení NS ze dne 24. 4. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1211/2001, č. 20/2003 Sb. rozh. civ., zvýraznění doplněno, dále např. usnesení NS sp. zn. 33 Cdo 380/2012). Jasně se k téže otázce vyjadřoval již obecný zákoník občanský z roku 1811, podle jehož § 859 [o]*sobní práva věcná, podle nichž jeden zavázán je druhému něco plniti, vznikají buď přímo ze zákona nebo z právního jednání nebo ze vzaté škody*.

[23] Obdobně NSS již dříve konstatoval: „*Skutečnost, že povinnost podílet se na úhradě oprávněných nákladů provozovatele ukládá stěžovateli* […] *zákon, na soukromoprávní povaze vztahu nic nemění. Energetický zákon na mnoha místech stanoví povinnosti jednotlivým účastníků trhu s elektřinou, jimiž jejich smluvní volnost vymezuje (limituje), ale nevylučuje, což ale nic nemění na základní charakteristice vztahu*“ (rozsudek ze dne 14. 10. 2004, čj. 7 As 58/2003-104). Není proto možné dovodit, že veřejný zájem na podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů, který se projevuje také zakotvením práv a povinností povinně vykupujícího na kompenzaci za vyplácení vyšších výkupních cen v zákoně, bez dalšího modifikuje charakter právního vztahu mezi povinně vykupujícím a operátorem trhu na vztah veřejnoprávní, odpovídají-li jeho charakteristiky soukromoprávnímu vztahu. Navíc přestože je míra smluvní volnosti mezi těmito subjekty omezena, není vyloučena. Není totiž pravda, že činnosti operátora trhu jsou stanoveny výlučně zákonem. Např. podle § 20a odst. 6 energetického zákona má *operátor trhu právo po schválení ministerstvem vykonávat další činnosti, jejichž ceny nepodléhají regulaci*. OTE proto může vykonávat další činnosti. V rámci těchto činností regulátora trhu se jistě uplatní smluvní autonomie subjektů. Uplatní se tedy soukromoprávní zásada, že vše je dovoleno, co není zákonem zakázáno.

[24] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti poukazuje na specifické postavení OTE jako operátora trhu. NSS souhlasí se stěžovatelkou, že se společnost OTE vyznačuje řadou specifik, jako jsou například v kasační stížnosti zmiňované skutečnosti o výlučné licenci pro činnost operátora trhu či o jediném akcionáři, kterým je Česká republika (dlužno dodat, že dle § 20a odst. 2 energetického zákona stát vlastní akcie operátora trhu, *jejichž celková jmenovitá hodnota představuje alespoň 67 % základního kapitálu operátora trhu*). Tyto skutečnosti však na soukromoprávní povaze vztahu ČEZ Prodej a OTE také nic nemění. Podle komentářové literatury „[z] *výlučné licence na dobu neurčitou a kvalifikované účasti státu v akciové společnosti vykonávající činnosti operátora trhu lze vyvodit, že je snahou státu skutečně v oblasti výkonu činností stanovených v §20a odst. 4 zajistit nezávislost jejich výkonu a současně zcela vyloučit jakoukoliv možnost konkurence při výkonu těchto činností na energetickém trhu. Je snahou, aby činnosti operátora trhu byly zajištěny dostatečně transparentně a operátor trhu byl ve zcela nezávislém postavení vůči ostatním účastníkům trhu v elektroenergetice a plynárenství. Jedná se o vytvoření neutrálního tržního místa a diskrétního úložiště obchodně využitelných dat*“ (Plášilová, D. In: Eichlerová, K. a kol. *Energetický zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 381). Z uvedeného plyne, že specifické vlastnosti operátora trhu, na které poukazuje stěžovatelka v kasační stížnosti, souvisí se zajištěním jeho nezávislosti a byly zakotveny z důvodu ochrany veřejného zájmu na plynulém a řádném poskytování energií. Specifické vlastnosti však nikterak nesouvisí s výkonem mocenských oprávnění vůči ČEZ Prodej a nezasahují do rovnosti vztahů mezi těmito subjekty.

[25] Stěžovatelka závěrem kasační stížnosti dovozuje, že činnost operátora trhu není podnikáním v pravém slova smyslu, tj. činností vykonávanou za účelem dosažení zisku a v konkurenčním prostředí. Podle jejího názoru jde pouze o činnost spočívající v plnění povinností a výkonu práv výlučně stanovených zákonem. NSS konstatuje, že pro posouzení povahy vztahu není podstatné zabývat se tím, zda je OTE podnikatelem. Nutné je zaměřit se na to, zda je OTE ve vztahu s ČEZ Prodej nadán vrchnostenskými oprávněními či nikoliv. Výše bylo prokázáno, že takové postavení OTE nemá.

[26] NSS uzavírá, že tvrzení stěžovatelky v kasační stížnosti nejsou s to vyvrátit závěry krajského soudu o soukromoprávní povaze vztahu ČEZ Prodej a OTE. Krajský soud proto postupoval správně, pokud žalobu odmítl pro nepřípustnost postupem podle § 46 odst. 2 s. ř. s. Ochrana soukromých práv je poskytována v občanském soudním řízení. Rozhodne-li o soukromém subjektivním právu nejprve správní orgán, pak se postupuje v následném občanském soudním řízení podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 22. června 2017

Zdeněk Kühn
předseda senátu