



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci navrhovatele: **J. S.**, zastoupený JUDr. Aloisem Deutschem, advokátem se sídlem Smetanova 17, Brno, proti odpůrci: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – cenového rozhodnutí ERÚ č. 4/2012 ze dne 26. 11. 2012, o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 10. 10. 2013, č. j. 64 A 2/2013-35,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Navrhovatel **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Odpůrci **s e n e p ř i z n á v á** náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

### **I. Návrh a řízení před krajským soudem**

[1] Navrhovatel se domáhal v řízení dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), u Krajského soudu v Brně zrušení části cenového rozhodnutí odpůrce č. 4/2012 ze dne 26. 11. 2012, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie. Konkrétně požadoval, aby z cenového rozhodnutí byly vypuštěny veškeré kvalitativní údaje týkající se podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů elektřiny (dále také „OZE“) v provozovnách uvedených do provozu v letech 2006 až 2012: jednalo se o řádky 101, 110 a 120-124 v tabulce 1.6, řádky 230, 240-245 a 260-261 v tabulce 1.7, řádky 300, 303 a 320-323 v tabulce 1.8, řádky 403-409 v tabulce 1.9 a řádky 501-510 v tabulce 1.10.

[2] Navrhovatel uvedl, že dotčené cenové rozhodnutí je opatřením obecné povahy (dále také „OOP“). Napadl ty jeho části, u nichž měl za to, že jsou v rozporu s § 6 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie. Dle navrhovatele nelze zákonem stanovenou výši podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů změnit podzákonnými normami ani retroaktivně novelou zákona či novým zákonem.

Navrhovatel podrobně argumentoval, v jakém rozsahu a z jakých důvodů považuje cenové rozhodnutí za nezákonné. V návrhu tvrdil, že „*v právním státě má každý, včetně navrhovatele, právo na to, aby státní správa řádně prováděla zákony, tedy aby i dávala podporu výroby elektřiny z OZE ve výši, jež je v souladu se zákonem.*“ Navrhovatel měl za to, že práva jeho i celé společnosti jsou významně krácena, „*pokud státní správa dává podporu výroby elektřiny z OZE vyšší než jednoznačně stanovuje zákon, a celá společnost, včetně navrhovatele, toto musí bradit.*“

[3] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) v záhlaví uvedeným usnesením návrh odmítl. Krajský soud konstatoval, že dané cenové rozhodnutí není opatřením obecné povahy. Krajský soud měl za to, že dle současného judikatorního nazírání Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu je cenové rozhodnutí právním předpisem, ačkoliv i tato judikatura prodělala svůj vývoj. Dále se zabýval posouzením cenového rozhodnutí po formální i materiální stránce. Ačkoliv si byl vědom, že pro zhodnocení věci je stěžejní tzv. materiální pojetí, považoval za účelné se vyjádřit i k pojetí formálnímu, přičemž vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2013, č. j. 9 As 19/2012-44. Zde shledal, že cenové rozhodnutí (v citovaném rozsudku ve vztahu k cenám tepelné energie) je z formálního hlediska právním předpisem. K materiální stránce cenového rozhodnutí se krajský soud vyjádřil v tom smyslu, že okruh adresátů i jeho předmět jsou vymezeny obecně, předmět úpravy nedopadá na konkrétní adresáty; okruh případů, na který se vztahuje výkupní cena a zelené bonusy, je vymezen obecně, tj. nezabývá se konkrétní situací, ale situací všech výrobců elektřiny v rozsahu, v jakém se na ně vztahují daná kritéria. Předmětné cenové rozhodnutí obecně stanovilo výši podpory, která je vyplácena všem výrobcům elektřiny splňujícím stanovené podmínky, lišila se pouze hodnota výkupních cen a zelených bonusů pro několik obecně vymezených množin subjektů.

## II. Kasační stížnost

[4] Proti usnesení podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. V ní uváděl kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Předně tvrdil, že cenové rozhodnutí odpůrce není právním předpisem, nýbrž opatřením obecné povahy. Dle stěžovatele je zřejmé, že judikatura, o kterou se krajský soud v usnesení opíral, není zcela jednotná, původně se dokonce blížila názorům stěžovatele. Krajský soud než aby se věnoval vlastnímu obsahu cenového rozhodnutí, spíše vyhodnocoval stávající judikaturu. Dle navrhovatele je cenové rozhodnutí z hlediska formálního i materiálního opatřením obecné povahy; okruh účastníků vymezuje obecně a předmět regulace zcela konkrétně.

[5] Stěžovatel dále citoval právní úpravu vymezující konzultační povinnosti odpůrce při výkonu své působnosti (mj. je povinen konzultovat i návrhy cenových rozhodnutí) [§ 17e odst. 2 a 3 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)] a úpravu připodobňuje k úpravě obsažené v § 172 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Uzavírá, že pokud je opatřením obecné povahy územní plán, musí jím být nutně i cenové rozhodnutí.

[6] K materiální stránce stěžovatel nabízí logický rozbor posouzení obecnosti či konkrétnosti adresáta a předmětu. Konstatuje, že mezi cenovým rozhodnutím s konkrétními adresáty („pan X, pan Y a paní Z“) i konkrétním předmětem, a napadeným cenovým rozhodnutím s obecným adresátem a konkrétním předmětem, je pouze ten rozdíl, že u napadeného cenového rozhodnutí došlo k zobecnění adresátů (neuvádí se zde „pan X, pan Y a paní Z“, nýbrž např. „majitelé fotovoltaických elektráren s instalovaným výkonem do 30 kW“), což na konkrétnost předmětu nemůže mít jakýkoliv vliv. Předmět cenového rozhodnutí dle stěžovatele nedopadá na konkrétní případy (to ani není od opatření obecné povahy žádáno), a to jen z tohoto důvodu,

že jeho adresát je obecný. Pakliže je adresát konkretizován, cenové rozhodnutí řeší konkrétní případ. To jasně dokládá, že cenové rozhodnutí je obecné v adresátovi a konkrétní v předmětu. Stěžovatel proto tvrdil, že krajský soud ve svém zdůvodnění nesprávně vyvozoval obecnost předmětu z obecnosti adresátů a obecnosti aplikovatelnosti regulovaných cen.

[7] Stěžovatel spatřuje nepřekoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že krajský soud ne zcela najisto a pregnančně vymezil, proč cenové rozhodnutí není opatřením obecné povahy. V odůvodnění napadeného usnesení uvedl judikáty, které se týkají jiného druhu cenových předpisů a za této situace nejsou postačujícím podkladem pro jednoznačný závěr soudu.

[8] S ohledem na výše uvedené zde nebyly důvody pro odmítnutí návrhu a soud se jím měl zabývat meritorně. Stěžovatel shledává, že občan musí mít nástroj, jak se právní cestou bránit proti nezákonným cenovým rozhodnutím, jelikož oblast, kterou vymezil, nemůže existovat mimo sféru jeho práva na soudní ochranu. Znamenalo by to totiž, že za selhání všech ostatních mechanismů by odpůrce stál mimo jakoukoliv kontrolu.

### III. Vyjádření odpůrce

[9] Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 9. 12. 2013 uvedl, že se ztotožňuje s posouzením věci krajským soudem a měl za to, že kasační stížnost stěžovatele žádné nové argumenty neobsahuje. Cenová rozhodnutí, resp. jejich jednotlivá ustanovení, je třeba vždy posuzovat individuálně, jelikož je nelze apriorně podřazovat pod konkrétní formu správního aktu. Je však podstatné, že krajský soud rozebral judikatorní závěry týkající se cenových předpisů, ale také posoudil charakter napadeného cenového rozhodnutí, a shledal, že jeho předmět je stanoven obecně. Tím odpověděl na stěžejní otázku stěžovatele, proč nemůže být napadené cenové rozhodnutí opatřením obecné povahy (odpůrce patrně nesprávně uvádí „právním předpisem“ – *poz. NSS*). Napadené rozhodnutí tak dle názoru odpůrce není nepřekoumatelné.

[10] Cenové rozhodnutí svým rozsahem dopadá na veškerou elektřinu vyrobenou v zařízeních, která splňují podmínky pro přiznání konkrétní formy podpory stanovené zákonem o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie. Nic na tom dle odpůrce nemění skutečnost, že z hlediska podmínek § 6 citovaného zákona cenové rozhodnutí stanovuje výkupní ceny a zelené bonusy rozdílně pro jednotlivé kategorie výroben z hlediska způsobu výroby elektřiny a termínu jejich uvedení do provozu. Důvodem pro toto rozdílné stanovení jsou různé investiční náklady na jednotlivé typy výroben elektřiny a z hlediska patnáctileté návratnosti od roku uvedení zařízení do provozu. Ustanovení cenového rozhodnutí napadená stěžovatelem se vztahují na všechny výrobce elektřiny spadající do příslušné kategorie. Obecnost předmětu regulace spočívá dle odpůrce v tom, že výkupní ceny a zelené bonusy se vztahují na veškerou elektřinu vyrobenou v uvedených zdrojích – vymezených taktéž obecně – bez rozdílu; stanovení konkrétní částky na jeho obecnosti nic nemění.

[11] Ke konzultačním povinnostem odpůrce uvádí, že jeho cenová rozhodnutí neprochází klasickým legislativním procesem, včetně meziresortního připomínkového řízení. V případě vydávání cenových rozhodnutí fakticky nelze odlišit legislativní a regulační činnost a konzultační proces tak do jisté míry zajišťuje účast ostatních subjektů na přípravě uvedených předpisů ve smyslu § 17 odst. 3 (transparentnost a předvídatelnost výkonu pravomocí odpůrce). S ohledem na výše uvedené odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### IV. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud nejprve přikročil k posouzení včasnosti a úplnosti kasační stížnosti. Kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. 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 přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Soud se musel předně vypořádat se stěžejní námitkou, tedy tvrzením, že cenové rozhodnutí odpůrce není právním předpisem, nýbrž opatřením obecné povahy.

[14] K tomu, co je opatřením obecné povahy, se vyjádřil Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, a sice že opatření obecné povahy je „*správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů.*“ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v § 171 jej negativně vymezuje tak, že jde o „*závažné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím*“. OOP tedy lavíruje mezi těmito dvěma instituty a je vyloučeno, aby právní předpis byl zároveň OOP a naopak. Z citovaného rozsudku nadto plyne, že „*Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního (obsahového) hlediska nespĺňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší (...).*“ Uvedený závěr lze vykládat i tak, že pokud navrhovatel (či jiný subjekt) určitý akt označí za OOP a podá návrh k soudu na jeho zrušení (či zrušení jeho části), soud z materiálního hlediska posoudí, zda napadený akt skutečně obsahuje znaky OOP. Chybí-li, soud takový návrh odmítne s tím, že se o OOP nejedná.

[15] Je-li jako OOP napadáno cenové rozhodnutí odpůrce, které stanovilo výkupní ceny elektřiny z podporovaných zdrojů energie, musí být postaveno najisto, o jaký druh aktu se jedná (právní předpis, správní rozhodnutí, OOP). K vymezení cenového rozhodnutí je zapotřebí vzít v potaz nejen závěry právní teorie, ale i judikaturu vrcholných soudů.

[16] Cenová rozhodnutí a jejich povaha byla předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu i soudu Ústavního. Judikatura v čase prodělala určitý vývoj, jelikož nazírání na tyto akty nebylo v judikatuře (především Ústavního soudu) vždy stejné. Nejvyšší správní soud zde souladně s krajským soudem odkazuje na usnesení ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010-55, publ. pod č. 2141/2010 Sb. NSS, ve kterém soud provedl rozbor tohoto vývoje v judikatuře Ústavního soudu.

[17] V první fázi judikatorního vývoje Ústavní soud konstatoval, že v případě stanovení konkrétní výše (regulované) ceny podle zákona o cenách o právní předpisy nižší právní síly nejde. Jde o rozhodnutí cenových orgánů, které musejí účastníci závazkového vztahu respektovat, neboť zákon jim tuto povinnost ukládá (nález ze dne 17. 2. 1999, sp. zn. II. ÚS 53/97). V usnesení ze dne 8. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 422/99, Ústavní soud zhodnotil výměr Ministerstva financí o regulaci cen jako akt, který má specifickou normativní povahu; jedná se o jakousi „čtvrtou“ kategorii, nejbližší podobnou právním předpisům. Pozdější judikatura (po roce 2000) toto pojetí opouští a v nálezu ze dne 23. 5. 2000, Pl. ÚS 24/99, Ústavní soud naplno přiznává, že **cenové výměry jsou právními předpisy**. Uvedené závěry Ústavní soud potvrdil také v usneseních ze dne 19. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 479/99, a ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02, dále rovněž v nálezu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02.

[18] Jelikož právní řád a ruku v ruce s ním i judikatura se neustále vyvíjí, změnil se i náhled Ústavního soudu na cenová rozhodnutí. Lze proto shrnout, že Nejvyšší správní soud neměl

důvodu se odchýlit od pozdější judikatury Ústavního soudu (především od plenárního nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/99) a přehodnotit nazírání na cenová rozhodnutí.

[19] Soud taktéž nemá žádného důvodu ke korekci vlastní (konstantní) judikatury k cenovým rozhodnutím. Rozsudek ze dne 9. 10. 2003, č. j. 7 A 6/2002-50, publ. pod č. 783/2006 Sb. NSS, konstatoval, že „[r]ozhodnutí cenového orgánu o zařazení zboží do seznamu zboží s regulovanými cenami podle § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, je pramenem práva.“ V rozsudku ze dne 18. 5. 2005, č. j. 2 As 4/2004-138, soud vyslovil, že v případě cenového rozhodnutí „se jedná o akt abstraktní (normativní povahy)“, který nemá charakter rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Pokud je proti takovému aktu podána žaloba, soud ji odmítne. K témuž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2007, č. j. 5 As 34/2006-118, publ. pod č. 1503/2008 Sb. NSS, a v rozsudku ze dne 28. 6. 2007, č. j. 6 As 34/2005-66. Konečně ve výše citovaném odmítavém usnesení ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010-55, byl formulován právní názor, že cenový výměr Ministerstva financí vydaný dle § 10 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, který pro obecný okruh adresátů obecně reguluje ceny v železniční dopravě, není opatřením obecné povahy, nýbrž právním předpisem. Nejvyšší správní soud proto v posuzované otázce souhlasí s právním hodnocením krajského soudu.

[20] Soud se dále zabýval argumenty stěžovatele týkajícími se formálních i materiálních znaků napadeného cenového rozhodnutí. Cenové rozhodnutí bylo odpůrcem vydáno na základě § 2c písm. b) zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, který stanoví, že „Energetický regulační úřad vydává **právní předpisy pro regulaci, sjednávání a kontrolu cen v oblasti energetiky**“. Cenové rozhodnutí je zcela jistě regulačním nástrojem v oblasti cen, které svým způsobem – jako každá cenová regulace – prakticky znamená omezení smluvní volnosti účastníků smluvního vztahu (srov. Bělohávek, A. J., Hótová, R.: *Cenová regulace z pohledu tuzemské, komunitární a mezinárodní úpravy a ochrany investic*. Sagit, Ostrava 2008, str. 39). Pokud zákon odpůrce výslovně zmocňuje k vydávání právních předpisů, současně mu nepřiznává pravomoc vydávat v této oblasti opatření obecné povahy tak, jak vyžaduje § 171 správního řádu. Jelikož odpůrce je státním orgánem, na který v plném rozsahu dopadá zásada, podle níž může činit pouze to, co zákon výslovně stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), a protože v oblasti regulace v oblasti energetiky mu kompetence vydávat opatření obecné povahy zákonem svěřena není, nelze učinit jiný závěr než ten, že cenové rozhodnutí nelze považovat za opatření obecné povahy (srov. výše citované usnesení č. j. 2 Ao 3/2010-55).

[21] Dle téhož ustanovení, tedy dle § 2c zákona č. 265/1991 Sb., bylo přitom vydáno i cenové rozhodnutí odpůrce č. 7/2008 ze dne 2. 9. 2008, k cenám tepelné energie, jehož obsahem je vymezení podmínek pro sjednání cen tepelné energie (srov. rozsudek ze dne 7. 2. 2013, č. j. 9 As 19/2012-44). Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl: „Podle § 2c zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, vykonává Energetický regulační úřad působnost při uplatňování, regulaci, sjednávání a kontrole cen v oblasti energetiky [písm. a) cit. ustanovení]. K naplnění tohoto úkolu vydává **právní předpisy pro regulaci** (o čemž v citované věci nebylo sporu – pozn. NSS), sjednávání a kontrolu cen v oblasti energetiky [písm. b) cit. ustanovení]. Na základě této úpravy vydal žalovaný cenové rozhodnutí č. 7/2008 (...).“ Napadené cenové rozhodnutí v nynější věci bylo taktéž vydáno právě dle § 2c zákona č. 265/1991 Sb. a § 17 odst. 6 písm. d) energetického zákona [„Energetický regulační úřad rozhoduje o (...) regulaci cen podle zákona o cenách“]. Soud má za to, že i v daném případě je cenové rozhodnutí z formálního hlediska právním předpisem.

[22] Stěžovatel poukazoval na konzultační povinnost odpůrce při vydávání cenového rozhodnutí dle § 17e odst. 2 a 3 energetického zákona a přirovnával ji k úpravě obsažené v § 172 správního řádu. Dle § 17e odst. 2 písm. a) je „Energetický regulační úřad je při výkonu své působnosti

*povinen konzultovat (...) návrh zásad cenové regulace a návrhy cenových rozhodnutí*“, a to prostřednictvím dálkově přístupného diskusního místa, kde „*umožňuje předkládání připomínek a uveřejňuje výsledky konzultace*“ (odst. 3 téhož ustanovení). Tyto konzultační povinnosti mají dle názoru soudu v průběhu tvorby a přijímání cenového rozhodnutí do jisté míry nahradit „resortní“ připomínkové řízení, což je jistě dáno způsobem, jakým se cenové rozhodnutí vydává. Na rozdíl od zákonné úpravy v § 172 správního řádu energetický zákon nestanoví postup při konzultacích, např. při podávání a vypořádání připomínek či námitek, nevymezuje vlastníky či jiné osoby, kteří by mohli být opatřením obecné povahy, resp. cenovým rozhodnutím, přímo dotčeni (srov. § 172 odst. 5 správního řádu) apod. Pravidla pro vedení konzultací na diskusním místě stanoví odpůrce, pokud nejsou stanovena energetickým zákonem, jiným právním předpisem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie (srov. § 17e odst. 3 *in fine* energetického zákona). Vznesené připomínky pak odpůrce zohlední, zohlední částečně či nezohlední a své rozhodnutí stručně odůvodní (viz vyhodnocení připomínek k návrhu cenového rozhodnutí, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje na webových stránkách odpůrce, dostupné online na: [http://www.eru.cz/user\\_data/files/cenova%20rozhodnuti/navrh/2012/Vypor\\_POZE.pdf](http://www.eru.cz/user_data/files/cenova%20rozhodnuti/navrh/2012/Vypor_POZE.pdf)).

[23] Dalším rozdílem, na který lze upozornit, je skutečnost, že správní orgán vyvěsí návrh OOP na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky. Je nepochybné, že odpůrce zpřístupní návrh cenového rozhodnutí na svých webových stránkách a k němu vede tzv. veřejný konzultační proces, žádné osoby však nevyzývá k podávání připomínek či námitek. Lze také poukázat na zákonnou dikci § 172 odst. 1 správního řádu [„(...) na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat (...)“], která předpokládá konkrétní územní rozsah působnosti OOP. U posuzovaného cenového rozhodnutí nelze o územním omezení či vymezených správních obvodech uvažovat – nejedná se tu na rozdíl od OOP o konkrétní předmět úpravy. Tento argument taktéž hovoří pro závěr, že cenové rozhodnutí je právním předpisem.

[24] K materiálním znakům cenového rozhodnutí soud uvádí, že otázkami ohledně materiální stránky opatření obecné povahy se soud zevrubně zabýval ve svých výše citovaných rozsudcích č. j. 1 Ao 1/2005-98 a č. j. 2 Ao 3/2010-55. Předně je nutno poznamenat, že mezi účastníky nebylo sporu o tom, že by cenové rozhodnutí uvádělo konkrétně vymezený okruh adresátů - nebyl zde uveden žádný konkrétní subjekt jako výrobce elektřiny, na kterého by se rozhodnutí vztahovalo. Stěžovatel však napadal jeho předmět a měl za to, že rozhodnutí řeší konkrétní situace. Z uvedených rozhodnutí vyplývá, že obecnost právní normy je třeba posuzovat jednak co do subjektů, jednak co do objektu právní normy. Obecností co do subjektů se rozumí, že nikdy nemůže řešit konkrétní případ (oproti opatření obecné povahy, které svůj předmět vymezuje konkrétně). Obecnost právní normy co do subjektů znamená, že nelze určit počet subjektů, jímž je norma adresována, jejich počet ostatně nemusí být ani určitelný (jediný subjekt nebo subjekt „každý“). Subjekty nelze označovat jmenovitě, ale druhově určitými znaky (Viktor Knapp jako příklad uvádí druhový subjekt „vojáci“ *versus* „vojín XY“). Jak uvádí rozsudek č. j. 1 Ao 1/2005-98, „[o]becnost právní normy tedy nespočívá v počtu jejích subjektů (v tom, zda je určitý nebo neurčitý), ale ve způsobu jejich určení, tj. v tom, zda jsou určeny druhově jako množina subjektů vymezená určitými znaky. Obecnost právní normy co do jejích subjektů je pak dána tehdy, jestliže jejím subjektem jsou všechny subjekty práv, které jsou prvkem dané množiny.“

[25] Tyto závěry se dají vztáhnout i na tvrzení stěžovatele, že předmět napadeného cenového rozhodnutí je konkrétní. Soud má ve shodě s krajským soudem za to, že tomu tak není. Stěžovatel požadoval vypustit veškeré kvalitativní údaje týkající se výkupních cen a zelených bonusů u jednotlivých způsobů výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů elektřiny v provozovnách uvedených do provozu v letech 2006-2012, tedy konkrétně: výkupní ceny

a zelené bonusy na elektřinu pro malé vodné elektrárny, pro výrobu elektřiny z biomasy, pro spalování bioplynu, skládkového plynu, kalového plynu a důlního plynu z uzavřených dolů, pro větrné elektrárny a pro výrobu elektřiny využitím slunečního záření. Cenové rozhodnutí stanoví výkupní ceny a zelené bonusy v tabulkách rozdělených dle uvedených druhů technologických postupů. Rozhodnutí tudíž nestanoví počty subjektů těchto norem, počet subjektů není ani předem určitelný. Předmět úpravy tak nedopadá na konkrétní případy, ale na předem blíže neurčený okruh případů, který je pouze určeným způsobem specifikován. Tento okruh případů je vymezen obecně; daná norma dopadá na všechny výrobce elektřiny v rozsahu vymezených kritérií v jednotlivých tabulkách – např. všem výrobcům, kteří vyrábějí elektřinu spalováním čisté biomasy, uvedli svou výrobu do provozu do 31. 12. 2007 a používají biomasu kategorie O3, se stanoví výkupní cena ve výši 2.530 Kč/MWh (srov. tabulka 1.7, řádek 242 napadeného rozhodnutí). Takovým vymezením předmětu se pouze určuje několik obecných množin subjektů, kterým se stanoví výše výkupních cen a zelených bonusů. Jde o obecnou skutkovou podstatu, jejímž subjektem jsou všechny subjekty práv, které jsou prvkem dané množiny (např. všichni výrobci elektřiny vyrábějící elektřinu v malých vodních elektrárnách). Lze tudíž souhlasit s odpůrcem i s názorem krajského soudu, že obecnost předmětu regulace spočívá v tom, že výkupní ceny a zelené bonusy se vztahují na veškerou elektřinu vyrobenou v uvedených zdrojích vymezených obecnými znaky, a to bez rozdílu.

[26] Napadené cenové rozhodnutí tedy není opatřením obecné povahy, nýbrž právním předpisem, jelikož jeho adresát i předmět je obecný. Námitka stěžovatele není důvodná.

[27] Další námitka stěžovatele, že krajský soud nepostavil najisto, proč cenové rozhodnutí není opatřením obecné povahy, taktéž neobstojí. Krajský soud se dostatečně jasně a precizně vypořádal s návrhem stěžovatele a své závěry podpořil i judikaturou (ač ne vždy jednotnou) Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu, která na ni navazovala. Rozhodnutí krajského soudu je přezkoumatelné a v rámci kasačního přezkumu obstojí. Námitka tedy není důvodná.

[28] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitkám stěžovatele a kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a odpůrci žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 19. března 2014

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu