



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Mgr. M. V.**, proti žalované: **OTE, a.s.**, sídlem Sokolovská 192/79, Praha 8, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované, návrhu na zrušení opatření obecné povahy a žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2022, č. j. 5 A 137/2021 - 49,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalovaná dne 13. 10. 2021 publikovala na svých internetových stránkách oznámení, že v systému pozastavila činnost mj. společnosti Europe Easy Energy a.s. (dále též „dodavatel žalobce“) z důvodu pozbytí možnosti této společnosti dodávat plyn a elektřinu, a to na základě oznámení tohoto dodavatele, které žalovaná obdržela. Dále oznámením informovala zákazníky tohoto dodavatele, že jim budou nově dodávat plyn a elektřinu dodavatelé poslední instance (dále jen „DPI“), kteří následně dodávky energií převzali, a to za cenu několikanásobně vyšší než ceny, které měl žalobce sjednány s dodavatelem.

[2] Žalobce uvedené oznámení žalované napadl žalobou u Městského soudu v Praze. Dle jeho názoru žalovaná tímto oznámením pozastavila činnost žalobcova dodavatele a rozhodla

o přeražení zákazníků k DPI, aniž prověřila, zda k tomu byly splněny zákonné podmínky. Tím nezákonně zasáhla do žalobcových práv. Žalobce kvalifikoval uvedené oznámení jako opatření obecné povahy, rozhodnutí materiální povahy a dále jako nezákonný zásah.

[3] Městský soud podanou žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení s odůvodněním, že ve věci není dána pravomoc správních soudů, neboť žalovaná není správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Žalovaná je právnickou osobou, jejímž jediným akcionářem je Česká republika. Vykonává činnost operátora trhu s elektřinou a plynem, a to na základě výlučné licence udělené Energetickým regulačním úřadem. Z žádného zákonného ustanovení nelze dle městského soudu dovodit, že by žalované bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech jiných osob v rámci veřejné správy. Městský soud okolnosti dané věci vyhodnotil tak, že dodavatel žalobce oznámil žalované pozbytí možnosti dodávat elektřinu a plyn, žalovaná následně oznámila DPI registrační čísla odběrných míst jeho zákazníků a předávacích míst a DPI vznikla ze zákona povinnost dodávat těmto zákazníkům elektřinu a/nebo plyn. Žalobcovu tvrzení, že žalovaná rozhodla o pozastavení činnosti dodavatele žalobce a přeřadila jeho zákazníky k DPI, není dle městského soudu pravdivé, neboť takovou pravomoc žalovaná nemá. Dle městského soudu taktéž nelze z právní úpravy dovodit povinnost operátora trhu prověřovat oznámení dodavatelů energií, že pozbyli možnost dodávat elektřinu nebo plyn svým zákazníkům. Institut DPI byl zřízen právě za účelem ochrany před nečekaným a náhlým ukončením dodávek energií smluvním dodavatelem, a proto by prověřování požadované žalobcem bylo v rozporu se smyslem a účelem právní úpravy. Zahájení dodávek ze strany DPI nemá žádný vliv na trvání smluvních závazků mezi žalobcem a jeho dodavatelem, ani na možnost domáhat se náhrady škody vzniklé z porušení smluvní povinnosti dodávat elektřinu a/nebo plyn.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Dle jeho názoru je napadené usnesení postaveno na „důkazu kruhem“ (žalovaná o pozastavení činnosti dodavatele žalobce nerozhodla, neboť takovou pravomoc nemá), zjevném logickém rozporu (úkony žalované se nedotkly právní sféry žalobce s ohledem na jeho možnost domáhat se náhrady škody) a nepodložených právních závěrech (žalované není svěřeno právo rozhodovat o právech a povinnostech jiných osob v oblasti veřejné správy).

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti setrval na názoru, že podmínky stanovené zákonem pro převod zákazníků do režimu DPI platí objektivně a je třeba je žalované jako operátorovi trhu doložit. Žalovaná je právnickou osobou, která organizuje, řídí a udržuje energetický trh ve funkčním stavu, není pouhým doručovatelem oznámení činěných dodavatelé energií. Městský soud (i žalovaná) se dle stěžovatele mylí v závěru, že povinnost oznámit DPI registrační čísla odběrných míst zákazníků a jejich předávacích míst má žalovaná bez ohledu na skutečnost, zda je pravdivé oznámení dodavatele, že pozbyl oprávnění nebo možnost dodávat elektřinu a/nebo plyn. Tyto okolnosti je nutno doložit, a to rozhodnutím o odebrání licence v případě pozbytí oprávnění, nebo podáním insolvenčního návrhu, který osvědčí nemožnost plnit finanční závazky dodavatele, v případě pozbytí možnosti dodávat energie. Žalovaná však doložení splnění zákonných podmínek nevyžadovala a režim dodávek ze strany DPI aktivovala bez dalšího.

[6] Stěžovatel se domnívá, že má veřejné subjektivní právo nebýt v soukromoprávních vztazích rušen veřejnou mocí. Žalovaná je ze zákona nadána veřejnou autoritativní mocí vstoupit v zákonem stanovených případech do právní sféry stěžovatele, suspendovat závazek dodavatele energií a organizačně stěžovateli zajistit dodávky od DPI. Dle stěžovatele se jedná o autoritativní

pokračování

působení a veřejnoprávní povinnost, kterou žalované stát svěřil jako operátorovi trhu s cílem zajistit fungování veřejného statku. Stěžovatel roli žalované charakterizoval jako roli rozhodčího. Žalovaná v tomto případě nepochybně nevystupuje jako osoba soukromého práva, ale jako osoba, které zákon svěřuje pravomoc posoudit, zda jsou naplněny zákonem stanovené podmínky pro aktivaci DPI. Žalovaná tímto posouzením zakládá veřejná subjektivní práva účastníků trhu, konkrétně povinnost DPI energii dodat a povinnost zákazníků za dodávky energií provádět úhradu.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila svoji roli operátora trhu jednajícího na základě výlučné licence, přičemž postupuje v souladu s právními předpisy, uzavřenými smlouvami a obchodními podmínkami. Popřela, že by disponovala vrchnostenským oprávněním, neboť sama je společně s ostatními pouze účastníkem trhu. Nemůže tedy vydávat závazná rozhodnutí v oblasti veřejné správy, opatření obecné povahy, či se jako správní orgán dopustit nezákonného zásahu. Žalovaná popsala a vysvětlila proces přechodu odběrného místa stěžovatele k DPI. V této souvislosti souhlasila s názorem městského soudu, že nemohla rozhodnout o pozastavení činnosti stěžovatelova dodavatele o přeřazení jeho zákazníků k DPI, neboť takovou pravomoc ze zákona nemá. K namítané povinnosti prověřovat oznámení dodavatelů energií o pozbytí oprávnění nebo možnosti dodávat energie poznamenala, že tento výklad směřuje proti smyslu institutu DPI jako ochrany před nečekaným a náhlým ukončením dodávky energií ze strany smluvního dodavatele. Uvedla, že nenese žádnou odpovědnost za případné nesplnění smluvních závazků dodavatelem (zde dodavatelem stěžovatele). Dále upozornila na skutečnost, že podání návrhu na zahájení insolvenčního řízení zákon nestanoví jako podmínku pro zahájení dodávek DPI. Žalovaná je v obdobných případech povinna bezodkladně plnit zákonem uložené informační povinnosti, aby nedošlo k ohrožení přerušování dodávek energie dotčeným zákazníkům. Není tedy dán prostor pro ověřování požadované stěžovatelem.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] V projednávané věci je mezi účastníky řízení předmětem sporu otázka, zda žalovaná jako operátor trhu s elektřinou a plynem má postavení správního orgánu [ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a zda tedy bylo možné se proti zveřejněnému oznámení bránit žalobou proti rozhodnutí, případně návrhem na zrušení opatření obecné povahy, anebo žalobou na ochranu před stěžovatelem namítaným nezákonným zásahem.

[10] Podle § 4 odst. 1 s. ř. s. *soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu* (pozn.: zvýraznění podržením doplnil Nejvyšší správní soud). Podle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. pak *ve správním soudnictví dále soudy rozhodují o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem*. Rovněž v případě opatření obecné povahy platí, že musí být vydáno správním orgánem (§ 101a odst. 1 s. ř. s.).

[11] Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. již rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, č. 1717/2008 Sb. NSS) vychází při zkoumání toho, zda je v konkrétní věci dána pravomoc správních soudů, z tříprvkové definice přezkoumávané činnosti plynoucí z citovaného § 4 odst. 1 s. ř. s.:

- vůči adresátovi vystupuje orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, fyzická nebo právnická osoba, nebo jiný orgán;
- tato entita má pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (rozhodnutí), či jinak do jejich práv a povinností zasahovat (zásah);
- tuto pravomoc vykonává v oblasti veřejné správy.

[12] Přezkumu ve správním soudnictví přitom může být podrobena pouze taková činnost, která naplňuje všechny tři uvedené definiční prvky současně. Městský soud správně vyhodnotil, že žalovaná v souzené věci nerozhodovala o právech a povinnostech jiných osob v rámci veřejné správy (tedy nenaplnila druhé ani třetí kritérium), když v systému zveřejnila oznámení o pozastavení činnosti dodavatele stěžovatele. Činnost žalované je totiž právem regulována výhradně soukromoprávní metodou regulace.

[13] Žalovaná je operátorem trhu s elektřinou a plynem. Podle § 20a zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), je *operátorem trhu akciová společnost založená státem* (odst. 1), *akcie vlastní stát nebo provozovatel přenosové soustavy* (odst. 2) a *operátor trhu musí mít ke své činnosti licenci* (odst. 3), která je licenci *vylučnou pro celé území České republiky* [§ 4 odst. 2 písm. c) energetického zákona]. Činnost operátora je podnikáním v energetickém odvětví (§ 3 odst. 1 energetického zákona). Již z těchto úvodních odstavců vyplývá, že žalovaná nemá postavení orgánu moci výkonné, či jiného orgánu, kterému by bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech jiných osob, nýbrž se jedná o právnickou osobu (odlišnou od státu).

[14] Energetický zákon ukládá operátorovi trhu řadu povinností (§ 20a odst. 4 a 5) a zároveň zakládá některá práva, zejména právo vyžadovat konkrétní údaje od ostatních účastníků trhu (§ 20a odst. 6). Při porovnání s právní úpravou, která stanoví působnost Energetického regulačního úřadu, včetně jemu svěřených konkrétních pravomocí (§ 17), je zjevné, že § 20a energetického zákona nekonstruuje postavení operátora trhu jako správního orgánu, nýbrž jako účastníka trhu [§ 22 odst. 1 písm. d) a § 56 odst. 1 písm. g)]. Operátor trhu pak sice má výlučné postavení, když na základě výlučné licence plní specifické povinnosti uložené mu zákonem, avšak toto ustanovení mu nezakládá žádnou působnost v oblasti veřejné správy a nesvěřuje mu žádné pravomoci k její realizaci. Naopak, z jiných částí energetického zákona vyplývá, že operátor trhu vstupuje do interakcí s ostatními účastníky trhu prostřednictvím smluvních instrumentů (§ 50 odst. 5, 7, 8, 9, 11 a § 72 odst. 8). Z textu, systematiky ani smyslu a účelu zákona přitom nevyplývá, že by tyto smlouvy měly povahu smluv veřejnoprávních. V rámci smluvních vztahů jsou pak účastníky trhu podpůrně využívány také obchodní podmínky, které operátor trhu zpracovává a zveřejňuje [§ 20a odst. 4 písm. i)], a to poté, co je schválí Energetický regulační úřad [§ 17 odst. 7 písm. g)]. Vztahy mezi účastníky trhu, včetně operátora trhu, jsou tedy regulovány soukromoprávní metodou regulace, bez prvků subordinace. Ani jako právnická osoba tedy žalovaná autoritativně nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, ani jinak do jejich práv mocensky nezasahuje.

[15] Podle § 12a odst. 2 energetického zákona platí, že *dodavatel poslední instance dodává elektřinu nebo plyn zákazníkovi, jehož dodavatel elektřiny nebo plynu pozbyl oprávnění nebo jako subjekt účtování nesplňuje finanční podmínky účtování odchylek nebo v případě dodávky elektřiny na základě smlouvy o sdružených službách dodávky elektřiny nemá zajištěnou související službu v elektroenergetice nebo v případě dodávky plynu na základě smlouvy o sdružených službách dodávky plynu nemá zajištěnou související službu v plynárenství. Tato povinnost vzniká dnem, kdy operátor trhu oznámí dodavateli poslední instance registrační číslo odběrného místa a předávacích míst dotčeného zákazníka, v němž nikdo neodpovídá za odchylku, trvá nejdéle 6 měsíců a nevztahuje se na zákazníka, jehož spotřeba plynu za posledních 12 měsíců byla vyšší než 630 MWh.*

pokračování

[16] Podle odst. 3 téhož ustanovení zákona *dodavatel elektřiny nebo plynu, který pozbyl oprávnění nebo možnost dodávat elektřinu nebo plyn nebo nemá zajištěnu službu distribuční soustavy, informuje o této skutečnosti neprodleně operátora trhu. Provozovatel distribuční soustavy, uvnitř jehož vymezeného území se nachází odběrné místo, pro které není zajištěna služba distribuční soustavy podle odstavce 2, informuje o této skutečnosti neprodleně operátora trhu.*

[17] Rovněž z citovaného znění § 12a energetického zákona upravujícího institut DPI je zřejmé, že toto ustanovení toliko stanovuje práva a povinnosti zde vymezeným účastníkům trhu, a to povinnost dodavatele elektřiny nebo plynu, který pozbyl oprávnění nebo možnost dodávat elektřinu nebo plyn, nebo nemá zajištěnu službu distribuční soustavy, informovat o této skutečnosti operátora trhu (odst. 3), dále povinnost provozovatele distribuční soustavy informovat operátora trhu, že uvnitř jeho vymezeného území se nachází odběrné místo bez zajištěné služby distribuční soustavy (tamtéž). Další povinností stanovenou v § 12a odst. 2 energetického zákona je povinnost operátora trhu posléze oznámit DPI registrační číslo odběrného místa a předávacích míst dotčeného zákazníka, v němž nikdo neodpovídá za odchylku [definici odchylky v elektroenergetice obsahuje § 2 odst. 2 písm. a) bod 7 a v plynárenství § 2 odst. 2 písm. b) bod 6 energetického zákona], čímž *ex lege* vzniká povinnost DPI dodávat elektřinu a/nebo plyn (tamtéž). Ani uvedená právní úprava nezakládá jakoukoli působnost a související pravomoc žalované v oblasti veřejné správy, jak se mylně domnívá stěžovatel. Jedná se opět o soukromoprávní povinnost operátora trhu oznamovat DPI místa zákazníků, v nichž nikdo neodpovídá za odchylku, resp. skutečnost, že ve vztahu k těmto místům neexistuje subjekt splňující finanční podmínky zúčtování odchylek, což souvisí s postavením dosavadního dodavatele energií jako tzv. subjektu zúčtování.

[18] Subjektem zúčtování je *fyzická nebo právnická osoba, pro kterou operátor trhu na základě smlouvy o zúčtování odchylek provádí vyhodnocení, zúčtování a vypořádání odchylek* [v elektroenergetice viz § 2 odst. 2 písm. a) bod 12 a v plynárenství § 2 odst. 2 písm. b) bod 18 energetického zákona]. Pokud osoba ztratí postavení subjektu zúčtování, je fakticky vyloučena z obchodování s elektřinou a/nebo plynem. Bez převzetí odpovědnosti za odchylku nemůže být dodávka elektřiny nebo plynu s ohledem na způsob organizace trhu s elektřinou nebo plynem a jejich povahu realizována. Účastník trhu, který nese odpovědnost za odchylku a který je zároveň subjektem zúčtování odchylek [§ 22 odst. 2 písm. a) energetického zákona], tak musí být vždy určitelný. Pro postavení subjektu zúčtování je rozhodující smlouva o zúčtování odchylek uzavřená s operátorem trhu (§ 50 odst. 11 a § 72 odst. 8 energetického zákona), tedy opět soukromoprávní smluvní ujednání, které při zohlednění schválených obchodních podmínek a prováděcích právních předpisů (vyhláška č. 408/2015 Sb., o Pravidlech trhu s elektřinou, a vyhláška č. 349/2015 Sb., o Pravidlech trhu s plynem) určuje podmínky, za nichž bude smluvní partner operátora trhu (dodavatel energií) splňovat finanční podmínky zúčtování odchylek.

[19] Z výše popsaného je zřejmé, že ani v případě, kdy žalovaná jako operátor trhu oznamuje DPI místo, v němž nikdo neodpovídá za odchylku, nejedná ve vrchnostenském postavení, neboť pouze informuje o skutečnosti, která nastala v rámci smluvního vztahu, v němž jsou jeho účastníci v rovném postavení a v němž mezi nimi neexistuje vztah subordinace. Na soukromoprávní povaze činnosti operátora trhu nic nemění ani skutečnost, že s tímto oznámením je ze zákona spojen následek v podobě vzniku závazkového vztahu mezi zákazníky a DPI. Proto je správný závěr městského soudu, že žalovaná nemá pravomoc rozhodovat o pozastavení činnosti dodavatele energií, neboť v tomto ohledu plní pouze zákonem uloženou povinnost a informuje o skutečnostech vyplývajících ze smluvního vztahu založeného smlouvou o vyúčtování. Rovněž nemá pravomoc přeradit zákazníky do režimu DPI, neboť tato právní skutečnost nastává ze zákona (*ex lege*).

[20] K uplatněným stěžovatelským námitkám Nejvyšší správní soud uvádí, že z výše podaného podrobného výkladu je patrné, že závěr městského soudu, že žalovaná o pozastavení činnosti dodavatele stěžovatele nerozhodla, neboť takovou pravomoc nemá, nepředstavuje „důkaz kruhem“ (pozn.: správně myšlena patrně „argumentace kruhem“). Stejně tak není stěžovatelem nazvaným „logickým nesmyslem“ ani závěr městského soudu, že se úkony žalované nedotkly jeho právní sféry s ohledem na možnost domáhat se náhrady škody v občanském soudním řízení. Nejvyšší správní soud podotýká, že městský soud odkazem stěžovatele na řešení jeho situace prostředky soukromého práva pouze podpořil svůj závěr, že s ohledem na metodu právní regulace není možné domáhat se v souzeném případě ochrany u soudů ve správním soudnictví.

[21] K opakovaně formulované stěžovatelské námitce, že podmínky stanovené zákonem pro převod zákazníků do režimu DPI platí objektivně a že je třeba je žalované jako operátorovi trhu doložit, Nejvyšší správní soud uvádí, že hodnocení správnosti postupu žalované je pro souzenou věc irelevantní, neboť žaloba byla odmítnuta pro nedostatek pravomoci správních soudů. Za dané situace proto nebylo možné, aby se městský soud zabýval hodnocením správnosti postupu žalované, a nemůže tak činit ani Nejvyšší správní soud. Nad rámec rozhodovacích důvodů lze pouze upozornit na rozpornost stěžovatelských tvrzení k této otázce. Na straně jedné totiž stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že netvrdí, že by žalovaná jako operátor trhu byla povinna prověřovat splnění podmínek pro přechod k DPI (bod 13 kasační stížnosti), zároveň však tvrdí, že je žalovaná povinna zohlednit pravdivost skutečností tvrzených dodavatelem (bod 15 kasační stížnosti).

[22] K tvrzenému veřejnému subjektivnímu právu stěžovatele „nebýt ve svých soukromoprávních vztazích rušen veřejnou mocí“ Nejvyšší správní soud uvádí, že k rušení stěžovatele veřejnou mocí v souzené věci z důvodů uvedených výše nedošlo. Žalovaná nezasáhla do právní sféry stěžovatele jako vykonavatel veřejné moci, nýbrž plnila své vlastní zákonné povinnosti. Dovozuje-li stěžovatel veřejnoprávní a autoritativní povahu činnosti žalované z cíle právní úpravy, neboť operátor trhu zajišťuje fungování veřejného statku, uvádí Nejvyšší správní soud, že byt' lze bezproblémové fungování trhu s energiemi patrně považovat za veřejný zájem, čemuž např. odpovídá i zavedení institutu DPI majícího zajistit, aby se zákazníci neocitli v situaci, kdy do jejich odběrných míst nebude dodávána žádná energie, stěžovatel opomíjí, že k naplnění tohoto zájmu může zákonodárce zvolit též soukromoprávní metodu regulace, jak k tomu došlo v tomto případě.

[23] Namítá-li stěžovatel, že žalovaná svým posouzením zakládá veřejná subjektivní práva účastníkům trhu, neboť bez existence smluvního vztahu dochází k založení závazkového vztahu mezi DPI a zákazníkem, jehož obsahem je povinnost DPI dodat energie a povinnost zákazníka provádět za dodávky energií úhrady, Nejvyšší správní soud opětovně zdůrazňuje, že tento nový závazkový vztah vzniká ze zákona (*ex lege*), nikoli v důsledku autoritativního aktu žalované.

[24] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že městský soud dospěl v napadeném usnesení ke správnému právnímu závěru, že věc nespadá do pravomoci správních soudů, a žalobu proto v souladu se zákonem odmítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

pokračování

[26] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované náklady řízení nevznikly, náhrada nákladů řízení se jí tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 15. června 2022

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu