

## Posudek oponenta na rigorózní práci

Rigorózní práce: **Právní aspekty cenové regulace v odvětví elektroenergetiky a plynárenství**

Autorka: **Mgr. Jana Osadská**

Vedoucí: JUDr. Jakub Handrlica, LL.M., Ph.D.

Oponent: JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

### I.

#### *K předmětu (téma) práce:*

Téma je aktuální, závažné a obsahově zajímavé. Ačkoli je pochopitelně zaměřeno na právní aspekty, nezbytně v sobě zahrnuje složitou problematiku především dvou oborů, a sice práva a ekonomie. V oblasti práva je stěžejní problematika odpovídajících právních forem, které má zákonodárce pro cenovou regulaci na daném úseku stanovit. V oblasti ekonomie je pak stěžejní problematika vhodných metod pro výpočet optimální direktivně určené ceny v prostředí více či méně přirozených monopolů. Autorka poctivě rozpracovala obě tyto oblasti.

#### *K systematické práci:*

Práce je logicky rozčleněna do 5 částí, včetně Úvodu a Závěru. Má 149 stran vlastního textu. Po Úvodu se v druhé části autorka zabývá základními obecnými pojmy a instituty cenové regulace ve zkoumaných odvětvích, zejména smyslem a podstatou ekonomické regulace a cenové regulace, a to jednak obecně, jednak specificky. V třetí části podává přehled platné právní úpravy. Čtvrtá část, která je jádrem práce, je pak rozdělena do 10 oddílů. V oddílech 4.1.- 4.5. se autorka zabývá především obsahovou a ekonomickou stránkou cenové regulace, zejména metodami a zásadami cenové regulace. V oddílu 4.8. rozebírá rámec hmotněprávní úpravy cenové regulace. V oddílech 4.9. - 4.11. pak podává z právního hlediska nejzajímavější výklad o formě a obsahu cenových rozhodnutí a možnostech či variantách jejich (zejména soudního) přezkumu, a to *de lege lata* i *de lege ferenda*. Syntetický Závěr pak shrnuje nejvýznamnější zjištění z přechozích pasáží práce.

#### *K metodice a práci s prameny:*

Metodika práce je založena především na analýze platné zákonné úpravy, nicméně s kvalitními přesahy na jedné straně do evropského práva a do teorie práva, na druhé straně do ekonomie. Zejména v oddílech 4.2. a 4.3. autorka precizně rozebrala ekonomickou stránku tvorby cenové regulace. V rozsáhlém oddílu 4.9. zevrubně analyzovala právně teoretické otázky týkající se možných forem cenové regulace prostřednictvím normativního, abstraktně-konkrétního a individuálního správního aktu. Z hlediska metodologického má práce podle mého názoru dva nedostatky. Za prvé, autorka nezvládla zcela ústavněprávní souvislosti, které jsou pro otázku použitelnosti právních forem cenové regulace stěžejní a do značné míry

determinují možnosti zákonodárce. Za druhé, autorka leckdy přistupuje k judikatuře jako k soudním precedentům, tedy jako k samostatným pramenům práva v anglo-americkém typu právní kultury, přičemž opomíjí, že v českém právu nutně představují jen způsob kazuistického výkladu zákonných, popřípadě ústavních norem či principů; tyto normy či principy je pak při práci s naší judikaturou třeba primárně identifikovat a interpretovat – což autorka ne vždy učinila. Tyto nedostatky však nejsou zásadní a nesnižují podstatněji kvalitu zpracování mimořádně náročné problematiky s celkově dostatečným základem relevantní literatury a judikatury.

*K obsahové struktuře (systematice) práce:*

Práce má podle mého názoru jednu výraznou přednost a jeden podstatnější nedostatek.

Předností práce je kvalitní obsahová a z velké části nejen právní, ale i ekonomická analýza metod a zásad cenové regulace. Autorka jasně a srozumitelně, se zřetelnou znalostí ekonomické stránky věci vysvětlila podstatu, výhody i nevýhody dvou základních přístupů v cenové regulaci, a sice nákladové metody a výnosové metody, jakož i třetího, alternativního přístupu, a sice metody komparace s konkurenčními subjekty (oddíly 4.2. a 4.3, str. 78 a násl.).

Nedostatek práce se týká oddílů 4.9. a 4.10. Autorka v nich rozebírá materiální a formální povahu správních aktů cenové regulace Energetického regulačního úřadu (ERÚ). Správně na str. 103 a 110 uvádí, že zákon o cenách ani energetický zákon nespecifikuje formu aktů cenové regulace a že z příslušných ustanovení zákona o cenách „nelze bez dalšího považovat správní akt cenové regulace za individuální správní akt, i když je označen jako rozhodnutí“ (s. 110). Na základě toho autorka provádí kvalitní a obsahově správnou právně-teoretickou analýzu tripartice právních aktů, a sice aktu normativního, abstraktně-konkrétního a individuálního, přičemž (opět správně) zjišťuje, že jednotlivé akty cenové regulace podle energetického zákona nejsou z materiálního hlediska homogenní a mají někdy povahu aktu normativního, někdy aktu individuálního (s. 123). Přitom vychází z relevantní judikatury nejen Nejvyššího správního soudu, ale i Ústavního soudu, zejména z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/99, kde je ovšem jasně vyjádřen tento klíčový závěr: „Z pojmu právního státu, jenž nachází své ústavní zakotvení v čl. 1 Ústavy, vyplývá princip, dle něhož zákonodárce ani exekutiva nemůže s formami práva, tj. s prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce, jakož i hledisky dalšími, zejména transparentnosti, přístupnosti a jasnosti“. Všechny právě popsané vcelku kvalitní, správné a zajímavé úvahy však nevycházejí z toho, co je pro dané otázky obsahu a formy právních aktů cenové regulace nejdůležitější, a sice z relevantních ústavních principů, které pro zákonodárce (ale i správní praxi) předurčují meze při volbě odpovídajících právních forem. Jde zejména o ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR (jedinou ústavně přípustnou formou normativního právního aktu ERÚ je právní předpis), čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod (právo na zákonem stanovený postup při individuálním rozhodování o subjektivních právech osob) a čl. 36 odst. 2 a 4 Listiny (právo domáhat se soudní ochrany před nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné správy). Autorka tyto ústavní principy prakticky opomněla, přesněji řečeno opomněla z nich vyjít a provést jejich výklad ve vztahu k platné zákonné úpravě právní formy aktů cenové regulace ERÚ. Použitelná rozhodnutí ÚS (na str. 118 a násl.) autorka rozebírá jako samostatné prameny práva, tedy bez základní (výchozí) vazby na použitelné ústavní normy. Autorce tak uniklo, co je v tomto směru primární, a sice, že platná zákonná úprava cenové regulace, která příslušným regulačním aktům nepřiznává žádnou pravidelnou (typickou) právní formu, zřejmě odporuje výše citovaným ústavním ustanovením, které právě

s pravidelnými formami, zejména s formou „rozhodnutí“, spojují základní práva (režimy) na stanovený postup a na soudní ochranu. Zvláště když některé akty cenové regulace v oblasti plynárenství (s. 123 a násl.) jsou zřejmě z materiálního hlediska individuálními správními akty. Autorka se však do této roviny úvah odmítla pustit s odůvodněním, že k tomu zatím není specifická judikatura: „*Bohužel jelikož cenové rozhodnutí ve stávající podobě nebylo zatím předmětem přezkumu Ústavního soudu, nelze s určitostí říci, že dochází k rozporu mezi právní formou cenového rozhodnutí a obsahem tohoto rozhodnutí, které může mít fakticky (podle mého názoru právně – pozn. P.S.) povahu individuálního rozhodnutí.*“ Jenže to je právě úkolem teorie (a vědeckých prací zvláště), pokusit se odpovídat na otázky, které dosud judikatura nevyřešila.

S ohledem na výše uvedené je zavádějící závěr autorky na str. 126: „*Pokud jde o proceduru přijímání rozhodnutí ERÚ, z Ústavy ČR žádné zvláštní požadavky nevyplývají.*“ Opak je pravdou: zejména ze základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 a 4 Listiny vyplývají, k tomu viz nejen výše cit. nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 24/99, ale i např. usnesení ÚS sp. zn. IV. ÚS 673/02 (č. 36, sv. 28 Sbírky ÚS) a mnoho dalších.

Drobná připomínka: na str. 36-38 autorka názorně informativně vysvětluje, z jakých částí se skládá cena elektřiny. Uvádí, že neregulovaná část elektřiny tvoří 36,7%, zatímco regulovaná část se skládá z dílčích složek, které jednotlivě vypočítává a uvádí na str. 38 takto: 3,6%, 30%, 3%, 0,2%, 12,5%. Výsledek těchto složek činí ale 49,3%. Pokud přičteme 36,7%, dělá to celkem nikoli 100%, ale 86%. Součet tedy nevychází. Kam se podělo zbylých 14%?

*K formální stránce práce:*

Autorka se vyjadřuje jazykově správně a stylisticky kultivovaně, stručně, jasně a srozumitelně. Na str. 116 a 117 používá výraz „subsumizace“, což se podle mne nepoužívá (správně: „subsumpce“). Výraz „opce“ (např. oddíl 4.10.1.) je na mne v dané souvislosti příliš „vědecký“, na první pohled mu nerozumím, spíše bych řekl prostě jen „možnost“.

*Shrnuji:*

Práce je celkově zdařilá a splňuje všechny požadavky stanovené pro rigorózní práce. Prosím autorku, aby se při obhajobě pokusila reagovat na mé připomínky výše.

## II.

Předloženou práci **doporučuji k obhajobě** a - s výhradou průběhu obhajoby – ji navrhuji klasifikovat známkou „**velmi dobře**“.

V Praze dne 14.11.2016

JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.