

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **Zdeněk – 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 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 207/2016–115,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 5. 5. 2016, čj. 07196-131/2014-ERU, zamítl žalovaný návrh společnosti ČEZ Prodej, s. r. o. (dále jen „ČEZ Prodej“), aby žalovaný uložil operátorovi trhu, společnosti OTE, a. s. (dále jen „OTE“), povinnost uhradit první jmenované společnosti částku 124 150 762,75 Kč s úrokem z prodlení. Toto rozhodnutí předsedkyně žalovaného v záhlaví označeným rozhodnutím potvrdila a rozklady žalobkyně (dále „stěžovatelka“), společnosti VT-SUN, s. r. o., Saša – Sun s. r. o., ACTHERM, spol. s r. o. a ČEZ Prodej zamítla. Krajský soud následně žalobu stěžovatelky jako nepřípustnou odmítl dle § 46 odst. 2

zákona č. 150/2002, soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve spojení s § 68 písm. b) s. ř. s.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba směřuje proti rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, proto o ní má rozhodnout soud v občanském soudním řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] 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 upraveny přímo zákonem č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění účinném od 17. 6. 2016 (dále jen „zákon 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. 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), ve znění účinném od 1. 1. 2016 (dále jen „energetický zákon“), a prováděcími předpisy. Činnost OTE tak nelze považovat za podnikání, ale spíše za výkon práv a plnění povinností daných zákonem.

[5] 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. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud se v podstatě totožnou věcí zabýval již v rozsudcích ze dne 22. 6. 2017, čj. 10 As 28/2017-37, a čj. 10 As 29/2017-39. V těchto řízeních Nejvyšší správní soud přezkoumával totožné rozhodnutí žalovaného, které bylo žalobou a následnou kasační stížností napadeno společnostmi Saša – Sun s. r. o. (sp. zn. 10 As 28/2017) a VT-SUN, s. r. o. (sp. zn. 10 As 29/2017). Jelikož se právě projednávaná věc neliší od výše

uvedených věcí, které řešil desátý senát kasačního soudu, a osmý senát se závěry desátého senátu souhlasí, bude v následujícím posouzení z citovaných rozsudků vycházet.

[8] Ze správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení kasační stížnosti. V období od ledna 2013 do března 2014 od stěžovatelky a dalších výrobců společnost ČEZ Prodej vykupovala vyrobenou elektrickou energii. Jakožto povinně vykupující měla společnost ČEZ Prodej nárok na kompenzaci od OTE za to, že elektřinu vykupuje za vyšší ceny. Kompenzace odpovídá výši rozdílu mezi výkupní a hodinovou cenou elektřiny. Mezi ČEZ Prodej a OTE vznikl spor ohledně výše kompenzace, konkrétně za jaké výkupní ceny měla ČEZ Prodej od stěžovatelky a dalších dvou výrobců 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. Předmětná částka 124 150 762,75 Kč 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. Jako předběžnou otázku žalovaný posoudil, kdy byly výrobny stěžovatelky a ostatních výrobců uvedeny do provozu, aby mohl určit, jaká regulace výkupní ceny se na tyto výrobny vztahuje.

[9] Jedinou spornou otázkou v projednávané věci je soukromoprávní či veřejnoprávní povaha napadeného rozhodnutí ve smyslu § 68 písm. b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud podotýká, že se nemůže zabývat meritem věci, tedy tím, zda správní rozhodnutí bylo zákonné či nikoliv. Stejně tak nemůže za této situace 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).

[10] Vymezením věcné příslušnosti soudů rozhodujících v občanském soudním řízení a soudů ve správním soudnictví se Nejvyšší správní soud podrobně věnoval 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 kasačního soudu ze dne 10. 1. 2007, čj. 1 As 18/2006-80, ze dne 28. 6. 2013, čj. 5 Afs 60/2011-112, č. 2915/2013 Sb. NSS, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 1. 2014, sp. zn. 33 Cdo 380/2012, a ze dne 21. 1. 2014, sp. zn. 33 Cdo 586/2012). Stejná metoda je užívána také v rozhodnutích zabývajících se povahou sporů mezi účastníky trhu s elektřinou (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, čj. 8 As 15/2010-106, ze dne 21. 6. 2012, čj. 9 As 32/2012-44, ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 As 28/2012-40, ze dne 29. 11. 2012, čj. 9 As 67/2012-36, ze dne 11. 2. 2014, čj. 2 As 70/2013-45).

[11] 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, 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.

[12] 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.

[13] 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).

[14] 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 měla ČEZ Prodej jako povinně vykupující podle § 10 odst. 2 zákona o podporovaných zdrojích energie těmto výrobcům poskytnout.

[15] Optikou metody právní regulace kasační soud 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 stanovovat práva. Povinnost kompenzace ukládá OTE zákon (srov. bod [14]), 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).

[16] 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 jednalo o typické správní řízení sporné podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném od 19. 9. 2016, 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.

[17] 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.

[18] 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 Nejvyššího správního soudu 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.

[19] Nejvyšší správní soud 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.

[20] Soud nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky také z následujících důvodů. Regulace soukromoprávních vztahů veřejnoprávním předpisem není ničím neobvyklým; 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., občanského zákoníku. 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 zákona č. 40/1964 Sb., (starého) občanského zákoníku, 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 Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1211/2001, č. 20/2003 Sb. NS, zvýraznění doplněno, dále např. usnesení Nejvyššího soudu 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*.

[21] Obdobně Nejvyšší správní soud 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 základní charakteristice vztahu"* (rozsudek ze dne 14. 10. 2004, čj. 7 As 58/2003-104, č. 466/2005 Sb. NSS). 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 je dovoleno vše, co není zákonem zakázáno.

[22] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti poukazuje na specifické postavení OTE jako operátora trhu. Nejvyšší správní soud s ní souhlasí v tom, 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 tím, že by měla společnost OTE mocenská oprávnění vůči ČEZ Prodej, a nezasahují do rovnosti vztahů mezi těmito subjekty.

[23] 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. Nejvyšší správní soud 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 nadána vrchnostenskými oprávněními či nikoliv. Výše bylo rozebráno, že takové postavení OTE nemá.

[24] Soud 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., občanského soudního řádu.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti.

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

V Brně 21. března 2018

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu