

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jana Osadská

**Právní aspekty cenové regulace v odvětví
elektroenergetiky a plynárenství**

Rigorózní práce

Školitel autora rigorózní práce: JUDr. Jakub Handrlica, LL. M., Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 24. 10. 2016

Prohlašuji, že jsem předloženou rigorózní práci vypracoval/a samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Mgr. Jana Osadská

V Praze dne 24. října 2016

Děkuji JUDr. Jakobovi Handrlíci, LL. M., Ph.D., školiteli mé rigorózní práce za vstřícnost, cenné připomínky, podněty a účinnou pomoc při zpracování.

Obsah

Čestné prohlášení.....	IV.
Poděkování	V.
Seznam zkratk	VIII.
Právní předpisy:.....	VIII.
Ostatní zkratky:.....	XI.
1. Úvod	12
2. Obecný úvod do otázek cenové regulace v elektroenergetice a v plynárenství	14
2.1. Pojem elektřina a plyn	14
2.2. Odvětví elektroenergetiky a plynárenství.....	17
2.3. Trh s elektřinou a trhu se zemním plynem	18
2.3.1. Základní pojmy v elektroenergetice	19
2.3.2. Základní pojmy v plynárenství	23
2.4. Regulace cen obecně	26
2.5. Cena elektřiny a cena plynu.....	35
2.5.1. Cena elektřiny	36
2.5.2. Cena plynu	38
3. Právní úprava cenové regulace.....	40
3.1. Vliv Evropského práva na cenovou regulaci v elektroenergetice a v plynárenství.....	40
3.2. Vnitrostátní právní úprava regulace cen v energetických odvětvích	50
3.2.1. Cenová regulace v širším rámci ústavního pořádku	50
3.2.2. Zákon o cenách a zákon o cenových orgánech	53
3.2.3. Energetický zákon.....	54
3.2.4. Vztah zákona o cenách a energetického zákona	58
3.2.5. Regulační vyhlášky	60
3.2.6. Správní řád	65
4. Současná podoba výkonu cenové regulace v elektroenergetice a plynárenství v ČR	67
4.1. Veřejná správa v oblasti cenové regulace v energetických odvětvích	69
4.1.1. Výkon cenové regulace Energetickým regulačním úřadem	76
4.2. Obecné metody cenové regulace.....	78
4.3. Regulační období a regulovaný rok	81
4.4. Zásady cenové regulace	85
4.5. Regulační výkazy a další podklady pro stanovení cen	87
4.6. Oznámení parametrů	90
4.7. Zveřejňování cenových rozhodnutí Energetického regulačního úřadu	94
4.8. Hmotněprávní pravidla cenové regulace	96
4.8.1. Ekonomicky oprávněné náklady	97

4.8.2.	Odpisy	101
4.8.3.	Přiměřený zisk	103
4.8.4.	Ceny za mezinárodní přepravu plynu	105
4.9.	Cenové rozhodnutí	107
4.9.1.	Materiální stránka cenového rozhodnutí	108
4.9.2.	Teoretické východiska pro určení právní formy cenového rozhodnutí	110
4.9.3.	Cenové rozhodnutí jako právní předpis	117
4.9.4.	Cenové rozhodnutí jako individuální správní akt	123
4.9.5.	Potenciál institutu opatření obecné povahy v oblasti regulace cen v elektroenergetice a plynárenství	
4.9.6.	Možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu o regulované ceně	131
4.10.	Nástin přezkoumatelnosti cenových rozhodnutí <i>de lege lata</i> a <i>de lege ferenda</i>	133
4.10.1.	Opce přezkoumatelnosti cenových rozhodnutí jako právních předpisů	135
4.10.2.	Proces přezkoumatelnosti cenových rozhodnutí jako individuálních správních aktů	137
4.10.3.	Přezkoumatelnost cenových rozhodnutí jako opatření obecné povahy	140
4.11.	Možnosti právní úpravy cenové regulace v elektroenergetice a plynárenství <i>de lege ferenda</i>	141
5.	Závěr	148
6.	Resumé v anglickém jazyce a klíčová slova / Summary and the key words	150
7.	Abstrakt / Abstract	152
8.	Použitá literatura	153

Seznam zkratk

Právní předpisy:

cenové rozhodnutí v elektroenergetice - cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 7/2015 ze dne 26. listopadu 2015, kterým se stanovují ceny za související službu v elektroenergetice a další regulované ceny

cenové rozhodnutí v elektroenergetice (sítě nízkého napětí) - cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 8/2015 ze dne 26. listopadu 2015, kterým se stanovují ceny za související službu v elektroenergetice odběratelům ze sítí nízkého napětí

cenové rozhodnutí v plynárenství – cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 6/2015 ze dne 25. listopadu 2015, o regulovaných cenách souvisejících s dodávkou plynu

energetický zákon–zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)

energetický zákon č. 222/1994 Sb. - zákon č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o Státní energetické inspekci

EÚLP - sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8

kompetenční zákon - zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a ústředních správních orgánech státní správy České republiky

Listina - usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

nařízení o bezpečnosti dodávek - nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 994/2010 ze dne 20. října 2010 o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu a o zrušení směrnice Rady 2004/67/ES

nařízení o přístupu do elektrizační sítě - nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 714/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu do sítě pro přeshraniční obchod s elektřinou a o zrušení nařízení (ES) č. 1228/2003

nařízení o přístupu k plynárenským soustavám - nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 715/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám a o zrušení nařízení (ES) č. 1775/2005

nařízení o zřízení ACER - nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 713/2009 ze dne 13. července 2009, kterým se zřizuje Agentura pro spolupráci energetických regulačních orgánů

občanský zákoník – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

občanský soudní řád – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Pravidla trhu s elektřinou - vyhláška č. 408/2015 Sb., o Pravidlech trhu s elektřinou

Pravidla trhu s plynem - vyhláška č. 349/2015 Sb., o Pravidlech trhu s plynem

směrnice o opatřeních pro zabezpečení investic do infrastruktury - směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/89/ES ze dne 18. ledna 2006 o opatřeních pro zabezpečení dodávek elektřiny a investic do infrastruktury

správní řád - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

správní řád 1967 - zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

soudní řád správní – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

třetí směrnice pro elektroenergetiku - směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES

třetí směrnice pro plynárenství - směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES

Ústava - ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

vyhláška o pravidlech trhu s plynem - vyhláška č. 349/2015 Sb., o Pravidlech trhu s plynem

vyhláška o pravidlech trhu s elektřinou - vyhláška č. 408/2015 Sb., o Pravidlech trhu s elektřinou

vyhláška o regulaci cen v elektroenergetice a teplotárenství - vyhláška č. 194/2015 Sb., o způsobu regulace cen a o postupech pro regulaci cen v elektroenergetice a teplotárenství

vyhláška o regulaci cen v plynárenství -vyhláška č. 195/2015 Sb., o způsobu regulace cen a o postupech pro regulaci cen v plynárenství

vyhláška o regulaci cen operátora trhu – vyhláška č. 196/2015 Sb., o způsobu regulace cen a postupech pro regulaci cen za činnosti operátora trhu v elektroenergetice a plynárenství

vyhláška o regulačním výkaznictví- vyhláška č. 262/2015 Sb., o regulačním výkaznictví

zákon č. 131/2015 Sb. – zákon č. 131/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

zákon č. 211/2011 Sb. - zákon č. 211/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

zákon č. 158/2009 Sb. - zákon č. 158/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých zákonů

zákon o cenách - zákon č. 526/1990 Sb., o cenách

zákon o ČNB - zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance

zákon o hospodaření energií - zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií

zákon o cenových orgánech - zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů

zákon o podporovaných zdrojích - zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů

zákon o Sbírce zákonů - zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv

zákon o telekomunikacích - zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů

zákon o Ústavním soudu - zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

zákon o veřejném zdravotním pojištění - zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Ostatní zkratky:

EU	Evropská unie
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
ministerstvo	Ministerstvo průmyslu a obchodu
NSS	Nejvyšší správní soud ČR
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
Úřad	Energetický regulační úřad
ÚS	Ústavní soud ČR

Metodika regulace IV. regulačního období nebo **zásady cenové regulace pro období 2016-2018** - zásady cenové regulace pro období 2016 - 2018 pro odvětví elektroenergetiky, plynárenství a pro činnosti operátora trhu v elektroenergetice a plynárenství

1. Úvod

Institut cenové regulace představuje jeden z klíčových nástrojů cenové politiky státu. Smyslem cenové regulace vybraných činností vykonávaných v energetických odvětvích je zejména zajištění rovných, transparentních a nediskriminačních podmínek pro přístup do energetických soustav pro všechny soutěžitele a zákazníky, a dále předcházení možnému zneužití monopolního postavení provozovatelů energetických soustav. Nad existencí přirozeného monopolu se vedou rozsáhlé diskuse, pro potřeby práce se spokojíme s konstatováním, že přirozený monopol v energetice existuje, a to v těch částech energetického sektoru, kde dochází k výrazným úsporám z rozsahu a kde by zavedení konkurence bylo příliš nákladné kvůli velmi vysoké náročnosti na vstupní investice. Přirozený monopol se tak nejčastěji vyskytuje v síťových odvětvích, jelikož v souladu s ekonomickou teorií, lze za skutečně přirozený monopol možno považovat pouze přenos daného statku, nikoli jeho výrobu a prodej¹. V elektroenergetice a plynárenství se jedná zejména o části spojené s budováním a provozem sítí, tedy o přenos a distribuci elektřiny a přepravu a distribuci zemního plynu. Ostatní části hodnototvorného řetězce v energetice, tj. výroba a prodej mohou dosahovat v konkurenčním prostředí vyššího stupně efektivity, cenová regulace se tak v těchto částech odvětví elektroenergetiky a plynárenství obvykle neuplatní.

V kontextu výše uvedeného se tato práce bude věnovat cenové regulaci subjektů, které jsou držitelé licencí na činnosti přenos elektřiny, přeprava plynu a distribuce elektřiny a plynu².

Téma práce je rozsáhlé a zasahuje do vícera oborů. V první řadě jde zcela logicky o právní rozměr cenové regulace. Zvolené téma výrazně zasahuje do oblasti správního práva, především do práva energetického a regulace cen. V nezbytné míře věnuje práce pozornost i definici esenciálních pojmů energetického práva a cenové regulace. Pro správné pochopení zkoumané oblasti je nutný i exkurz do základních ekonomických a technických charakteristik elektroenergetiky a plynárenství.

¹ SLANÝ, A. a kol. Makroekonomická analýza a hospodářská politika. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 193

² Odvětví teplárenství je vzhledem k rozsahu a možnostem této práce úmyslně ponecháno stranou.

Jelikož nelze opomenout evropský rozměr, zkoumá práce i úpravu výkonu cenové regulace v primárních a sekundárních pramenech evropského práva. Prostor je věnován i vývoji evropské legislativy v oblasti regulace cen elektroenergetiky a plynárenství se zaměřením na změny vyvolané její implementací do českého právního řádu.

Jádro práce pak tvoří analytická deskripce právních aspektů cenové regulace v odvětvích elektroenergetiky a plynárenství. Rádus zájmu je ohraničen popisem stávající právní úpravy podmínek pro výkon cenové regulace, které obsahují jak hmotněprávní, tak procesněprávní atributy a detailní popis procesu stanovování cen v elektroenergetice a plynárenství. Práce se podrobně zabývá otázkou povahy cenových rozhodnutí, přičemž není opomenuta materiální ani formální stránka. V tomto kontextu považuji za nezbytné nastínit i institucionální uspořádání orgánů vykonávajících cenovou regulaci v odvětví energetiky.

Závěrečná část práce se pak věnuje obecnému nastínění možného řešení budoucí právní úpravy cenové regulace v odvětvích elektroenergetiky a plynárenství.

Předkládána práce byla dokončena s ohledem na právní stav k 30. září 2016. Je ovšem zapotřebí poukázat na skutečnost, že v současné době byl dokončen legislativní proces novelizace energetického zákona, přičemž některá novelizovaná ustanovení nabydou účinnosti až v průběhu roku 2017 nebo později³. Práci proto bude nutné číst i s ohledem na účinnost ustanovení energetického zákona k danému okamžiku.

³ Např. ustanovení § 19a odst. 8 nabyde účinnosti 1. ledna 2019.

2. Obecný úvod do otázek cenové regulace v elektroenergetice a v plynárenství

2.1. Pojem elektřina a plyn⁴

Energetická komodita, jejíž fyzikální podstatou je elektrická energie, nese označení elektřina⁵. Pojem elektřina pochází z řeckého označení jantaru „*elektron*“, na němž byly již v šestém století př. n. l. pozorovány silové účinky statické elektřiny. Starořeční klenotníci si povšimli, že je-li jantar třen rukou nebo vlněnou látkou, přitahuje drobné předměty, jako jsou nitky, sláma, vlasy a peří⁶.

Ve smyslu energetického práva se elektřinou rozumí elektrická energie vyvolaná proudem elektronů ve vodiči o určitém napětí a odporu a dodávající určitý standardizovaný příkon

⁴ Právní status elektřiny nebo zemního plynu není zákonem výslovně definován. Věci v právním smyslu se dle ustanovení § 489 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen: „občanský zákoník“) rozumí vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí. Ustanovení § 497 občanského zákoníku pak pojímá ovladatelné přírodní síly, se kterými se obchoduje, jako tzv. kvazihmotné věci a ustanovení o hmotných věcech se na ně použije přiměřeně. Mezi přírodní síly se pak řadí všechny druhy energií, které jsou fyzikálně měřitelné, popsitelné a uchopitelné vědeckými metodami. Vymežujícími znaky pro definici přírodní síly jako věci v právním smyslu se dle výše uvedeného stávají ovladatelnost a obchodovatelnost. Z hlediska těchto dvou znaků jsou věcmi v právním smyslu kromě jiného i elektřina a zemní plyn. Ovladatelností zákonodárce míní objektivní způsobilost k nepřímému volnému ovládní. Elektřina a plyn jsou ovladatelné tím způsobem, že jsou dodávány v rámci určitých soustav- sítí, kterými jsou přenosová, respektive přepravní a distribuční soustavy. S ohledem na povahu přírodních sil jako zvláštního předmětu práv platí právní fikce, že přírodní síly nejsou součástí sítí, v nichž se nachází, byť fakticky je například plyn součástí plynovodu. Nicméně, například služebnost inženýrské sítě zakládá nejen povinnost vlastníka pozemku zdržet se všeho, co vede k ohrožení sítě, ale i povinnost strpět na svém pozemku ovládatelné přírodní síly, které jsou fakticky (nikoliv právně) součástí těchto sítí. Obchodovatelností se zde rozumí právní dovození být předmětem obchodování. Elektřina i plyn jsou předměty úplatného nakládání, tudíž splňují i podmínku způsobilosti k obchodování.

⁵ Elektřina lze definovat i jako souhrn projevů elektrostatického pole a následná polarizace látek a elektrodynamických jevů včetně elektromagnetismu. V češtině slovo elektřina označuje i specifické jevy vyvolané působením elektrického náboje a elektromagnetického pole – např. elektrický proud, elektrické napětí, atd.

⁶ Srov. HEŘMAN, J. Vývoj názorů na podstatu elektřiny. 1. část: Experimenty, mýty, hypotézy in Časopis Elektro. Odborný časopis pro elektrotechniku. Č. 2/2002, 12s.

(užitečnou energii za jednotku času)⁷. Právě možnost standardizace fyzikálních parametrů, jinými slovy ovladatelnost této elementární přírodní síly, z elektřiny tvoří obchodovatelnou komoditu.

Zemní plyn je komodita, která se po boku uhlí, ropy a jaderné energie řadí k základním primárním zdrojům. První zmínka o využití zemního plynu pochází z Číny a datuje se do období 500 let p. n. l. Plyn byl prostřednictvím soustavy bambusových tyčí využíván k zahřívání mořské vody pro získávání soli⁸. Pro účely energetického zákona je pojem plyn definován jako zemní plyn, koksárenský plyn čistý, degazační a generátorový plyn, biometan, propan, butan a jejich směsi, pokud nejsou používány pro pohon motorových vozidel⁹.

Elektřina i zemní plyn jsou společně s teplem a vodou považovány za „hromadné“ komodity, které se dopravují po sítích. Také způsob odběru elektřiny i zemního plynu je obdobný, síťové komodity spotřebitel v reálném čase odebírá ze sítě, takže o své objednávce rozhoduje v okamžiku skutečného odběru. I přes zdánlivou podobnost, existují mezi těmito komoditami zásadní rozdíly. První spočívá v tom, že elektřina není primární energetickou surovinou, při její výrobě jde o přeměnu jiných druhů energie na elektrickou energii. Další rozdíl plyne z fyzikální podstaty těchto komodit: zásadní vlastnosti elektřiny je rychlost jejího šíření a prakticky nulové dopravní zpoždění, jako jediný z energetických zdrojů je elektřinu obtížné (ale nikoliv nemožné¹⁰) a s ohledem na nákladovost i neefektivní skladovat. Znamená to, že elektřina je v naprosté většině případů vyrobena právě v okamžiku, kdy se spotřebovává. S tím úzce souvisí sama podstata elektrizační soustavy, kterou je v každém okamžiku vyrovnaná technická i obchodní bilance, tzn. dodržování rovnováhy mezi výrobou a spotřebou. U plynu je možnost efektivního skladování nejen technologicky možná, ale v důsledku akumulací schopnosti

⁷ Za povšimnutí v této souvislosti jistě stojí, že na rozdíl od plynu energetický zákon elektřinu vůbec nedefinuje. V učebnici Rakouské právo občanské část všeobecná. Praha. Všehrad, 1906, s. 93, E. Tilsch konstatoval: „*Zdá se býti správnějším přiřaditi elektřinu (a podobně i jiné síly přírodní) ke věcem hmotným, neboť elektřina jest přece něco, co existuje a působí „in rerum natura“ a nikoliv pouhý pomysl jako věci nehmotné.*“

⁸ K tomu srov. kolektiv autorů. Úvod do liberalizované energetiky. Trh s plynem. Praha : Asociace energetických manažerů, 2015, 13 s.

⁹ Ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) bodu 9 energetického zákona.

¹⁰ Za skladování elektřiny lze v omezeném smyslu považovat využití přebytečné elektřiny ze sítě k čerpání vody v přečerpávací vodní elektrárně Dlouhé Stráně v Jeseníkách. Tímto způsobem lze elektřinu skladovat a vrátit ji zpátky do sítě podle potřeby s účinností zhruba 75 procent.

soustavy i žádoucí. Stabilita přepravní soustavy je tak udržována i prostřednictvím podzemních zásobníků zemního plynu.

2.2. Odvětví elektroenergetiky a plynárenství

Elektroenergetika a plynárenství představují síťová odvětví *par excellence*, které jsou determinovány energetickými komoditami elektřinou a zemním plynem a nezbytnou geograficky propojenou sítí, jejímž prostřednictvím jsou tyto komodity dopravovány od výrobce až ke konečnému spotřebiteli. Klíčovou skutečností je, že trh s elektrickou energií a obdobně i trh se zemním plynem je vázán na nezbytná zařízení – *essential facilities*, tj., na technickou infrastrukturu v podobě přenosové, přepravní nebo distribuční soustavy, které bývala v těchto síťových odvětvích z historických příčin často vlastněna či ovládána jediným subjektem¹¹.

Činnosti přenos a distribuce elektřiny, přeprava a distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba a rozvod tepelné energie se v souladu s ustanovením § 3 odst. 2 energetického zákona uskutečňují ve veřejném zájmu. Energetický zákon ve vztahu k přenosové, přepravní a distribuční soustavě (jak elektrické tak plynárenské) v definičních ustanoveních deklaruje, že jsou jako strategické a nepostrádatelné infrastruktury, a to nejen v rámci České republiky, ale i v širším evropském měřítku, zřizovány a provozovány ve veřejném zájmu¹². Energetický zákon výslovně stanoví prioritu specifického veřejného zájmu před jinými, případně kolidujícími zájmy, čímž je vyjádřena skutečnost, že výstavba a provoz přenosové, přepravní a distribučních soustav nejsou uskutečňovány toliko v zájmu svého provozovatele, ale v zájmu všech, tj. v zájmu veřejném.

¹¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. září 2011 sp. zn. 5 Afs 52/2010.

¹² Srov. ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) bod 2 a 22, ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) bod 2 a 22 energetického zákona. Na deklaraci veřejného zájmu definičních ustanovení pak přímo navazuje zvláštní vyvlastňovací titul výslovně uváděný v ustanovení § 3 odst. 2 věty druhé energetického zákona.

2.3. Trh s elektřinou a trhu se zemním plynem

Z hlediska subjektového je trh s elektřinou, resp. trh s plynem vymezen legálním označením jednotlivých subjektů,¹³ kterého koncepce vychází především z oddělení přirozeně monopolních infrastrukturních (tj. přenos a distribuce elektřiny, přeprava a distribuce plynu) a tržních činností (tj. výroba a obchod s elektřinou a zemním plynem) a z uplatňování principu regulovaného přístupu třetích stran k sítím. Kromě zákazníků, kteří primárně nejsou podnikateli v energetice, ale příjemci služeb poskytovaných ostatními podnikateli, představují další činnosti uvedené v předmětných ustanoveních podnikatelské činnosti, pro jejichž výkon je nezbytné získat příslušnou licenci udělovanou Energetickým regulačním úřadem (dále také jen: „Úřad“). Specifikem provozovatelů soustav a operátora trhu navíc je, že vykonávají podnikatelské činnosti, u kterých nelze uplatnit principy soutěžního trhu, tudíž se pro jejich činnosti uplatňuje cenové regulace. Naopak, u výroby a obchodování s elektřinou a zemním plynem lze zcela volně podnikat při splnění zákonem stanovených podmínek. Nezřídka mohou nastat situace, kdy má jeden subjekt zároveň status více různých účastníků trhu¹⁴.

Na trhu s elektřinou nebo plynem založeném na principu přístupu třetích stran si zákazník sjednává dodávku elektřiny nebo plynu s dodavatelem, kterým je výrobce nebo obchodník. V souladu s podmínkami plně liberalizovaného trhu¹⁵ má zákazník právo vybrat si svého dodavatele. Doprava elektřiny a zemního plynu je povinně zajišťována provozovatelem distribuční soustavy, ke které je zákazník připojen, a to za ceny služby distribuční soustavy, které stanoví Energetický regulační úřad. Dopravu a přístup k soustavě si zákazník sjednává sám nebo prostřednictvím obchodníka¹⁶, od kterého odebírá elektřinu nebo zemní plyn. Provozovatel přenosové soustavy a provozovatel přepravní soustavy poskytují své služby subjektům

¹³ Ustanovení § 22 odst. 1 a § 56 odst. 1 energetického zákona.

¹⁴ U některých subjektů to ale zákon výslovně vylučuje, např. podle ustanovení § 24 odst. 2 energetického zákona nesmí být držitel licence na přenos elektřiny držitelem jiné licence udělované podle energetického zákona.

¹⁵ Trh s elektřinou byl v případě České republiky plně liberalizován od 1. ledna 2006, kdy bylo umožněno všem účastníkům včetně domácností změnit svého dodavatele elektrické energie. Liberalizace trhu s plynem, která začala v roce 2005 pro největší odběratele, byla dokončena v roce 2007, kdy získaly možnost změnit dodavatele i domácnosti.

¹⁶ K tomu srov. různé smluvní typy mezi účastníky trhu s elektřinou a trhu s plynem podle ustanovení § 50 a § 72 energetického zákona.

připojeným do jejich sítě, tedy přímo připojeným zákazníkům a distributorům (jejich prostřednictvím pak samozřejmě i zákazníkům připojeným k distribuční soustavě), a to za ceny služby přenosové nebo přepravní soustavy stanovené Energetickým regulačním úřadem¹⁷.

Definiční ustanovení¹⁸ energetického zákona definují mj. stěžejní pojmy pro infrastrukturní uchopení fungování energetického sektoru, kterými jsou elektrizační a plynárenská soustava, přenosová, přepravní a distribuční soustavy, související služba v elektroenergetice a související služba v plynárenství. Pro přehlednost jsou uvedené pojmy definovány níže v návaznosti na jejich zařazení v elektroenergetice nebo v plynárenství.

2.3.1. Základní pojmy v elektroenergetice

Elektrizační soustavou se označuje vzájemně propojený soubor zařízení pro výrobu, přenos, transformaci a distribuci elektřiny, včetně elektrických přípojek, přímých vedení, a systémy měřicí, ochranné, řídicí, zabezpečovací, informační a telekomunikační techniky, a to na území České republiky¹⁹. Nedokonalost této definice lze spatřovat v tom, že nepracuje s dalšími zákonnými pojmy jako výrobní elektřiny, přenosová soustava a distribuční soustava, ačkoliv je zcela zřejmé, že se pojmově jedná o zařízení pro výrobu, přenos, transformaci a distribuci elektřiny. Elektrizační soustavu fakticky tvoří soubor samostatných věcí hromadných, které jako celek vytváří funkční síť pro rozvod elektřiny směrem od výroben elektřiny přes transport elektřiny přenosovou soustavou a distribučními soustavami, a to jak těch přímo připojených k přenosové soustavě²⁰, tak těch distribučních soustav, které jsou napojeny toliko na vyšší distribuční soustavu²¹. Kromě elektrických přípojek zahrnuje energetický zákon do rozsahu elektrizační soustavy rovněž provozně související systémy měřicí, ochranné, řídicí,

¹⁷ Jedná se o stanovení ceny související služby v elektroenergetice a ceny související služby v plynárenství. Srov. k tomu ustanovení § 19a odst. 2 a 3 energetického zákona.

¹⁸ Ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) bod 4 a § 2 odst. 2 písm. b) bod 7 energetického zákona.

¹⁹ Ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) bod 4 energetického zákona.

²⁰ Tzv. regionální distribuční soustavy.

²¹ Tzv. lokální distribuční soustavy.

zabezpečovací, informační a telekomunikační techniky. Jelikož definice omezuje elektrizační soustavu toliko teritoriem České republiky, opomíjí přeshraniční propojovací profily s elektrizačními soustavami sousedních států. Tuzemská elektrizační soustava tak v širším rámci představuje pouze územní výseč synchronně propojené evropské elektroenergetické sítě.

Přenosovou soustavou představuje vzájemně propojený soubor vedení a zařízení o určitých napěťových úrovních (400 kV, 220kV a vybraných pak i na úrovni 110 kV) uvedený v příloze Pravidel provozování přenosové soustavy²², která jsou funkčně určena pro zajištění přenosu elektřiny v České republice i ve vztahu k propojeným zahraničním soustavám. Ze zákona tvoří přenosovou soustavu rovněž provozně související systémy měřicí, ochranné, řídicí, zabezpečovací, informační a telekomunikační techniky. Přenosová soustava jako celek je pak v důsledku znění ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) bod 4 energetického zákona pojmovou částí elektrizační soustavy, byť odkazovaná definice elektrizační soustavy hovoří, jak již bylo naznačeno výše, o „zařízení pro přenos“. Přenosovou soustavu tak tvoří soubor zařízení a vedení, který má povahu věci nemovité a nezávislé na pozemcích, na kterých se nachází²³. V souladu s ustanovením § 24a odst. 2 písm. a) energetického zákona musí provozovatel přenosové soustavy přenosovou soustavu vlastnit.

Distribuční soustava v elektroenergetice je energetickým zákonem definována²⁴ jako vzájemně propojený soubor vedení a zařízení o napětí 110 kV, s výjimkou vybraných vedení a zařízení o napětí 110 kV, která jsou součástí přenosové soustavy, a vedení a zařízení o napětí 0,4/0,23 kV, 1,5 kV, 3 kV, 6 kV, 10 kV, 22 kV, 25 kV nebo 35 kV sloužící k zajištění distribuce elektřiny na vymezeném území, včetně systémů měřicí, ochranné, řídicí, zabezpečovací, informační a telekomunikační techniky včetně elektrických přípojek ve vlastnictví provozovatele distribuční soustavy. Primárně energetický zákon vymezuje distribuční soustavu jako podřazenou vůči soustavě přenosové, přičemž obě jsou pak součástmi elektrizační soustavy. Důležitým znakem

²² Vymezení konkrétních zařízení a vedení tvořících přenosovou soustavu tedy do značné míry záleží na uvedení v Pravidlech provozování přenosové soustavy, které schvaluje či stanoví Energetický regulační úřad postupem podle ustanovení § 97a energetického zákona.

²³ Srov. ustanovení § 509 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, podle kterého inženýrské sítě, zejména vodovody, kanalizace nebo energetické či jiné vedení nebo i stavby a technická zařízení, která s nimi provozně souvisí, nejsou součástí pozemku.

²⁴ Ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) bod 1 energetického zákona

definice je, že součástí distribuční soustavy není jakékoliv vedení na vymezené napěťové úrovni či např. jakákoliv trafostanice – musí se jednat o takové z uvedených zařízení, které slouží k distribuci elektřiny a nachází se na vymezeném území²⁵. V praxi je zcela běžné, že technické zařízení, které je obvyklou součástí distribuční soustavy, může být v některých případech součástí odběrného zařízení nebo výroby, čistě z technického charakteru zařízení proto nelze bez dalšího odvozovat, zda jsou součástí distribuční soustavy či nikoliv. Zařízení tvořící součást distribuční soustavy by jako takové mělo být vymezeno rozhodnutím o udělení licence na distribuci elektřiny, čímž by bylo jednoznačně vymezeno vůči zařízením, která jsou součástími výroby elektřiny nebo odběrných zařízení.

Novelou energetického zákona č. 131/2015 Sb. přibylo do definičních ustanovení i vymezení pojmů související služba v elektroenergetice, související služba přenosové soustavy a související služba distribuční soustavy, přičemž pojem související služba v elektroenergetice představuje množinu dalších jmenovaných. Pojem související služba přenosové soustavy zahrnuje zajišťování přenosu elektřiny, zajišťování systémových služeb a zajišťování blíže nespecifikovaných služeb souvisejících se zabezpečením spolehlivého a bezpečného provozu přenosové soustavy, které ovšem nejsou určeny k zajištění systémových služeb. Zakotvením pojmu služba přenosové soustavy dochází k zásadnímu formálnímu sjednocení vnímání obchodních činností provozovatele přenosové soustavy, které je třeba považovat za neoddělitelně poskytované ostatním účastníkům trhu s elektřinou.

Obdobně, služba distribuční soustavy v elektroenergetice nepředstavuje jenom činnost fyzické dopravy elektřiny k zákazníkům, ale jedná se o pojem zahrnující i další skupinu činností, která ve svém konci vede k bezpečnému a spolehlivému provozu distribuční soustavy.

V energetických odvětvích lze na území České republiky podnikat jen na základě licence udělené Energetickým regulačním úřadem²⁶. Licence na přenos a distribuci elektřiny se uděluje na dobu neurčitou²⁷. Zatímco licence na přenos elektřiny má pro celé území ČR výlučný²⁸

²⁵ Ustanovení § 8 odst. 2 písm. b) energetického zákona

²⁶ Ustanovení § 3 odst. 3 energetického zákona

²⁷ Do 31. prosince 2015 byly všechny licence uvedené v ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) energetického zákona udělovány nejvýše na 25 let. K 1. lednu 2016 se *ex lege* změnila doba jejich trvání z doby určité na dobu neurčitou. Omezení udělení licence na dobu neurčitou plyne z ustanovení § 4 odst. 3 energetického zákona, podle kterého

charakter, v rozhodnutí o udělení licence na distribuci elektřiny je uvedeno vymezené území, na němž je příslušný držitel licence na distribuci elektřiny oprávněn službu distribuční soustavy provádět²⁹.

Službu přenosové soustavy, resp. službu distribuční soustavy je podle ustanovení § 24 odst. 1 písm. b), resp. § 25 odst. 1 písm. b) energetického zákona povinen poskytovat provozovatel přenosové, resp. distribuční soustavy. Tyto služby jsou poskytovány na základě smlouvy o zajištění služby přenosové soustavy, resp. smlouvy o zajištění distribuční soustavy³⁰. Služba distribuční soustavy může být případně zajišťována zákazníkovi skrze smluvní vztah s obchodníkem, který jí pak zprostředkovává prostřednictvím smlouvy o sdružených službách dodávky elektřiny³¹.

Z definičních ustanovení je zřejmý logický záměr zákonodárce formálně propojit poskytování služby přenosové, resp. distribuční soustavy, s ustanoveními energetického zákona upravujícími smluvní typy³² a s ustanovením § 19a odst. 2, který definuje cenu související služby v elektroenergetice a stanovuje složky ceny služby přenosové soustavy a složky ceny služby distribuční soustavy.

nemůže být licence udělena na dobu delší, než na dobu, na kterou žadatel o udělení licence doloží vlastnické nebo užívací právo k energetickému zařízení sloužícího k výkonu licencované činnosti.

²⁸ Výlučnost licence pro celé území ČR znamená, že může být udělena jenom jednomu subjektu. Ustanovení § 4 odst. 2 vyjmenovává licence, které mají výlučný charakter. Pro činnost přenosu elektřiny a přepravy plynu je inherentní skutečnost, že na území ČR se nachází jen jedna přenosová soustava zajišťující přenos elektřiny a jedna přepravní soustava zajišťující přepravu plynu. Držitelem licence na přenos elektřiny je společnost ČEPS, a.s., se sídlem Praha 10, Elektrárenská 774/2, PSČ 10152, IČ: 25702556, vedená u Městského soudu v Praze pod spisovou značkou B 5597.

²⁹ Srov. ustanovení § 8 odst. 2 písm. a) energetického zákona.

³⁰ Ustanovení § 50 odst. 4 a § 50 odst. 6 energetického zákona.

³¹ Ustanovení § 50 odst. 2 energetického zákona.

³² Ustanovení § 50 energetického zákona.

2.3.2. Základní pojmy v plynárenství

Plynárenskou soustavu definuje energetický zákon obdobným způsobem jako soustavu elektrizační. Rozumí se jí vzájemně propojený soubor vysokotlakových plynodů, kompresních stanic a souvisejících technologických objektů, včetně systému řídicí a zabezpečovací techniky a zařízení k přenosu informací pro činnosti výpočetní techniky a informačních systémů, přímo propojený s plynárenskými soustavami v zahraničí³³. Obdobně jak je tomu u definice elektrizační soustavy nepracuje toto ustanovení se zákonnými pojmy jako výroba plynu, přepravní a distribuční soustava a zásobník plynu, ale jádro definice plynárenské soustavy tvoří zařízení pro výrobu, přepravu, distribuci a uskladnění plynu. Plynárenská soustava je tak tvořena souborem samostatných věcí hromadných, které jako celek vytváří síť pro skladování a přepravu, resp. distribuci plynu.

Přepravní soustava je v důsledku znění ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) bod 7 energetického zákona pojmovou částí plynárenské soustavy, byť tato definice odkazuje na „zařízení pro přepravu plynu“.

Provozovatel přepravní soustavy uskutečňuje tzv. službu přepravní soustavy, kterou energetický zákon definuje jako přepravu plynu přepravní soustavou, včetně činností souvisejících se zabezpečením spolehlivého a bezpečného provozu přepravní soustavy³⁴. Služba přepravy plynu může být realizována buď jako vnitrostátní přeprava plynu nebo mezinárodní přeprava plynu³⁵.

- a) Jak vyplývá z pojmu vnitrostátní, uskutečňuje se vnitrostátní přeprava plynu v rámci území České republiky pro účely spotřeby domácích konečných zákazníků. Plyn vstupuje do bilance plynárenské soustavy České republiky ve smyslu vyhlášky o Pravidlech trhu s plynem. Vyhodnocování a obchodní vyrovnávání odchylek (tzv. balancing) při této činnosti v rámci plynárenské soustavy ČR provádí operátor trhu.
- b) Mezinárodní přepravou plynu se rozumí přeprava plynu přes Českou republiku, přičemž plyn není určen pro spotřebu konečných zákazníků v ČR a ani nevstupuje do

³³ Ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) bod 7. energetického zákona.

³⁴ Ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) bod 7 energetického zákona.

³⁵ Pro mezinárodní přepravu plynu se v praxi zobečnil i pojem tranzitní přeprava plynu neboli tranzit.

bilance plynárenské soustavy ČR. Mezinárodní přeprava plynu probíhá výhradně mezi hraničními vstupními a výstupními body přepravní soustavy prostřednictvím metody rezervace přepravních kapacit uživateli přepravní soustavy³⁶ na vstupních a výstupních hraničních bodech.

Distribuční soustavou v plynárenství se rozumí vzájemně propojený soubor vysokotlakých, středotlakých a nízkotlakých plynovodů, plynovodních přípojek ve vlastnictví provozovatele distribuční soustavy, souvisejících technologických objektů, včetně systému řídicí a zabezpečovací techniky a zařízení k převodu informací pro činnosti výpočetní techniky a informačních systémů, který není přímo propojen s kompresními stanicemi, a na kterém zajišťuje distribuci plynu držitel licence na distribuci plynu³⁷.

Obdobně jako související služba v elektroenergetice, služba přenosové a služba distribuční soustavy v elektroenergetice, byly novelou č. 131/2015 Sb. do energetického zákona přidány i definiční ustanovení vymezující související službu v plynárenství, službu přepravní soustavy a službu distribuční soustavy v plynárenství³⁸. Srovnatelně se související službou v elektroenergetice, zastřešuje pojem související služby v plynárenství službu přepravní soustavy a službu distribuční soustavy. Službou přepravní soustavy se rozumí zajišťování přepravy plynu přepravní soustavou, včetně činností souvisejících se zabezpečením spolehlivého a bezpečného provozu přepravní soustavy a služba distribuční soustavy zajišťování distribuce plynu distribuční soustavou, včetně činností souvisejících se zabezpečením spolehlivého a bezpečného provozu distribuční soustavy. Služba přepravní soustavy a služba distribuční soustavy nepředstavují jenom činnost fyzické dopravy plynu, ale vymezují komplexnější činnosti, které vedou k bezpečnému a spolehlivému provozu přepravní, resp. distribuční soustavy a dopravy plynu.

Službu přepravní soustavy, resp. službu distribuční soustavy v plynárenství je povinen poskytovat provozovatel přepravní, resp. provozovatel distribuční soustavy³⁹. Tyto služby jsou

³⁶ Jedná se zpravidla o zahraniční obchodníky, může se však jednat i o jiné osoby vč. zákazníků. Energetický zákon používá označení „zahraniční právnická nebo fyzická osoba“. V plynárenství se vžil anglický výraz „shipper“, který se nesprávně překládá jako přepravce, byť se z kontextu jedná o odesílatele, zasílatele.

³⁷ Ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) bod 1 energetického zákona

³⁸ Ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) body 27, 28 a bod 29 energetického zákona

³⁹ Ustanovení § 58 odst. 8 písm. b), resp. § 59 odst. 8 písm. b) energetického zákona.

poskytovány na základě smlouvy o poskytnutí služby přepravní soustavy, resp. smlouvy o zajištění distribuční soustavy⁴⁰. Smlouvou o sdružených službách dodávky plynu⁴¹ se zavazuje výrobce plynu nebo obchodník s plynem dodávat zákazníkovi plyn a zajistit na vlastní jméno a na vlastní účet související služby v plynárenství a zákazník se zavazuje zaplatit za dodávku plynu cenu a za související služby cenu uplatňovanou v souladu s cenovou regulací.

Ekvivalentně k licenci na přenos elektřiny je i licence na přepravu plynu udělována na dobu neurčitou a má pro celé území ČR výlučný charakter⁴². Licence na distribuci plynu je taktéž udělována na dobu neurčitou. Územní omezení je dáno obdobně jako u licence na distribuci elektřiny nebo na rozvod tepla územním vymezením licence přímo v rozhodnutí o udělení licence na distribuci plynu⁴³.

⁴⁰ Ustanovení § 72 odst. 5 a § 72 odst. 6 energetického zákona.

⁴¹ Ustanovení § 72 odst. 2 energetického zákona.

⁴² Držitelem licence na přepravu plynu je společnost NET4GAS, s.r.o., se sídlem Praha 4 - Nusle, Na Hřebenech II 1718/8, PSČ 140 21 vedená u Městského soudu v Praze pod spisovou značkou C 108316.

⁴³ Srov. ustanovení § 8 odst. 2 písm. a) energetického zákona.

2.4. Regulace cen obecně

Cenová regulace představuje modifikaci či přímo výjimku ze zásady sjednávání cen dohodou, resp. tvorby cen výlučně na základě tržní dynamiky, tedy vztahu mezi nabídkou a poptávkou⁴⁴. Ekonomické teorie platnou definici cenové regulace nenabízí, obvykle se však cenovou regulací v obecném smyslu rozumí „*usměrňování podnikání nebo jiné obdobné činnosti ve veřejném zájmu za účelem nahrazení některých účinků hospodářské soutěže a vytváření předpokladů pro její vznik a fungování a ochrany zájmů spotřebitelů a dalších účastníků trhu*“⁴⁵ nebo obdobně se tímto pojmem označuje soubor opatření spočívající v právních předpisech a pravidlech vydávaných veřejnou správou za účelem vyvolání změny nebo ovlivnění cen veřejně prospěšných činností⁴⁶. Právní teorie definuje cenovou regulaci jako stanovení nebo přímé usměrňování cen výrobku, výkonů, prací a služeb k tomu příslušnými vykonavateli veřejné správy⁴⁷.

Práce se primárně zabývá cenovou regulací, kterou v souladu s výše nastíněnými definicemi lze chápat jako regulaci zaměřenou na ovlivňování, resp. přímo stanovení cen v odvětví elektroenergetiky a plynárenství.

O regulaci cen jako ekonomickém nástroji v rukou nezávislého regulačního orgánu lze mluvit především až v novodobé historii 20. století. Snaha ovlivňovat výši cen je ovšem historicky známá a již například v době Římské říše byly určovány maximální ceny formou cenového stropu u vybraných cca. 800 produktů. Ve středověku, kdy docházelo ke sdružování do cechů, byly tyto monopolní struktury regulovány⁴⁸, ovšem primárně byla tato regulace zaměřena

⁴⁴ BĚLOHLÁVEK, A., HÓTOVÁ, R.: Cenová regulace z pohledu tuzemské, komunitární a mezinárodní úpravy a ochrany investic. Sagit. 2008, 1s.

⁴⁵ HANDRLICA, J.: Nezávislé správní orgány. Studie 3/2009. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 170s.

⁴⁶ NĚMEČEK, B.: Regulace a regulované ceny in: Trh s elektřinou: Úvod do liberalizované energetiky, str. 261, více také: <http://oenergetice.cz/urady-instituce/cenova-regulace-cast-1-definice-duvody-historicky-vyvoj/>

⁴⁷ HENDRYCH, D., FIALA, J., HRUŠÁKOVÁ, M., HURDÍK, J., KRATOCHVÍL, V., MACHÁČKOVÁ, M., STAVINOHOVÁ, J., TELEC, I.: Právní slovník. 2. rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, 1459 s.

⁴⁸ JOSKOW, P. L.: Regulation of natural Monopolies. In: MITCHELL POLINKSY, A., Shavell, S.: Handbook of Law and Economics. North-Holland. 2006, 56 s.

na kvalitu finálního výrobku a ne na konečné ceny. V průběhu 16. století začala francouzská vláda vydávat královské listiny, které obchodním společnostem zaručovaly zvláštní výsady, včetně monopolního postavení, ale naopak je podrobili regulaci ze strany vlády⁴⁹. Příkladem cenové regulace může být i anglické zvykové právo, které vyhradilo pojem tzv. veřejného povolání, které mělo poskytovat služby a výrobky rozumné kvality a ceny komukoli, kdo o ně požádá⁵⁰.

Energetika obecně představuje výrazně specifické odvětví především díky svému síťovému charakteru a z něj vyplývajícimu monopolnímu postavení některých ekonomických subjektů a efektu úspor z rozsahu. V této souvislosti je nutno připomenout, že nezbytná technická zařízení pro přenos a distribuci elektřiny a přepravu a distribuci plynu byly po dlouhou dobu ovládaný jediným subjektem. Další důležitou charakteristikou, kterou musí energetická politika každé země respektovat, je dlouhý investiční cyklus. Budování nezbytných síťových technických zařízení pro dodávky elektřiny a plynu je náročné jak investičně, tak věcně, časově a nároky na okolí, resp. veřejný prostor. Doba výstavby síťové infrastruktury se zpravidla počítá na roky, přičemž návratnost investic v prostředí energetiky je obvykle nad 10 let, a tudíž další rozvoj energetické infrastruktury mimořádně závisí na předvídatelnosti ekonomického prostředí. Naopak, fyzická i ekonomická životnost této infrastruktury obvykle vysoce přesahuje 20 let.

Z výše uvedených důvodů není ekonomicky smysluplné ani společensky žádoucí, aby byly budovány paralelní sítě, tudíž mají držitelé licencí na činnosti přenos elektřiny, přeprava plynu a distribuce elektřiny a plynu monopolní postavení, ať již je geografický trh vymezen celostátně nebo regionálně. „*Není totiž rentabilní, aby existovaly např. dvě paralelní sítě, které dodávají do domu elektřinu, plyn nebo teplo.*“⁵¹ Za účelem zamezení nekontrolovatelného určování cen těmito subjekty, jsou ceny za jimi vykonávané činnosti regulovány⁵².

⁴⁹ PHILLIPS, C.F. Jr.: The Regulation of Public Utilities: Theory and Practice, Arlington, VA: Public Utilities Report, Inc., 1993, 90 s.

⁵⁰ GLAESER, M. G.: Outlines of Public Utility Economics, New York: MacMillan, 1927, 201 s.

⁵¹ <http://www.compet.cz/hospodarska-soutez/kartely-a-dominance/>

⁵² Srov. Zásady cenové regulace pro období 2016-2018 zveřejněné na stránkách Energetického regulačního úřadu: <http://www.eru.cz/documents/10540/462862/Zasady-cenove-regulace-IV-RO.pdf/e438802a-b956-4df7-8353-89ccfd72a1ae>

Jedním z možných argumentů zavedení cenové regulace je i ochrana spotřebitele. Zastánci regulovaných cen uvádějí, že u některého zboží, které je konečný spotřebitel nucen nějakým způsobem odebrat, mohou jeho producenti stanovovat ceny nepřiměřeně vysoko⁵³.

Infrastrukturní podnikání v energetice tak bezesporu patří mezi odvětví regulovaná, v nichž je účinná hospodářská soutěž nahrazována státními zásahy, tj. státní regulací. Pochopitelně, regulace ve formě státních zásahů jako nezbytný předpoklad pro rozvoj energetických trhů nemůže být bezbřehá, právě naopak, musí mít svá zákonem stanovená meze a pravidla.

Regulací cen se podle zákona o cenách rozumí stanovení nebo přímé usměrňování výše cen cenovými orgány a místními orgány podle zákona o cenových orgánech. Jedná se v prvé řadě o Ministerstvo financí, které vykonává působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen výrobků, výkonů, prací a služeb (dále jen: „zboží“), cen dalšího majetku a majetkových práv, pokud zákon o působnosti cenových orgánů nestanoví jinak⁵⁴. Na základě této zbytkové působnosti Ministerstvo financí reguluje cenu největšího okruhu zboží.^{55,56} Dalšími orgány cenové regulace jsou: Energetický regulační úřad, Český telekomunikační úřad, Ministerstvo zdravotnictví, Státní úřad pro kontrolu léčiv, Celní úřad pro Středočeský kraj a v rozsahu zvláštního pověření kraje a obce^{57,58}.

⁵³ Srov. BĚLOHLÁVEK, A., HÓTOVÁ, R.: Cenová regulace z pohledu tuzemské, komunitární a mezinárodní úpravy a ochrany investic. Sagit. 2008, 43s.

⁵⁴ Ustanovení § 2 odst. 1 zákona o působnosti cenových orgánů.

⁵⁵ HEJČ, D.: Kontrola zákonnosti rozhodovacích procesů v oblasti cenové regulace. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2013, 457s.

⁵⁶ Ministerstvo financí stanoví maximální ceny nemovitosti, jejichž cena je plně nebo částečně hrazena ze státního rozpočtu, státního fondu nebo jiných prostředků státu, nájemné z pozemků veřejné infrastruktury, na kterých není provozována podnikatelská činnost a slouží jako občanské vybavení zejména pro veřejnou správu, soudy, státní zastupitelství, policii, vězeňskou službu, pro ochranu obyvatelstva, pro sport, školy, předškolní a školská zařízení, pro kulturu, pro zdravotnictví a sociální služby, nájemné z pozemků pro veřejná pohřebiště, mléčné výrobky pro žáky a služby spojené s užíváním nájemního bytu. Ministerstvo financí dále věcně usměrňuje ceny u vody povrchové, vody pitné a odpadní odvedené, vody předané a převzaté, užití železniční veřejné vnitrostátní dopravní cesty celostátních a regionálních drah, dopravy osobní železniční vnitrostátní a veřejné linkové osobní vnitrostátní pravidelné silniční dopravě, městské hromadné dopravy, sběru a likvidaci komunálního odpadu, služby krematorií, pronájmu obřadních místností, služby hřbitovní, pohřební služby.

⁵⁷ Ministerstvo zdravotnictví reguluje maximální ceny u zdravotních výkonů, stomatologických výrobků a zdravotnických prostředků. Státní úřad pro kontrolu léčiv reguluje maximální ceny léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely. Celní úřad pro Středočeský kraj reguluje formou pevných cen cigarety pro účely odvodu spotřební daně. Český telekomunikační úřad, v souladu se zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, reguluje služby elektronických komunikací. Kraje a obce mohou stanovit maximální ceny u

Ceny se regulují pouze tehdy, je-li trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže, které by se mohly negativně projevit v úrovni cen sjednáváných mezi prodávajícím a kupujícím, vyžaduje-li to mimořádná tržní situace, pro účely odvodu spotřební daně z cigaret, vyžadují-li to předpisy Evropského společenství nebo vyžaduje-li to veřejný zájem spočívající v udržení vyváženého postavení prodávajícího a kupujícího u zboží zcela nebo zčásti dotovaného z prostředků státního rozpočtu nebo z jiných veřejných rozpočtů⁵⁹.

Úkoly cenových orgánů jsou komplexnější než by se na první pohled mohlo zdát. Regulace cen by neměla být založena na jednorázových nebo nesouvisejících rozhodnutích, nýbrž naopak musí jít o soustavnou a spojitou činnost, pro niž je důležitá konzistentnost⁶⁰.

O oprávněnosti cenové regulace za zákonem stanovených podmínek není pochyb ani z pohledu ustálené judikatury Ústavního soudu, která cenovou regulaci považuje za ústavní formu realizace politiky státu⁶¹. Ústavní soud se k podmínkám, za nichž může k cenové regulaci dojít, vyjádřil např. v nálezu ze dne 20. listopadu 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02, v němž konstatoval, že ochrana vlastnického práva nevyklučuje cenovou regulaci, pokud se tato cenová regulace pohybuje v rámci vymezeném ústavním pořádkem a mezinárodními závazky ČR. Zásah státu musí respektovat přiměřenou rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. Cenovou regulací se Ústavní soud zabýval převážně ve vztahu k otázkám regulace nájmu bytů, závěry z předmětných rozhodnutí lze však vztáhnout na jakoukoliv cenovou regulaci, neboť tyto závěry jsou značně obecné a obecně

nucených odtahů vozidel včetně střežení vozidla na parkovišti a případného přitažení zpět, u integrované veřejné vnitrostátní osobní silniční a železniční dopravy, u městské hromadné dopravy, u taxislužby osobní, u služeb parkovišť, u přiložení a odstranění technických prostředků k zabránění odjezdu vozidla, u zpopelnění zemřelého a ostatků v rakvi, uložení popela do pevně uzavíratelné urny s označením včetně ceny urny, u pohřebních služeb, u služeb hřbitovních poskytovaných v souvislosti s pronájmem a užíváním veřejného pohřebiště, u kontrol a revizí spalínové cesty, u zpracování průkazů energetické náročnosti budov, energetických auditů a užití služeb autobusových terminálů a nádraží pro veřejnou vnitřní linkovou dopravu osob

⁵⁸ Kraje a obce vykonávají svoji působnost v oblasti regulace cen pouze v rozsahu a za podmínek stanovených rozhodnutím Ministerstva financí - Výměr MF č. 01/2015.

⁵⁹ Ustanovení § 1 odst. 6 zákona o cenách.

⁶⁰ GILARDI, F. Delegation to independent regulatory agencies in Western Europe. Credibility, political uncertainty, and diffusion. In: DIETMAR, B., GILARDI, F. (eds.). Delegation in contemporary democracies Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 127 s.

⁶¹ Zejména v nálezech ze dne 23. května 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99, ze dne 21. června 2000 sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 a ze dne 16. října 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/01.

aplikovatelné⁶². V nálezu ze dne 21. června 2000 sp. zn. PL ÚS 3/2000 Ústavní soud konstatoval, že "*cenová regulace nezabraňuje nikomu podnikat ani provozovat jinou hospodářskou činnost, neboť každý má možnost se svobodně rozhodnout, zda za daných podmínek v určité oblasti podnikat bude*". Ústavní soud dále zdůrazňuje, že ani ústavní pořádek, ani mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách nezapovídají zákonodárci zavedení omezení množství hospodářské produkce, distribuce nebo spotřeby statků.

Přípustností cenové regulace se Ústavní soud zabýval nejen v souvislosti s regulací nájemného, ale v nálezu ve věci ze dne 23. května 2000 sp. zn. PL ÚS 24/99 též v kontextu se stanovováním hodnoty bodu ve zdravotním pojištění. Nezbytnou součástí demokratického právního státu je i ochrana svobody smluvní vůle, jež je derivátem ústavní ochrany práva vlastnického dle čl. 11 odst. 1 Listiny (jehož základním komponentem je *ius disponendi*). Při posuzování ústavní konformity míry a forem cenové regulace vychází Ústavní soud ze zásady, že cenové regulace nesmí evidentně snížit cenu tak, aby tato vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnosti, neboť v takovém případě by vlastně implikovala popření účelu a všech funkcí vlastnictví. Zasahování státu musí respektovat přiměřenou rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. To podle Ústavního soudu znamená, že musí existovat rozumný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.

Není nepatřičné v této souvislosti upozornit i na skutečnost, že k určitému omezování produkce a distribuce statků běžně dochází i v mezinárodním měřítku, a to prostřednictvím kontroly dovozu či vývozu zboží mezi státy, jež smluvně liberalizují vzájemný obchod⁶³.

Do roku 1990 existoval na celém území republiky jednotný model centrálně určovaných cen. Přejedem k tržní ekonomice se mj. rozhodlo i o liberalizaci cen a přešlo se k cenám smluvním, což představovalo jeden z nejdůležitějších předpokladů pro nastolení fungující tržní ekonomiky. Tento proces neznamenal absolutní rezignaci státu v působení na oblast cen, byly ale určeny zákonné limity pro výkon cenové regulace spočívající především ve vymezení oblastí a

⁶² BĚLOHLÁVEK, A., HÓTOVÁ, R.: *Cenová regulace z pohledu tuzemské, komunitární a mezinárodní úpravy a ochrany investic*. Sagit. 2008, 43 s.

⁶³ Srov. např. příslušná ustanovení Smlouvy o založení ES nebo Všeobecné dohody o clech a obchodu.

stanovení podmínek, za kterých může stát do cen formou cenové regulace zasahovat. Od počátku 90. let se cenové regulace postupně zužovala na některá strategická a monopolizovaná odvětví a dále na segmenty zboží a služeb, kde existuje nevyvážený vztah mezi nabídkou a poptávkou na trhu a kde existuje reálné nebezpečí zneužití výhodnějšího postavení zejména prodávajícího při současné potřebě ochránit slabšího účastníka trhu - zákazníka.

Obecně je předmět cenové regulace vymezen ustanovením § 1 odst. 6 zákona o cenách. Cenová regulace se uplatní nejenom v případech ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže, kterými se v kontextu práce rozumí především monopolní postavení soutěžitelů. Cenová regulace je dále uplatňována v omezeném okruhu případů, kdy jsou na nákup zboží vynakládány prostředky z veřejných rozpočtů a kdy existuje veřejný zájem na zajištění rovnovážného postavení na trhu⁶⁴. Samostatnou kapitolou, kde je nutno realizovat zásady státu do oblasti cen, jsou případy, kdy toto vyžadují komunitární předpisy, zvláště pak tehdy, kdy do daného odvětví jsou směřovány dotační programy z prostředků EU⁶⁵. Posledním zákonným důvodem je uplatnění cenové regulace v těch případech, kdy je to potřebné pro účely výběru spotřební daně⁶⁶.

Při takto omezeném rozsahu cenové regulace platí, že i ceny i v neregulovaných odvětvích jsou podrobeny trvalému monitoringu a signály o nepřiměřených výkyvech cen jsou předmětem analýz a následného posuzování odůvodněnosti uplatnění cenové regulace. Nelze v žádném případě opomenout ani prvek tzv. nepřímé regulace cen zakotvený v ustanovení § 2 odst. 3 zákona o cenách, který znemožňuje zneužití výhodnějšího postavení ať již prodávajícího nebo kupujícího k tomu, aby vyžádal vyšší (nebo kupující nižší) cenu než cenu obvyklou. Tímto způsobem je postižitelné spekulativní jednání na trhu i v těch segmentech, které nepodléhají žádné formě cenové regulace.

V České republice jsou v souladu s výše uvedeným nastaveny podmínky pro uplatnění plnohodnotných tržních vztahů při zajištění podmínek pro podnikatele a při existující potřebné

⁶⁴ Např. zdravotnictví, nemovitosti a jejich pronájmy ve veřejném zájmu apod.

⁶⁵ To je např. oblast dodávek mléka a mléčných výrobků pro školáky, kde je v současné době uplatňována regulace formou úředně stanovených cen.

⁶⁶ Z tohoto důvodu jsou stanovovány pevné ceny cigaret.

ochraně konečných zákazníků. Cenová regulace provozu energetických soustav nepředstavuje výjimku a je tak ve své podstatě v zásadním střetu dvou zájmů. Na jedné straně stojí přirozená snaha regulačního orgánu v maximální míře chránit oprávněné zájmy zákazníků, na straně druhé zde stojí oprávněné zájmy investorů v energetických odvětvích⁶⁷. Cenová regulace by v ideálním prostředí tudíž měla představovat pomyslný jazýček vah, kterým se nachází ta správná rovnováha mezi zájmy spotřebitelů a zájmy držitelů licencí, jejichž činnost podléhá regulaci. Úkolem cenové regulace je vytvořit rozumný prostor, který umožní poměřit regulované ceny přes kritérium odůvodněnosti a akceptovatelnosti regulované ceny pro zákazníky a kritériem vytvoření rozumného prostoru pro tvorbu zisku regulovaných subjektů, tak aby tento nebyl generován na úkor přemrštěných restrikcí v investičních a provozních nákladech, což by z dlouhodobého hlediska mělo negativní dopad na kvalitu zajišťování regulovaných činností. Cílem cenové regulace v energetice a také jejím hlavním problémem zůstává určení přiměřené úrovně zisku pro regulované subjekty, zajištění dostatečné kvality poskytovaných služeb zákazníkům při efektivně vynaložených nákladech, podpoření budoucích investice, zajištění zdrojů pro obnovu sítí a trvalé zvyšování efektivitu, ze které budou profitovat také zákazníci⁶⁸.

V reáliích ČR se v souladu s právní úpravou⁶⁹ uplatňují tři způsoby cenové regulace, které lze účinně spojit:

- a) Prvním způsobem je úřední stanovení cen neboli stanovení cen určitého druhu zboží cenovými orgány. Úředně stanovené ceny představují po cenovém moratoriu nejúčinnější a zároveň nejsilnější administrativní způsob regulace cen. Stanovit se mohou ceny maximální, minimální i pevné, přičemž hlavní formou úředně stanovené ceny je cena maximální, u níž je určena nejvyšší možná cena, limit, který nelze překročit. Výhodou maximální ceny je, že pod svou úrovní nebrání volnému pohybu skutečných realizačních cen v závislosti na vývoji nabídky a poptávky, přičemž představuje dostatečnou brzdu

⁶⁷ Srov. k tomu Vitásková, A: Regulace a regulované ceny, Trh s plynem; Úvod do liberalizované energetiky. Praha: Asociace energetických manažerů, 2015, 228 a násl. s.

⁶⁸ Jde o tzv. regulaci s uznáním oprávněných nákladů a přiměřeného zisku, srov. SAMUELSON, P. A, NORDHAUS, W. D.: *Ekonomie*. Nakladatelství Svoboda, Praha, 1991, 585s.

⁶⁹ Ustanovení § 4 zákona o cenách.

spekulačním operacím monopolních a dominantních subjektů⁷⁰. Přestože zákon o cenách v rámci úředně stanovených cen upravuje i pevnou cenu, kterou nelze ani snížit ani zvýšit, nepředpokládalo se již v době jeho přijetí její širší využití, neboť se považovala za „výrazný prvek kartelizace a blokování tržních vztahů“⁷¹. Za minimální se považují ceny, které není přípustné snížit.

- b) Za druhý způsob cenové regulace se považuje věcné usměrňování cen spočívající ve stanovení podmínek pro sjednávání cen. Tyto podmínky jsou: maximální rozsah možného zvýšení ceny zboží ve vymezeném období, nebo maximální podíl, v němž je možné promítnout do ceny zvýšení cen určených vstupů ve vymezeném období, nebo závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny. Tento způsob regulace cen se pak v souladu s ustanovením § 6 zákona o cenách uplatní pro všechny prodávající určeného druhu zboží. Na rozdíl od úředního stanovení cen představuje věcné usměrňování volnější formu regulace cen, kdy se přímo nestanoví částka ceny, nýbrž rozsah zvýšení cen nebo způsoby jejich konstrukce. Je proto uplatnitelné v širším měřítku produkce, která může být i sortimentně diferencovanější. Nevýhodou věcného usměrňování cen je pak obtížnější kontrola regulované ceny⁷².
- c) Jako třetí způsob regulace cen uvádí zákon o cenách v ustanovení § 4 odst. 1 písm. c) cenové moratorium, kterým se rozumí časově omezený zákaz zvyšování cen nad dosud platnou úroveň na trhu daného zboží. Cenové moratorium lze považovat za výjimečný způsob výkonu cenové regulace, který by měl sloužit především k odstranění krizového stavu⁷³. O výjimečnosti tohoto opatření svědčí i fakt, že jej může vyhlásit toliko vláda

⁷⁰ Zvláštní část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o cenách (tisk č. 234 v VI. volebním období Federálního shromáždění České a Slovenské federativní republiky). Dostupné na internetových stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR: http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0234_02.htm.

⁷¹ Srov. zvláštní část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o cenách (tisk č. 234 v VI. volebním období Federálního shromáždění České a Slovenské federativní republiky). Dostupné na internetových stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR: http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0234_02.htm.

⁷² Tamtéž.

⁷³ Srov. k tomu Nález Ústavního soudu ze dne 19. března 2003Pl.ÚS 2/03, ve kterém Ústavní soud mimo jiné konstatoval: „*Dlužno poznamenat, že se (pozn. u cenového moratoria) jedná o výjimečnou formu regulace, kdy cílem daného opatření je odstranění krizového stavu na příslušném trhu; jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu o cenách, cenové moratorium by mělo být doprovázeno komplexem makroekonomických opatření umožňujících odstranění krizového stavu a návrat k běžným tržním podmínkám. Posouzení, zda nastalý stav vyžaduje vydání cenového moratoria, jakož i volba následných ekonomických opatření v zásadě patří mezi tzv. political questions, jež*

jako vrcholný orgán moci výkonné ve formě nařízení a jenom po omezenou dobu v délce trvání maximálně 12 měsíců. Již v době přijetí zákona o cenách bylo cenové moratorium považováno za naprosto výjimečné opatření uplatněné na celých komplexech trhů (např. trhu potravin, surovin, paliv a energií, průmyslových výrobků nebo služeb), a to zcela mimo rozsah úředně stanovených cen nebo věcného usměrňování cen. Přitom se předpokládalo, že cenové moratorium by nutně muselo být doprovázeno i komplexem makroekonomických opatření, umožňujících odstranění krizového stavu a návrat k běžným tržním podmínkám.

soudní moci nepřisluší posuzovat, to ovšem za předpokladu, že výkonná moc respektuje zákonné meze... Za takovou mimořádnou tržní situaci lze obecně považovat případ, kdy dojde nebo by mohlo dojít ve velmi krátké době k několikanásobnému růstu ceny u položky, jež se zásadním způsobem podílí na nezbytných výdajích jedince, příp. rodiny, ...“.

2.5. Cena elektřiny a cena plynu

Pojem cena je definován odlišně ekonomickou teorií a právně terminologicky. Z hlediska současné ekonomie lze cenu považovat zejména za kritérium vyjadřující vztah mezi nabídkou a poptávkou⁷⁴. Z hlediska práva je pojem cena definován zákonem o cenách jako peněžní částka sjednaná při nákupu a prodeji zboží, nebo určená podle zvláštního předpisu k jiným účelům než k prodeji⁷⁵. Podle bodu 129 nálezu Ústavního soudu ze dne 20. května 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 je obecně charakteristické, že cena je ekvivalentem za věc, výrobek, výkon, práci či službu⁷⁶. Zákon o cenách rozeznává institut sjednané ceny⁷⁷, která je projevem smluvní volnosti prodávajícího a kupujícího, a vedle toho institut cenové regulace⁷⁸.

Zajištění dodávky elektřiny nebo zemního plynu koncovému zákazníkovi je komplexní proces, kterého se účastní více subjektů. Zákazník v rámci dodávky elektřiny nebo plynu platí v koncové ceně dvě složky. Neregulovanou část tvoří cena elektřiny nebo plynu jako komodity, která je v souladu s výše uvedeným projevem smluvní volnosti prodávajícího a kupujícího. V regulované části dodávky elektřiny nebo plynu je pak promítnuta cena za související službu v elektroenergetice nebo cena za související službu v plynárenství, která je předmětem cenové regulace ze strany Energetického regulačního úřadu.

⁷⁴ Srov. SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W. D.: *Ekonomie*. Praha: Svoboda, 1995, 41 s.

⁷⁵ Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o cenách.

⁷⁶ V předmětném nálezu se Ústavní soud zabýval ústavní konformitou regulačních poplatků, přičemž mj. dovodil, že "regulační poplatek" není cenou ve smyslu zákona o cenách, neboť není sjednán při nákupu a prodeji zboží ani není zjištěn podle zvláštního předpisu i k jiným účelům než prodeji a zákon na něj nelze vztahovat, neboť dle § 4 zákona zákon se nevztahuje na odměny, úhrady, poplatky, náhrady škod a nákladů a úroky, upravené zvláštními předpisy. Ústavní soud dále konstatoval, že regulační poplatek nemůže být ani úhradou za poskytovanou zdravotní péči, neboť pak by jeho výše nemohla být stejná při léčení zvýšené teploty praktickým lékařem a naopak při složitém zdravotním úkonu lékaře-specialisty.

⁷⁷ K ceně jako jednomu z projevů smluvní volnosti srov. např. POHL, T.: *Cena jako náležitost smluv uzavíraných podle občanského a podle obchodního zákoníku (prvá část)*. Bulletin advokacie. 1994, č. 1, 10 s.

⁷⁸ Srov. ustanovení § 1 odst. 6 zákona o cenách.

2.5.1. Cena elektřiny

Výsledná cena dodávky elektřiny regulována Energetickým regulačním úřadem je pro všechny kategorie zákazníků složena z pěti základních složek:

- a) První složku ceny tvoří, jak již bylo zmíněno výše, neregulovaná cena komodity, tj. elektrické energie označované také jako silová elektřina, jejíž cena je tvořena na základě tržních principů konfrontace nabídky a poptávky. Při platbě za silovou elektřinu hradí zákazník množství megawatthodin (MWh), které skutečně spotřebuje. K této ceně je připočtena marže, kterou si obchodník volí sám. Cena komodity se na výsledné ceně dodávky elektřiny pro domácnosti pohybuje 36,7 %⁷⁹.
- b) Ostatní složky, tj. cena související služby v elektroenergetice ceny⁸⁰, zahrnují regulované činnosti monopolního charakteru, mezi něž patří přenos elektřiny od výrobního zdroje prostřednictvím přenosové a distribuční soustavy k zákazníkovi, a dále činnosti spojené se zajištěním stabilního energetického systému z technického hlediska, tzv. zajišťování systémových služeb a z hlediska obchodního se jedná především o činnosti operátora trhu s elektřinou v oblasti zúčtování odchylek. Ustanovení § 19a odst. 2 stanoví členění ceny související služby v elektroenergetice na jednotlivé další složky, které v rámci regulované částí ceny za elektřinu vybírají od zákazníků přímo provozovatelé distribučních soustav nebo jsou vybírány prostřednictvím obchodníka s plynem. Cena související služby v elektroenergetice včetně jejich jednotlivých složek je od zákazníků vybírána na základě uzavřených smluv o zajištění služby přenosové soustavy, o zajištění služby distribuční

⁷⁹ Srov. str. 6 tiskové zprávy k cenovým rozhodnutím ERÚ č. 7/2015 a č. 8/2015, o regulovaných cenách souvisejících s dodávkou elektřiny pro rok 2016 ze dne 26. listopadu 2015 zveřejněnou na webových stránkách ERÚ pod odkazem: http://www.eru.cz/documents/10540/1130534/20151126_TZ_CR_2016_elektro.pdf/d123da7a-c861-4acb-8ba60b-4e38fea389

⁸⁰ Zákonem č. 131/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, byl zaveden nový pojem související služby v elektroenergetice, jež se skládá ze služby přenosové soustavy nebo služby distribuční soustavy; a v plynárenství, jež se skládá ze služby přepravní soustavy nebo služby distribuční soustavy a v této souvislosti jsou zaváděny nové pojmy služba přenosu elektřiny, přepravy plynu a služba distribuční soustavy, které jsou podmnožinami pojmů souvisejících služeb v elektroenergetice, resp. souvisejících služeb v plynárenství. Srov. ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) bod 19 a § 2 odst. 2 písm. b) bod 27 energetického zákona.

soustavy nebo o sdružených službách dodávky elektřiny⁸¹ a na základě povinností plynoucích přímo z energetického zákona⁸². Tektonika podstaty regulované ceny spočívá v ceně služby přenosové soustavy⁸³ a ceně služby distribuční soustavy⁸⁴. Cena služby přenosové soustavy a cena služby distribuční soustavy zahrnuje nicméně i složky cen, které z logiky věci nejsou příjmem provozovatele předmětné soustavy. Mezi tyto složky ceny náleží poplatky za systémové služby, na činnost operátora trhu včetně poplatku na činnost Energetického regulačního úřadu⁸⁵ nebo poplatky na podporu elektřiny z podporovaných zdrojů energie, které jsou ovšem co do svého druhu jen nákladem souvisejících regulací sdružujících několik plateb do jednoho inkasního místa. Cena za systémové služby je přes provozovatele distribuční soustavy hrazena dál provozovateli přenosové soustavy, obdobně jako cena za zajištění služby provozu přenosové soustavy. Cena za činnost operátora trhu je prostřednictvím provozovatele distribuční soustavy a provozovatele přenosové soustavy hrazena dále operátorovi trhu. Cena služby přenosové soustavy nebo služby distribuční soustavy na podporu elektřiny z podporovaných zdrojů podle zákona o podporovaných zdrojích energie⁸⁶ je cenou *sui generis* a nepředstavuje úhradu za žádnou službu poskytovanou provozovatelem přenosové či distribuční

⁸¹ Srov. ustanovení § 50 energetického zákona

⁸² Srov. ustanovení § 22 energetického zákona

⁸³ V souladu s ustanovením § 2 odst. 2 písm. a) bod 20 energetického zákona se službou přenosové soustavy rozumí primárně činnost fyzického přenosu elektrické energie, zajišťování systémových služeb a zajišťování služeb souvisejících se zabezpečením spolehlivého a bezpečného provozu přenosové soustavy. Pojem služba přenosové soustavy je relativně nový zákonný pojem, který do energetického zákona přibyl po jeho novele č. 131/2015 Sb. Účelem zakotvení pojmu služba přenosové soustavy bylo formální sjednocení obchodních činností provozovatele přenosové soustavy, které jsou poskytovány účastníkům trhu s elektřinou neoddělitelně s přenosem elektřiny. Účastník trhu s elektřinou je pak na základě smluv, jejichž předmětem je poskytování služby přenosové soustavy ve smyslu ustanovení § 50 odst. 4 energetického zákona, povinen za poskytnutí služby přenosové soustavy platit regulovanou cenu služby přenosové soustavy.

⁸⁴ Obdobně jako služba přenosové soustavy i služba distribuční soustavy nepředstavuje pouze činnost fyzické distribuce elektrické energie, ale zahrnuje i komplexnější činnosti, které vedou k bezpečnému a spolehlivému provozu distribuční soustavy a dodávce elektřiny k zákazníkovi.

⁸⁵ Srov. ustanovení § 17d energetického zákona

⁸⁶ Dříve „cena na krytí nákladů spojených s podporou elektřiny z obnovitelných zdrojů, vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla z druhotných zdrojů“. Způsob hrazení této složky ceny je upraven zákonem o podporovaných zdrojích energie. Až do 31. prosince 2015 byla velikost plateb odvíjena od spotřeby elektřiny, od 1. ledna 2016 byl zvolen způsob výpočtu, který vychází z velikosti sjednaného rezervovaného příkonu. Energetický regulační úřad stanoví složku ceny služby přenosové a distribuční soustavy na podporu elektřiny pro odběrná a předávací místa přímo připojená

soustavy. Tato cena představuje prostředek ke shromažďování finančních zdrojů k náhradě nákladů podpory výroby elektřiny z podporovaných zdrojů energie, které jsou kromě účastníků trhu s elektřinou hrazeny i ze zdrojů státního rozpočtu.

Pro představu složek výsledné ceny dodávky elektřiny lze uvést, že cena služby přenosové soustavy tvoří 3,6 % ceny dodávky elektřiny pro domácnosti, cena služby distribuční soustavy se na výsledné ceně podílí 30%, složka ceny za systémové služby tvoří cca 3 % a složka ceny za činnosti operátora trhu v elektroenergetice tvoří cca 0,2%. Poslední složkou výsledné ceny služeb dodávky elektřiny je složka cena služby přenosové soustavy a služby distribuční soustavy na podporu elektřiny z podporovaných zdrojů, která se na výsledné ceně dodávky elektřiny pro domácnosti podílí cca 12,5%⁸⁷.

Výše uvedeným způsobem je cena dodávky elektřiny tvořena pro všechny kategorie zákazníků s účinností od 1. ledna 2006, kdy byl český trh s elektřinou zcela liberalizován.

2.5.2. Cena plynu

Výsledná cena služeb dodávky plynu pro zákazníky se skládá ze čtyř základních složek.

- a) Neregulovanou složkou je cena za komoditu a ostatní související služby dodávky, která vychází ze vzájemné dohody mezi obchodníkem s plynem a zákazníkem. Cena nabízená obchodníkem s plynem není Energetickým regulačním úřadem regulována⁸⁸ a závisí na tom, s jakými náklady se obchodníkovi podaří komoditu nakoupit, na jeho obchodní

⁸⁷ Srov. Národní zpráva Energetického regulačního úřadu o elektroenergetice a plynárenství v České republice za rok 2015, http://www.eru.cz/documents/10540/462958/NZ_ERU_2015.pdf/4ab55a4e-01d5-4805-938b-0433b6a052f6, 20 s.

⁸⁸ Energetický regulační úřad až do srpna 2016 neprojevoval snahu regulovat i cenu komodity. zveřejnil Energetický regulační úřad tzv. indikativní ceny komodity plyn pro čtvrté čtvrtletí roku 2016. Úřad v současnosti nemá kompetence, aby zasahoval do té složky ceny plynu, která se tvoří na liberalizovaném trhu, tudíž nelze o tomto kroku Úřadu *stricto sensu* hovořit jako o regulaci ceny komodity plyn. Lze se ale domnívat, že toto neformální doporučení Úřadu může mít na ceny komodity plyn přece jenom nezanedbatelný vliv. Právě indikativní ceny komodity plyn představují podle Úřadu jednoduchý a účinný nástroj, podle kterého spotřebitelé vidí na první pohled, zda za faktury zbytečně nepřeplácejí. Pokud ano, mohou tento ukazatel použít při vyjednávání o snížení ceny u dodavatele. Nutno podotknout, že Energetický regulační úřad usiluje o změnu legislativy tak, aby mohly být zavedené dočasné opatření, kdyby došlo k tržním anomáliím, které samotná konkurence nemůže rychle vyřešit. Více na: <http://www.eru.cz/cs/-/indikativni-cena-komodity-plyn>.

strategii a na situaci na trhu s rozvinutým konkurenčním prostředím. Pro úplnost dodáváme, že neregulovaná složka, tj. cena za komoditu se podílí na ceně služeb dodávky plynu pro zákazníky cca 77%⁸⁹.

- b) Regulovanými složkami ceny služeb dodávky plynu pro zákazníky jsou cena za službu přepravy plynu z hraničního předávacího bodu do domácího bodu České republiky přepravní soustavou, cena za služby distribuční soustavy a cena za činnosti operátora trhu v plynárenství. Energetický regulační úřad stanoví uvedené ceny jako pevné. Cena související služby v plynárenství je členěna obdobně jako cena související služby v elektroenergetice, skládá se z ceny služby přepravy plynu a služby distribuční soustavy. Regulované složky ceny tvoří cca 23 % finální ceny služby dodávky plynu pro zákazníka, přičemž cena za službu přepravy plynu tvoří cca 1,45 %, cena za služby distribuční soustavy tvoří 21,78% a cena za činnosti operátora trhu v plynárenství je cca 0,18 % finální ceny služby dodávky plynu pro zákazníka.

Velkoobchodní i maloobchodní trh s plynem je od roku 2007 v České republice plně otevřen, což znamená, že každý zákazník má právo vybrat si svého obchodníka s plynem.

⁸⁹ Srov. Národní zpráva Energetického regulačního úřadu o elektroenergetice a plynárenství v České republice za rok 2015, http://www.eru.cz/documents/10540/462958/NZ_ERU_2015.pdf/4ab55a4e-01d5-4805938b0433b6a052f6, 20 s.

3. Právní úprava cenové regulace

Výkon cenové regulace v energetických odvětvích je jedním ze základních předpokladů pro rozvoj vnitřního trhu s elektřinou a vnitřního trhu s plynem. Požadavky na základní rámec způsobu výkonu cenové regulace v energetických odvětvích jsou v souladu se zásadou subsidiarity a proporcionality v nezbytné míře harmonizovány již na úrovni unijního práva. Česká republika jako jeden z členských států Evropské unie je bezprostředně konfrontována unijními legislativními návrhy, národní energetická legislativa do českého právního řádu transponuje příslušné směrnice a české právo adaptuje na přímo použitelná nařízení.

3.1. Vliv Evropského práva na cenovou regulaci v elektroenergetice a v plynárenství

Evropské právo hraje v oblasti energetického průmyslu významnou roli, kterou nelze opomíjet. Nebylo tomu tak vždy – energetický průmysl patří mezi ty oblasti hospodářství, které mají pro jednotlivé státy strategický význam, a tudíž byla společná energetická politika ze strany evropské legislativy dlouhou dobu opomíjena⁹⁰. Následující kapitola si klade za cíl analyzovat dopady předpisů evropského práva⁹¹ pro cenovou regulaci v energetickém sektoru.

⁹⁰ V rámci historického exkurzu je nezbytné zmínit, že energetika byla důležitým aspektem evropské integrace již v jejích počátcích. První zmínku o energetické politice najdeme v Pařížské smlouvě z roku 1951, zakládající Evropské společenství uhlí a oceli. Dalším významným uskupením se zaměřením na jaderný průmysl bylo Evropské společenství pro atomovou energii, které bylo založeno na základě Římských smluv v roce 1957.

Navazující smlouvy modifikující primární právo Evropské unie o energetice mlčí a až do přijetí Lisabonské smlouvy nebyla společná energetická politika samostatně smluvně upravena. Bylo to dáno zejména diferenciací podmínek pro rozvoj energetické politiky v jednotlivých státech Evropské unie. K nesporně příznivým podmínkám rozvoje domácí energetické politiky jednotlivých členských států Evropské unie vedla především rozdílnost v dostupnosti prvotních zdrojů energie, ekonomické síle a geografické rozmanitosti vedoucí k různosti podmínek pro využívání obnovitelných zdrojů energie.

Počátkem osmdesátých let vydala Komise Sdělení o vývoji energetické strategie pro Evropu s potvrzením akcentu diverzifikované a decentralizované energetické politiky. Vyšší nutnost kooperace a první cíle energetické politiky byly Radou ministrů formulovány až posléze, v návaznosti na tzv. ropný antišok, havárii v černobylské atomové elektrárně a také v návaznosti na znovuoživení přípravy vnitřního trhu Evropského společenství.

Prameny práva EU jsou hierarchizovány, přičemž nejvyšší právní sílu mají tzv. konstitutivní prameny⁹² – zakládací smlouvy⁹³, smlouvy o přistoupení členských států a obecné zásady právního společenství⁹⁴. Evropská energetická politika byla formálně konstituována a definována až ratifikací Smlouvy o fungování Evropské unie⁹⁵.

V roce 1995 byla přijata v rámci Zelené knihy Evropská strategie pro udržitelnou, konkurenceschopnou a bezpečnou energii. Energetická politika tímto oficiálně dostala statut komunitární politiky. Navazující tzv. Bílá kniha a pětileťtý akční plán znamenali předzvěst přijetí prvního liberalizačního balíčku v elektroenergetice a plynárenství.

Přijetí prvního energetického balíčku předcházelo ukotvení vybudování transevropských sítí v rámci primárních předpisů komunitárního práva ve smlouvě v Maastrichtské smlouvě a posléze v hlavě XV. Amsterodamské smlouvy. Evropská komise uvádí, že smyslem tohoto právního základu je zaměření Evropské unie na podporu rozvoje transevropských sítí, které jsou klíčovým prvkem pro vytvoření vnitřního trhu a posílení hospodářské a sociální soudržnosti. Tento rozvoj zahrnuje propojení a interoperabilitu vnitrostátních sítí, jakož i přístup k těmto sítím.

V roce 1996 byla vydána Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 96/92/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a následně byla v roce 1998 vydána Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/30/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem, jež bývají označovány jako první liberalizační balíček. Následně byly tyto směrnice v roce 2003 nahrazeny tzv. druhým liberalizačním balíčkem. Takto jsou označovány Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/54/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektrickou energií a Směrnice č. 2003/55/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem (dále společně jen: „Směrnice druhého energetického balíčku“).

Přelom v rámci evropské energetické politiky nastal ratifikací Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy (dále jen „SFEU“) v roce 2009, která ji v hlavě XXI formálně konstituovala a definovala. Článek 4 části 1 SFEU explicitně uznává energetiku jako jednu ze sdílených kompetencí. Článkem 194 SFEU je dán samostatný a jednoznačný právní základ pro přijímání sekundární legislativy, upravující požadavky kladené na energetické odvětví. Ustanovení prvního odstavce článku 194 SFEU definuje cíle energetické politiky a vychází přitom ze tří pilířů energetické politiky Evropské unie. První pilíř, kterým bylo zajištění fungování trhu s energií, představuje vytvoření skutečně jednotného trhu energií v rámci Evropské unie, který by umožňoval solidaritu v krizových situacích. Druhým cílem je zajištění bezpečnosti dodávek energie v Evropské unii, které by efektivně řešilo nedostatek zdrojů a závislost Evropy na třetích zemích. Jako jeden z hlavních nástrojů při zajištění energetické bezpečnosti si Evropská unie stanovila posilování a prosazování strategií v energetické politice na unijní úrovni a s ní spojený cíl harmonizace a zlepšení soutěžních pravidel v rámci vnitřního energetického trhu. Třetím cílem je využívání energie maximálně efektivním způsobem, jinými slovy podpora energetické účinnosti a úspory energie jakož i rozvoj nových a obnovitelných zdrojů energie.

⁹¹ Primární právo představují smlouvy o založení Evropské unie a o jejím fungování, které tvoří právní základ pro veškerou činnost Evropské unie. Sekundární právo, tj. nařízení, směrnice a rozhodnutí, vychází z principů a cílů zakotvených ve zmíněných smlouvách.

⁹² Srov. HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 49 s.

⁹³ Zakládacími smlouvami jsou Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie.

⁹⁴ Obecné zásady právního společenství lze rozdělit do tří skupin: 1) univerzální právní principy, tj. zásady, o nichž SFEU prohlásil, že jsou společné právním řádům členských států; 2) principy, jimiž již v minulosti soudní praxe rozvinula samotné komunitární či unijní právo; 3) zásady mezinárodního práva.

⁹⁵ Srov. Hlava XXI Článek 194 SFEU: (1) *V rámci vytváření a fungování vnitřního trhu a s přihlédnutím k potřebě chránit a zlepšovat životní prostředí má politika Unie v oblasti energetiky v duchu solidarity mezi členskými státy za cíl: a) zajistit fungování trhu s energií; b) zajistit bezpečnost dodávek energie v Unii; c) podporovat energetickou účinnost a úspory energie jakož i rozvoj nových a obnovitelných zdrojů energie; d) podporovat propojení energetických sítí.* (2) *Aniž je dotčeno použití jiných ustanovení Smluv, přijmou Evropský parlament a Rada řádným*

V rámci sekundárního práva lze z hlediska formy rozlišit především nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a posudky. V oblasti cenové regulace zabírají specifické místo především nařízení a směrnice.

V obecné rovině se nařízením rozumí normativní akt s obecným významem, který nevyžaduje transpozici, jelikož je přímo aplikovatelný v každém členském státě⁹⁶ a závazný nejen pro členské státy, ale i pro jednotlivé fyzické a právnické osoby⁹⁷.

Směrnice zavazuje členský stát k dosažení určitého výsledku, avšak ponechává ve vnitrostátní kompetenci, jakými formami a prostředky má být tohoto výsledku dosaženo⁹⁸. Dosažení směrnici požadovaného výsledku v aplikační praxi se zpravidla nazývá náležitou implementací. Evropská komise pravidelně sleduje zejména stav transpozice a implementace směrnic majících význam pro fungování vnitřního trhu⁹⁹.

V současné době jsou základní pravidla fungování vnitřního trhu s elektřinou a zemním plynem na úrovni Evropské unie stanovena právními předpisy tzv. třetího energetického balíčku a na něj navázaných přijímaných rámcových pokynech a síťových kodexů, kterými se stanoví minimální stupeň harmonizace pro dosažení cílů třetího energetického balíčku. Třetí liberalizační balíček byl představen Evropskou komisí v září 2007 v návaznosti na dokončené sektorové šetření¹⁰⁰ a představuje soubor dvou směrnic a tří nařízení:

legislativním postupem opatření nezbytná pro dosažení cílů uvedených v odstavci 1. Tato opatření se přijmou po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů. Nedotýkají se práva členského státu stanovit podmínky pro využívání svých energetických zdrojů, jeho volby mezi různými energetickými zdroji a základní skladby jeho zásobování energií, aniž je dotčen čl. 192 odst. 2 písm. c).(3) Odchylně od odstavce 2 přijme Rada opatření podle uvedeného odstavce zvláštním legislativním postupem jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem, pokud jsou především fiskální povahy.

⁹⁶ Avšak velmi často je nutné přizpůsobit národní úpravu požadavkům evropské legislativy.

⁹⁷ Podrob. srov. též KRÁL, R. K potřebě vnitrostátní implementace některých nařízení ES. Právní rozhledy, 18/2004

⁹⁸ Srov. HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 52.

⁹⁹ Srov. např. sdělení Komise ze dne 10. ledna 2007 s názvem „Perspektivy vnitřního trhu se zemním plynem a elektřinou“.

¹⁰⁰ Především ze Zprávy ze šetření hospodářské soutěže v energetickém sektoru, SEC (2006)1724 a dále ze sdělení Komise ze dne 10. ledna 2007 s názvem „Perspektivy vnitřního trhu se zemním plynem a elektřinou“ a s názvem „Šetření podle článku 17 nařízení (ES) č. 1/2003 v odvětvích zemního plynu a elektřiny v Evropě (závěrečná zpráva)“ vyplynulo, že stávající předpisy a opatření neposkytují rámec potřebný k dosažení cíle dobře fungujícího vnitřního trhu.

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektrickou energií a o zrušení směrnice 2003/54/ES (dále jen: „třetí směrnice pro elektroenergetiku“);
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES (dále jen: „třetí směrnice pro plynárenství“)
(společně dále takéž: „směrnice třetího energetického balíčku“);
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 713/2009 ze dne 13. července 2009, kterým se zřizuje Agentura pro spolupráci energetických regulačních úřadů;
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 714/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu do sítě pro přeshraniční obchod s elektřinou a o zrušení nařízení (ES) č. 1228/2003 (dále jen: „nařízení o přístupu do elektrizační sítě“);
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám a o zrušení nařízení (ES) č. 1775/2005 (dále jen: „nařízení o přístupu k plynárenským soustavám“)
(společně dále takéž: „nařízení třetího energetického balíčku“).

Cílem třetího energetického balíčku bylo především důrazné¹⁰¹ oddělení činností v oblasti výroby a dodávek od provozování sítí¹⁰², usnadnění přeshraničního obchodu s energií, posílení nezávislosti a efektivnosti regulačních orgánů na národní úrovni¹⁰³, podpora přeshraniční spolupráce a investic, větší transparentnost v oblasti provozování sítí¹⁰⁴ a dodávek a větší solidarita napříč státy Evropské unie především s ohledem na zajištění bezpečnosti dodávek¹⁰⁵.

Co se týče základních pravidel cenové regulace, měly by být regulační orgány schopny ve smyslu třetího energetického balíčku za účelem dosažení rozvoje vnitřního trhu s elektřinou a

¹⁰¹ Ve smyslu „účinné“ oddělení.

¹⁰² Viz např. bod 10 a násl. preambule a čl. 9 a 26 třetí směrnice pro elektroenergetiku.

¹⁰³ Viz kapitola IX. třetí směrnice pro elektroenergetiku a/nebo kapitola VIII. třetí směrnice pro plynárenství

¹⁰⁴ Konkrétním řešením požadavků na transparentnost je např. zveřejňování technických informací, které uživatelé sítě potřebují k účinnému přístupu k síti u všech významných bodech podle přílohy I bod 3 nařízení o přístupu k plynárenským soustavám.

¹⁰⁵ Viz např. bod 22 a 40 preambule a čl. 5 třetí směrnice pro plynárenství. Nutno dodat, že bezpečnost dodávek je jedním zestěžejných principů, který je zmiňován napříč celým třetím energetickým balíčkem.

plynem zajistit rovné, transparentní a nediskriminační podmínky pro přístup do energetických soustav pro všechny soutěžitele a zákazníky, a dále zamezit možnému zneužití monopolního postavení provozovatelů soustav. Regulační orgány by měly být dále nadány působností přijímat rozhodnutí o všech relevantních regulačních otázkách a mít možnost stanovovat nebo schvalovat sazby nebo metodiky pro výpočet regulovaných cen tak, aby sazby nebyly diskriminační a odrážely náklady na provoz, údržbu a obnovu soustavy a přiměřený zisk a současně, aby byly provozovatelům a uživatelům soustav poskytovány vhodné pobídky, jak krátkodobě, tak dlouhodobě, ke zvyšování výkonnosti soustav a k podpoře integrace trhu. Takové sazby nebo metodiky jejich stanovení mají být zveřejňovány.

Elementární předpoklady výkonu cenové regulace jsou stanoveny nařízením třetího energetického balíčku. Již jejich preambule obsahují základní principy pro stanovení sazeb, přičemž poplatky za používání sítí mají být nediskriminační a transparentní, sazby by neměly být založené na vzdálenosti nebo záviset na trase přepravy¹⁰⁶.

Základní úprava klade na poplatky za přístup k elektrizační síti (mimo požadavku transparentnosti a nediskriminačního přístupu) i potřebu bezpečnosti sítě, požadavek odrážet skutečné náklady provozovatele sítě za podmínky, že jsou tyto náklady srovnatelné s náklady efektivního a strukturálně porovnatelného provozovatele sítě¹⁰⁷. V případě nezbytnosti musí místně vztažené cenové signály na úrovni Evropské unie vycházet z úrovně sazeb stanovených pro výrobce nebo spotřebitele a brát v úvahu velikost síťových ztrát a způsobené přetížení, včetně investičních nákladů na infrastrukturu. Při stanovování poplatku za přístup do sítě musí národní regulační orgány brát v úvahu provedené platby a obdržené příjmy v rámci vyrovnávacího mechanismu mezi jednotlivými provozovateli přenosových soustav a skutečné provedené a obdržené platby, jakož i platby očekávané za budoucí časová období, odhadované na základě minulých let.

¹⁰⁶ Srov. např. ustanovení preambule bod 19 nařízení o přístupu k plynárenským soustavám.

¹⁰⁷ Ustanovení článku 14 nařízení o přístupu do elektrizační sítě.

Poplatky¹⁰⁸ za přístup k přepravní soustavě jsou podrobně upravené v ustanovení článku 13 nařízení o přístupu k plynárenským soustavám. První odstavec tohoto ustanovení klade na poplatky za přístup k přepravní soustavě nebo na metodiky jejich výpočtu požadavek nediskriminačního přístupu a transparentnosti, potřeby integrity soustavy a jejího zlepšování. Poplatky mají odrážet skutečné náklady, které by odpovídaly srovnání nákladům jiného provozovatele soustavy s podobnou strukturou a mají zajišťovat odpovídající návratnosti investic. Poplatky mohou být určovány s přihlédnutím ke srovnávacímu rozboru sazeb prováděným regulačními orgány nebo je lze určovat tržními prostředky, jako jsou aukce, pokud jsou takové prostředky a výnosy z nich plynoucí schváleny regulačním orgánem. Dále se stanovují cíle, resp. účel, poplatků nebo metodik, kterými jsou především usnadnění účinného obchodování se zemním plynem a hospodářské soutěže, zabránění křížovým dotacím mezi uživateli sítě, poskytnutí pobídek k investicím a propojování přepravních soustav¹⁰⁹. Přijetím nařízení o přístupu k plynárenským soustavám došlo navíc ke změně modelu rezervace přepravní kapacity, kdy původní režim byl nahrazen režimem na bázi „vstupně-výstupního systému“ (tzv. *Entry-Exit system*). U vstupně-výstupního režimu nejsou již náklady na přepravu spojovány přímo s jednou konkrétní trasou vzhledem k tomu, že vstupní a výstupní kapacitu lze smluvně zajistit odděleně a uživatelé soustavy mohou nechat plyn přepravovat z jakéhokoli vstupního bodu do jakéhokoli výstupního bodu. Pro jednotlivé vstupní a výstupní body do/z přepravní soustavy je kladen důraz na oddělené stanovení poplatků, které zároveň musí být schválené národními regulačními orgány¹¹⁰. A závěrem, poplatky za přístup k síti nesmí omezit likviditu trhu ani narušit přeshraniční obchod mezi různými přepravními soustavami.

Hmotněprávní a procesněprávní pravidla cenové regulace v elektroenergetice a v plynárenství jsou kromě nařízení třetího energetického balíčku upraveny i na úrovni směrnic, zejména v kapitole IX třetí směrnice pro elektroenergetiku a kapitole VIII třetí směrnice pro plynárenství v rámci harmonizace pravomoci a kompetencí národních regulačních orgánů při výkonu cenové regulace. Jak již bylo popsáno výše, směrnice představují legislativní nástroje obecné povahy,

¹⁰⁸ Nařízení o přístupu k plynárenským soustavám označuje poplatky pojmem „sazby“. Pro účely přehlednosti je označení v práci unifikováno.

¹⁰⁹ Ustanovení článku 13 nařízení o přístupu k plynárenským soustavám.

¹¹⁰ Ustanovení článku 13 odst. 2 nařízení o přístupu k plynárenským soustavám.

keré členským státům dávají určitý prostor pro posouzení při zavádění. Podstatou směrnic je předepsání určitého formálně právního a aplikačně praktického stavu a na členských státech pak je, aby jej úpravou svých právních řádů a vnitrostátního právního prostředí dosáhly. Volba formy a prostředků je přitom ponechána vnitrostátním orgánům jednotlivých států.

Již preambule třetí směrnice pro elektroenergetiku¹¹¹ a preambule třetí směrnice pro plynárenství¹¹² stanoví, že v zájmu efektivního fungování vnitřního trhu s elektřinou a zemním plynem by měly být energetické regulační orgány schopny přijímat rozhodnutí o všech relevantních regulačních otázkách a měly by být plně nezávislé na jakýchkoli veřejných či soukromých zájmech¹¹³. Energetické regulační orgány by měly mít mj. možnost stanovovat nebo schvalovat poplatky nebo metodiky pro jejich výpočet na základě návrhu provozovatele přenosové soustavy, provozovatele přepravní soustavy nebo provozovatele distribuční soustavy, nebo na základě návrhu dohodnutého mezi tímto provozovatelem a uživateli sítě. Regulační orgány členských států mají zajistit, aby ceny za užívání energetických soustav odrážely oprávněné náklady na provoz, údržbu a obnovu soustavy a přiměřený zisk. Lze říci, že uvedené cíle třetího energetického balíčku byly do českého právního řádu náležitě inkorporovány¹¹⁴.

V rámci konkrétních ustanovení, týkajících se kompetencí národních regulačních orgánů a výkonu regulace v energetických odvětvích, obsahují obě uvedené směrnice obdobnou úpravu. Podle čl. 36 písm. f) třetí směrnice pro elektroenergetiku patří mezi obecné cíle působení regulačních orgánů členských států zajištění toho, aby byly provozovatelům a uživatelům soustav poskytovány vhodné pobídky, jak krátkodobě, tak dlouhodobě, ke zvyšování výkonnosti soustav.

¹¹¹ Ustanovení bodu 34 preambule třetí směrnice pro elektroenergetiku.

¹¹² Ustanovení bodu 30 preambule třetí směrnice pro plynárenství.

¹¹³ To nebrání soudnímu přezkumu ani parlamentnímu dohledu v souladu s ústavním právem členských států. Taktéž schválení rozpočtu regulačního orgánu národním zákonodárcem nepředstavuje překážku rozpočtové autonomii. Ustanovení týkající se autonomie regulačního orgánu při plnění přiděleného rozpočtu by měla být prováděna v rámci definovaném vnitrostátními rozpočtovými právními předpisy. Prostřednictvím vhodného rotačního systému přispívají členské státy k nezávislosti národního regulačního orgánu na jakýchkoli politických či hospodářských zájmech, a mohou tak také zohlednit dostupnost lidských zdrojů a velikost rady regulačních orgánů.

¹¹⁴ Srov k tomu ustanovení § 17 odst. 4 a 6 písm. d), § 19a energetického zákona.

Podle čl. 37 odst. 6 písm. a) třetí směrnice pro plynárenství jsou regulační orgány příslušné alespoň pro stanovení nebo schvalování metodik používaných pro výpočet nebo stanovení podmínek pro připojení a přístup k vnitrostátním sítím, včetně sazeb za přenos a distribuci nebo jejich metodiky výpočtu, přičemž tyto sazby nebo metodiky musí umožňovat provádění nezbytných investic do sítí tak, aby díky těmto investicím bylo možné zabezpečit rentabilitu sítí. Článek 37 odst. 7 pak stanoví povinnost zveřejňovat metodiky či podmínky pro připojení a přístup k vnitrostátním sítím, včetně sazeb nebo metodik výpočtu sazeb za přenos a distribuci. Podle čl. 37 odst. 10 potom platí, že národní regulační orgán má právo požádat v případě potřeby příslušného provozovatele, aby změnil podmínky pro připojení a přístup k vnitrostátním sítím včetně sazeb za přenos či distribuci nebo metodik jejich výpočtu tak, aby byly přiměřené a používali se nediskriminačním způsobem.

Evropské právní předpisy v této souvislosti současně obsahují i konkrétní ustanovení, zakotvující možnost určité obrany proti postupu národního regulačního orgánu při stanovení poplatků, resp. sazeb, který by se pravidlům a mezím stanoveným evropskými, resp. vnitrostátními právními předpisy, vymykal, či by je překračoval. Podle unijní právní úpravy tak platí, že v případě, že by provozovatel soustavy měl za to, že národní regulační orgán vykonává svoji působnost nezákonným způsobem, a tím zasahuje do jeho subjektivních práv, musí mít tento provozovatel právo domáhat se ochrany svých práv u nezávislého a nestranného soudu. Jinými slovy, evropská právní úprava vychází z předpokladu, že provozovatel soustavy má podle vnitrostátního práva právo na soudní ochranu proti nezákonnému rozhodnutí národního regulačního úřadu¹¹⁵. Z toho vyplývá i předpoklad práva na přezkum rozhodnutí národního regulačního úřadu z hlediska jeho zákonnosti vnitrostátním soudem¹¹⁶.

Předpisy třetího energetického balíčku tak ve vztahu k možnostem obrany regulovaného subjektu stanoví zejména:

¹¹⁵ Za tento nástroj lze považovat instituty správního soudnictví.

¹¹⁶ Zásada legality.

Podle článku 37 odst. 16 třetí směrnice pro elektroenergetiku platí, že rozhodnutí přijímaná regulačními orgány musí být řádně odůvodněná¹¹⁷ a oprávněná, aby byl možný jejich soudní přezkum. Následující odstavec pak povazuje členské státy zajistit, aby na vnitrostátní úrovni existovaly vhodné mechanismy, v jejichž rámci má strana, které se rozhodnutí regulačního orgánu týká, právo podat opravný prostředek k subjektu, který je na zúčastněných stranách a jakékoli vládě nezávislý¹¹⁸. Pro úplnost je potřeba zmínit, že obdobnou úpravu týkající se možných forem obrany obsahuje i třetí směrnice pro plynárenství v ustanoveních článku 41 odst. 16 a 17.

Směrnice třetího energetického balíčku opravný prostředek předpokládáný ve výše uvedených člácích 37 odst. 17, resp. 41 odst. 17 blíže nedefinují, nicméně z celého třetího energetického balíčku plyne jasný požadavek na nezávislost orgánu rozhodujícího o opravném prostředku na zúčastněných stranách i na vládě. Proto za takový opravný prostředek nelze považovat pouze přezkum rozhodnutí v rámci odvolacího nebo přezkumného řízení před národním regulačním orgánem, který původní rozhodnutí vydal, neboť regulační úřad v takovém případě požadovanou nezávislostí a nestranností nedisponuje. Podle výkladu daného ustanovení Evropskou komisí zakládá dané ustanovení směrnice pravomoc soudů na přezkum cenových rozhodnutí.

Na konec kapitoly týkající se evropských právních předpisů upravujících cenovou regulaci v energetických odvětvích je nutno zmínit v současné době připravován Kodex sítě zahrnující pravidla týkající se harmonizovaných struktur přepravních sazeb (dále jen: „tarifní kodex“). Tarifní kodex přijatý v souladu s ustanovením 8 odst. 6 nařízení o přístupu k plynárenským soustavám by měl doplňovat a tvořit nedílnou součást tohoto nařízení¹¹⁹.

¹¹⁷ Stojí za zmínku, že neexistence nebo nepřiměřenost odůvodnění regulovaných sazeb byly již v minulosti důvodem k podání žaloby proti řadě členských států pro nesplnění povinnosti správné implementace Směrnice druhého energetického balíčku. Srov. Tisková zpráva Komise IP/06/430 ze dne 4. dubna 2006.

¹¹⁸ K možnostem soudního přezkumu správních aktů cenové regulace srov. kapitolu 4.10 níže.

¹¹⁹ Obdobně je tomu u již účinných kodexů sítě přijatých v souladu s ustanovením čl. 8(6) Nařízení o přístupu k plynárenským soustavám. Srov. k tomu např. Nařízení Komise (EU) č. 984/2013 ze dne 14. října 2013, kterým se zavádí kodex sítě pro mechanismy přidělování kapacity v plynárenských přepravních soustavách a kterým se doplňuje nařízení (ES) č. 715/2009 nebo bod 8 preambule Nařízení Komise (EU) č. 312/2014 ze dne 26. března 2014, kterým se stanoví kodex sítě pro vyrovnávání plynu v přepravních sítích: „*Toto nařízení bylo přijato na základě nařízení (ES) č. 715/2009, které doplňuje a tvoří jeho nedílnou součást. Odkazy na nařízení (ES) č. 715/2009 v jiných právních aktech jsou chápány také jako odkazy na toto nařízení. Toto nařízení se vztahuje na kapacity nepodléhající výjimce ve větších nových infrastrukturách, na které se vztahuje výjimka z článku 32*“.

Tarifní kodex by měl předepisovat mechanismus a pravidla pro stanovení transparentních a nediskriminačních přepravních sazeb, případně jejich struktury. Očekáváním evropského zákonodárce je rozšířit rámec předpokládány úpravou zásad cenové regulace v nařízení o přístupu k plynárenským soustavám a třetí směrnice pro plynárenství a stanovit podrobněji pravidla týkající se přepravních sazeb.

Stávající návrh tarifního kodexu stanoví pravidla harmonizovaných struktur přepravních sazeb pro zemní plyn včetně uplatňování metodiky stanovení referenčních cen, souvisejících požadavků na konzultace a zveřejňování a rovněž požadavků na výpočet vyvolávacích cen produktů standardní kapacit¹²⁰.

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES nebo z původního článku 18 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/55/ES a to v rozsahu, v němž uplatnění tohoto nařízení toto osvobození neohrožuje. Toto nařízení se použije s ohledem na specifickou povahu propojovacího vedení.“

¹²⁰ I když ustanovení čl. 8 odst. 6 písm. k) nařízení o přístupu k elektrizační soustavy počítá s přijetím kodexu sítě zahrnujícího oblast pravidel týkajících se harmonizovaných struktur přenosových sazeb, včetně místně vztažených cenových signálů a pravidel vyrovnávání mezi provozovateli přenosových soustav, Evropská komise zatím s úpravou pro elektroenergetiku nepočítá.

3.2. Vnitrostátní právní úprava regulace cen v energetických odvětvích

Legislativní rámec, který vytváří dimenze přístupu k cenové regulaci v energetice, je tvořen jednak obecnými právními předpisy upravujícím výkon cenové regulace, kterými jsou zákon o cenách a zákon o cenových orgánech, speciální ustanovení týkající se regulace cen v energetických odvětvích obsahuje energetický zákon. Pro úplnost je nutno uvést, že speciální právní úpravu pro regulaci cen povinně vykupujícího a stanovení podpory podporovaných zdrojů obsahuje zákon o podporovaných zdrojích energie.

V souladu se zmocňovacími ustanoveními § 98a odst. 2 písm. e) a f) energetického zákona vydává Energetický regulační úřad podzákonné právní předpisy upravující mj. náležitosti a členění regulačních výkazů, odpisové sazby pro účely regulace, způsob regulace cen v energetických odvětvích, postupy pro regulaci cen a termíny a rozsah údajů předávaných držiteli licencí pro rozhodnutí o cenách, stanovení limitní ceny pro věcné usměrňování cen v teplárenství. Pro účely práce budou provedena analýza vyhlášky o regulaci cen v elektroenergetice a teplárenství, vyhlášky o regulaci cen v plynárenství a vyhláška o regulaci cen operátora trhu (dále také společně „regulační vyhlášky“).

3.2.1. Cenová regulace v širším rámci ústavního pořádku

Jak bylo konstatováno v úvodu této kapitoly, jsou základními předpisy oblasti cenové regulace v elektroenergetice zákon o cenách a energetický zákon. Jakýkoliv zásah státu, který by směřoval k regulaci cen za zboží či služby, však nutně vyvolává i otázku ústavní konformity. Případné ústavně právní konsekvence cenové regulace mají natolik významný rozměr, že vyžadují nezbytnost alespoň stručného pojednání. Důvodem je především skutečnost, že *“cenovou regulací dochází k zásahu do subjektivních práv jednotlivců, a to ať již těch, jejichž*

činnost je takovou regulací dotčena, nebo těch, na které dopadají důsledky takové regulace sekundárně, tedy zákazníků (většinou konečných odběratelů)“¹²¹.

Z hlediska ústavněprávního lze nalézt několik ustanovení Listiny základních práv a svobod, která dopadají na problematiku regulace cen ze strany orgánů veřejné správy. Předně je nutno upozornit, že při aplikaci jakékoliv normativní regulace dotýkající se základních práv a svobod ze strany veřejné moci musí být taková regulace primárně v souladu především s ustanovením čl. 4 Listiny¹²². Používání ustanovení o mezích základních práv a svobod je ve vztahu k cenové regulaci třeba chápat i jako ústavní zásadu přiměřenosti zásahu státu do základních práv a svobod, kdy každý zásah státu do základních práv a svobod musí zcela a jasně korespondovat s účelem, jehož má být dosaženo¹²³. Je-li tedy ve hře otázka cenové regulace, je třeba pečlivě zkoumat cíle takové cenové regulace, přičemž se nelze spokojit pouze s obecným konstatováním, že se jedná o opatření, které má zabránit zneužívání pozice jedné ze stran příslušného závazkového vztahu¹²⁴.

Cenová regulace může dále významným způsobem zasáhnout především do ústavně garantovaného vlastnického práva a práva na podnikání¹²⁵.

Konkrétně čl. 11 Listiny¹²⁶ mimo jiné stanoví, že každý má právo vlastnit majetek, a že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Mezi základní atributy

¹²¹ BĚLOHLÁVEK, A., HÓTOVÁ, R.: *Cenová regulace z pohledu tuzemské, komunitární a mezinárodní úpravy a ochrany investic*. Sagit. 2008, 49 s.

¹²² Ustanovení čl. 4 Listiny stanoví: „(1) Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. (2) Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen "Listina") upraveny pouze zákonem. (3) Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. (4) Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“

¹²³ K uvedenému srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2006 sp. zn. Pl. ÚS 38/04, ve kterém se ústavní soud k zásadě přiměřenosti vyjádřil tak, že „... zákonodárce musí při změně právní regulace zohledňovat dosavadní právní stav a změny musí provádět citlivě a jen v míře nezbytné pro dosažení cíle regulace.“

¹²⁴ Srov. ustanovení § 2 odst. 3 zákona o cenách.

¹²⁵ Srov. HEJČ, D.: *Kontrola zákonnosti rozhodovacích procesů v oblasti cenové regulace*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2013, 457 s.

¹²⁶ Ustanovení čl. 11 Listiny stanoví: „(1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje. (2) Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce

vlastnického práva patří přitom též právo s věcí svobodně nakládat, tj. zejména ji i svobodně převést na další osoby. Vyvlastnění či omezení vlastnického práva je možné jen na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu. Obecně řečeno, představuje jakákoliv cenová regulace zásah do vlastnického práva, neboť vlastník věci nemůže s věcí svobodně nakládat, tj. převést ji na jinou osobu za podmínek, které si sám stanoví. Vlastník si nemůže při úplatném převodu vlastněné věci svobodně sjednat kupní cenu, ale je nucen zboží převést za cenu regulovanou.

Ve vztahu výkonu práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, které je zakotveno čl. 26 odst. 1 Listiny¹²⁷, k výkonu cenové regulace vyvstává otázka, zda není taková regulace opatřením, které může deformovat podnikání jako činnost, neboť bude omezovat možnost dosažení zisku tím, že bude regulovat cenu, která má být za podnikatelské činnosti placena¹²⁸. Zákonnou regulací podnikatelských aktivit se zabýval také Ústavní soud ČR, a to např. v nálezu ze dne 25. listopadu 2003 sp. zn. I. ÚS 504/03. Ústavní soud zde dochází k závěru, že stanovení podmínek a omezení výkonu určitého povolání a určitých hospodářských činností uskutečňuje veřejná moc ve veřejném zájmu, při takovém omezení je vždy nutné zkoumat, zda omezení práva takovým veřejným zájmem je ještě proporcionální nebo zda nedochází takovým omezením k narušení či popření smyslu a podstaty základního práva na podnikání či provozování jiné hospodářské činnosti. Ústavní soud uzavírá, že k omezení práva podnikat či provozovat jinou hospodářskou činnost, je nutná existence veřejného zájmu, zákonná úprava omezení tohoto práva a existence proportionality mezi tímto veřejným zájmem a zavedením cenové regulace.

Výše uvedené směřuje k uzavření, že „nelze paušálně konstatovat, že jakákoliv cenová regulace je protiústavní.“¹²⁹ Naopak, jedná se o legitimní nástroj státu k udržení cenové stability. Vždy

nebo určených právnických osob, zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České republice“.

¹²⁷ Ustanovení čl. 26 Listiny stanoví: „(1) Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.(2) Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. (3) Každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon. (4) Zákon může stanovit odchylnou úpravu pro cizince.“

¹²⁸ BĚLOHLÁVEK, A., HÓTOVÁ, R.: Cenová regulace z pohledu tuzemské, komunitární a mezinárodní úpravy a ochrany investic. Sagit. 2008, 65 s.

¹²⁹ Tamtéž, 60 s.

však musí být důsledně posuzováno, zda nastavení určitých regulačních mechanismů je přiměřené účelu, jehož má být cenovou regulací dosaženo.

3.2.2. Zákon o cenách a zákon o cenových orgánech

Cenová regulace je v právním státu a v podmínkách tržní ekonomie opatřením výjimečným a akceptovatelným pouze za zcela omezených podmínek¹³⁰. Takové podmínky jsou v českém právním řádu obecně stanoveny zejména zákonem o cenách, vymezujícím oblasti, ve kterých může stát zasahovat formou cenové regulace.

Přijetí zákona o cenách v roce 1990¹³¹ bylo považováno za jeden z pilířů ekonomické reformy a umožnilo vyhlášení rozsáhlé liberalizace cen k 1. lednu 1991¹³².

Zákon o cenách má z hlediska předmětu úpravy široký záběr a vztahuje se na uplatňování, regulaci a kontrolu cen výrobků, výkonů, prací a služeb. Zákon o cenách zároveň vymezuje práva a povinnosti právnických a fyzických osob a pravomoc správních orgánů při uplatňování, regulaci a kontrole cen. Cenovou regulací se podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o cenách rozumí stanovení nebo přímé usměrňování výše cen cenovými orgány, tj. správními orgány příslušnými k regulaci cen podle zákona o cenových orgánech¹³³.

Ministerstvo financí vykonává cenovou regulaci tak, že zařazuje zboží do seznamu zboží s regulovanými cenami prostřednictvím tzv. cenového výměru.

Co se týče energetických odvětví, stanoví zákon o cenových orgánech v ustanovení § 2c, že Energetický regulační úřad vykonává působnost při uplatňování, regulaci, sjednávání a kontrole cen v oblasti energetiky, vydává právní předpisy pro regulaci, sjednávání a kontrolu cen v oblasti

¹³⁰ Srov. nález Pléna Ústavního soudu ze dne 23. května 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99.

¹³¹ Zákon o cenách nabyl účinnosti 1. ledna 1991.

¹³² BĚLOHLÁVEK, A., HÓTOVÁ, R.: Cenová regulace z pohledu tuzemské, komunitární a mezinárodní úpravy a ochrany investic. Sagit. 2008, 33 s.

¹³³ Původně bylo jediným cenovým orgánem pouze Federální ministerstvo financí ČSFR, Ministerstvo financí ČR a Ministerstvo financí SR – od 1. ledna 1993 pak Ministerstvo financí ČR.

energetiky, vydává rozhodnutí o regulaci cen včetně pravidel pro klíčování nákladů, výnosů a hospodářského výsledku regulovaných a neregulovaných činností.

Ustanovení § 4 zákona o cenách pak stanoví způsoby regulace cen: úřední stanovení cen, věcné usměrňování cen, cenové moratorium a spojení těchto způsobů.

Obsah cenového rozhodnutí je vymezen tak, že se jím rozhoduje o zařazení blíže definovaného zboží do seznamu zboží a určuje se stanoveným způsobem jeho cena¹³⁴. Posláním cenového rozhodnutí nemá být regulace chování jiným než tímto zákonem určeným způsobem. Podle ustanovení § 3 odst. 2 zákona o cenách jsou cenová rozhodnutí závazná pro okruh adresátů, který je v nich vymezen. Zákon o cenách tak zmocňuje cenové orgány, aby okruh adresátů určily. Ustanovení § 10 zákona o cenách podle Ústavního soudu shrnuje případy cenové regulace a stanoví právně závaznou formu jejich uveřejnění v Cenovém věstníku, resp. ve věstníku Ministerstva zdravotnictví, v Energetickém regulačním věstníku a v Poštovním věstníku.

Rozhodujícím kritériem uplatnění regulace cen podle ustanovení § 1 odst. 6 zákona o cenách je ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže. Kromě toho se počítá s tím, že stát může přistoupit k regulaci cen zboží, vznikne-li mimořádná situace na trhu, např. v důsledku extrémního vývoje cen na zahraničních trzích s přímým dopadem na tuzemský trh nebo v důsledku přírodních pohrom. Výslovně je pak umožněna regulace cen pro účely odvodu spotřební daně z cigaret podle zvláštního právního předpisu, nebo vyžadují-li to předpisy Evropských společenství, nebo veřejný zájem spočívající v udržení vyváženého postavení prodávajícího a kupujícího u zboží zcela nebo zčásti dotovaného z prostředků státního rozpočtu nebo z jiných veřejných rozpočtů.

3.2.3. Energetický zákon

Základním pramenem energetického práva, který svou povahou zastřešuje všechna tři zásadní energetická odvětví, tedy elektroenergetiku, plynárenství i teplárenství, je energetický zákon. Energetický zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2001. Již z jeho samotného označení, jakož i

¹³⁴ Srov. ustanovení §§ 5, 6 a 8 zákona o cenách.

z jeho ustanovení § 1 plyne, že jeho účelem je úprava podmínek podnikání v určitém oboru. Jedná se tedy o veřejnoprávní předpis, který stanoví předpoklady, za kterých může být podnikání v energetických odvětvích provozováno.

Přijetím energetického zákona byl vytvořen právní rámec pro regulaci v energetických odvětvích, pravidla pro uplatňování kompetencí státní správy v těchto odvětvích a stanovení základního rámce a podrobnějších pravidel pro podnikání, práva a povinnosti jednotlivých účastníků trhu s elektřinou, trhu s plynem a v teplárenství. Základní principy, na nichž je zákon postaven, platí ve všech členských státech Evropské unie. Mnohé z těchto principů byly v rámci přijímání prvního, druhého a třetího energetického balíčku rozšířeny a upraveny v zájmu zavedení jednotného trhu s elektřinou a s plynem. V prostředí České republiky energetický zákon reflektuje jednotné principy, čehož důkazem jsou četné novelizace od jeho přijetí, naposled v červnu 2015 zákonem č. 131/2015. Nejdůležitější novelou byl zákon č. 211/2011 Sb., (dále taktéž: „transpoziční novela“), kterým byl do českého právního řádu implementován třetí energetický balíček.

Problematické cenové regulace se energetický zákon věnuje především v ustanoveních § 19a a následujících. Úprava cenové regulace v energetickém zákonu ovšem není vyčerpávající a jen doplňuje úpravu obecného zákona o cenách. Energetický zákon, který představuje v oblasti úpravy cenové regulace *lex specialis*, se zaměřuje na specifika charakteristické právě pro energetické odvětví, jakými je především určení, které licencované činnosti vůbec regulaci cen podléhají. Z povahy věci a návaznosti na již nastíněné základní charakteristiky cenové regulace, se tak jedná především o tzv. kapacitní činnosti, jakými jsou přenos a distribuce elektřiny, systémové služby, přeprava, distribuce a uskladnění plynu a činnosti operátora trhu. Pro komoditní činnosti se cenová regulace věcně regulovanými cenami projevuje jen pro případ cen účtovaných dodavatelem poslední instance¹³⁵.

¹³⁵ Nicméně, v srpnu 2016 se objevila snaha Energetického regulačního úřadu ovlivnit i cenu za plyn. Úřad zveřejnil tzv. indikativní cenu komodity plyn pro čtvrté čtvrtletí roku 2016. K zveřejnění této doporučující nezávazné ceny dospěl Úřad po monitoringu trhu s plynem, který prováděl společně s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, Ministerstva průmyslu a obchodu a České národní banky. Dle slov předsedkyně Úřadu Aleny Vitáskové: „*Výsledek prokázal, že Energetický regulační úřad nastavil podmínky pro fungování liberalizovaného trhu s plynem správně, v souladu s příslušnou legislativou. Konkurence je tu silná, na trhu působí 88 obchodníků, kteří snižují ceny, za které mohou domácnosti plyn nakoupit. Zároveň ale vidíme, jak se rozevírají nůžky mezi nejlepšími a nejhoršími nabídkami obchodníků. To může vést k tomu, že spotřebitelé, kteří si nabídky pravidelně porovnávají a nebojí se s*

Z obsahového hlediska je regulatorní činnost Energetického regulačního úřadu upravena ustanoveními § 19a odst. 1 až 3 energetického zákona, které stanoví meze regulace cen v energetických odvětvích a určují tak podmínky pro uplatňování regulace cen za licencované činnosti přenosu elektřiny, přepravy plynu, distribuci elektřiny a plynu a operátora trhu. Odstavec 1 upravuje základní principy regulace cen, na něž musí Energetický regulační úřad brát ohled v průběhu celého procesu regulace cen. Tento základní rámec pravidel regulace cen v energetice stanoví, že při regulaci ceny související služby v elektroenergetice a ceny související služby v plynárenství postupuje Energetický regulační úřad tak, aby regulované ceny pokrývaly ekonomicky oprávněné náklady na zajištění spolehlivého, bezpečného a efektivního výkonu licencované činnosti, dále odpisy a přiměřený zisk zajišťující návratnost realizovaných investic do zařízení sloužících k výkonu licencované činnosti. V případě cen za mezinárodní přepravu plynu může Energetický regulační úřad rozhodnout o odlišném postupu tvorby těchto cen založeném na tržním způsobu. Ustanovení § 19a odst. 1 až 3 energetického zákona se použije analogicky na věcné usměrňování cen tepelné energie. Odstavce 2 a 3 obsahují složení cen související služby v elektroenergetice, tzn. jednotlivých složek ceny služby přenosové soustavy nebo služby distribuční soustavy. Stejně tak člení i cenu související služby v plynárenství na složky služby přepravy plynu a složky služby distribuční soustavy. Složkou ceny související služby v elektroenergetice je mj. složka na podporu elektřiny z podporovaných zdrojů energie podle zákona o podporovaných zdrojích. Tento základní rámec v minulosti byl a nadále je rozpracován v sekundární legislativě Energetického regulačního úřadu.

Ustanovení § 19a energetického zákona není izolovaným ustanovením týkajícím se cenové regulace. Výkonem cenové regulace v energetických odvětvích se zabývají i ustanovení energetického zákona upravující působnost Energetického regulačního úřadu¹³⁶ a práva a

obchodníkem dohadovat o ceně, platí výrazně méně než domácnosti, které jsou pasivní nebo jsou svázány smlouvami na dobu určitou a s fixní cenou.“ Srov. k tomu vícena: <https://www.eru.cz/cs/-/indikativni-cena-komodity-plyn>.

¹³⁶ Srov. ustanovení § 17 odst. 4 energetického zákona, který stanoví, že v působnosti Energetického regulačního úřadu je mj. regulace cen; ustanovení § 17 odst. 6 písm. d) energetického zákona, podle kterého Energetický regulační úřad rozhoduje o regulaci cen podle zákona o cenách; podle ustanovení § 17 odst. 9 energetického zákona vydává Energetický regulační úřad Energetický regulační věstník, ve kterém uveřejňuje zejména cenová rozhodnutí; ve smyslu § 17 odst. 11 energetického zákona reguluje Energetický regulační úřad ceny za přenos elektřiny a distribuci elektřiny, za systémové služby, ceny za přepravu plynu, distribuci plynu, ceny za činnosti operátora trhu a ceny elektřiny a plynu dodavatele poslední instance; v souladu s ustanovením § 17 odst. 12 energetického zákona pak Energetický regulační úřad může kromě činností uvedených v odstavci 11 rozhodnout o regulaci cen dalších

povinností držitelů licencí¹³⁷. Souvislost s cenovou regulací lze najít i ve zmocňovacích ustanoveních¹³⁸, případně v hlavě třetí energetického zákona upravující správní delikty¹³⁹.

činností vykonávaných provozovatelem přenosové soustavy, provozovatelem přepravní soustavy, provozovatelem distribuční soustavy nebo činností operátora trhu, souvisejících s přenosem elektřiny, přepravou plynu, distribucí elektřiny nebo plynu nebo činnostmi operátora trhu, jestliže je to nezbytné k zajištění spolehlivého a bezpečného provozu elektrizační či plynárenské soustavy, zajištění nediskriminačního přístupu účastníků trhu do elektrizační či plynárenské soustavy nebo je-li trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže nebo vyžaduje-li to mimořádná tržní situace.

¹³⁷ Srov. např. povinnost držitele licence sestavovat regulační výkazy a předkládat je Energetickému regulačnímu úřadu podle ustanovení § 20 odst. 6 energetického zákona nebo obecnou povinnost držitele licence předkládat Úřadu údaje pro rozhodnutí o cenách podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) energetického zákona.

¹³⁸ Srov. např. ustanovení § 98a odst. 2 písm. f) energetického zákona, podle kterého je Energetický regulační úřad zmocněn stanovit vyhláškou způsob regulace v energetických odvětvích, postupy pro regulaci cen a termíny a rozsah údajů předávaných držiteli licencí pro rozhodnutí o cenách, přípravu a provádění programů zvýšení energetické účinnosti, podporu a sledování energetických služeb a jiných opatření ke zvýšení energetické účinnosti.

¹³⁹ Srov. např. ustanovení § 91 odst. 1 písm. c), e), f) a i) energetického zákona.

3.2.4. Vztah zákona o cenách a energetického zákona

S ohledem na skutečnost, že problematika cenové regulace činností vykonávaných v energetických odvětvích je v současné době upravena jak obecnou úpravou prostřednictvím zákona o cenách tak i energetickým zákonem, je nezbytné vyjasnit vztah mezi těmito předpisy nadanými stejnou právní silou.

Jako nejjednodušší se jeví řešit kolizi právních předpisů použitím dvou tzv. zvláštních argumentů právní logiky, a sice argumentu *lex specialis derogat legi generali* a *lex posterior derogat legi priori*. Jestliže totiž vedle sebe existují dvě zákonné úprav, z nichž jedna – dřívější – stanoví obecný režim, zatímco druhá – pozdější – úprava obsahuje podrobný režim zvláštní, má zvláštní úprava, tj. užší právní norma, přednost před úpravou obecnou, tj. normou širší, která se uplatní jen tam, kde zvláštní předpis věc neupravuje. Tento kontravalentní vztah speciality a subsidiarity ve výkonu cenové regulace v energetických odvětvích existuje mezi energetickým zákonem, který představuje v oblasti úpravy cenové regulace, zvláštní úpravu (*lex specialis*) a zákonem o cenách, který cenovou regulaci upravuje obecně (*lex generalis*). Bez dalšího by se v případě rozporu těchto dvou normativních aktů mělo v rámci výkonu cenové regulace v odvětví elektroenergetiky a plynárenství postupovat podle ustanovení energetického zákona.

Kolizi obecných norem upravujících cenovou regulaci se speciální úpravou energetického zákona lze demonstrovat příkladem vymezení věcné působnosti správních orgánů v oblasti cenových kontrol a při ukládání pokut za porušení cenových předpisů. Z ustanovení § 3 zákona o cenových orgánech vyplývá, že finančnímu ředitelství je svěřena obecná věcná působnost v oblasti cenových kontrol a při ukládání pokut za porušení cenových předpisů. Energetický regulační úřad je příslušný k provádění kontroly dodržování aktů cenové regulace v energetice a k ukládání pokut za porušení cenových předpisů v oblasti cen energie.^{140,141} Zodpovězením otázky příslušnosti různých správních orgánů k výkonu obdobné věcné působnosti upravené obecným a speciálním právním předpisem se zabývá i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze

¹⁴⁰ Ustanovení § 17 odst. 7 písm. f) ve spojení s § 18 odst. 1 písm. b) energetického zákona.

¹⁴¹ Původně byla správním orgánem příslušným k výkonu kontroly dodržování cenových předpisů v energetice a k ukládání pokut za porušení cenových předpisů v oblasti cen energie Státní energetická inspekce.

dne 21. srpna 2003 sp. zn. 5 A 116/2001¹⁴². Úvaha soudu v předmětném rozsudku směřovala k takému výkladu právních předpisů, který směřuje k jasnému vymezení věcné působnosti jednotlivých správních orgánů tak, aby se tyto kompetence navzájem nepřekrývaly, a to s ohledem na princip předvídatelnosti zákona a na princip minimalizace zásahů státu do soukromé sféry fyzických a právnických osob.

O úmyslu zákonodárce vyčlenit (argumentem *e ratione legis*) věcnou působnost Energetického regulačního úřadu svědčí i text důvodové zprávy k návrhu energetického zákona č. 458/2000 Sb., v němž je výslovně k ustanovení § 93 uvedeno, že „*zřízení státní regulace jako správního úřadu bude znamenat přenesení pravomoci cenového orgánu v oblasti cen energie z Ministerstva financí na Energetický regulační úřad.*“

¹⁴² Předmětný rozsudek se týká vymezení působnosti v oblasti cenových kontrol a při ukládání pokut za porušení cenových předpisů mezi finančním ředitelstvím a Státní energetickou inspekcí. Rozsudek konstatuje, že účinnosti zákona č. 458/2000 Sb., došlo k přenesení věcné působnosti z finančních ředitelství na Státní energetickou inspekcí. V souzené věci Nejvyšší správní soud shledal, že samotné a izolovaně chápané ustanovení § 3 zákona č. 265/1991 Sb. lze za použití gramatické metody interpretace vykládat dvojím způsobem: První způsob spočívá v rozšíření subjektů oprávněných provádět cenovou kontrolu v energetice a ukládat pokuty o Státní energetickou inspekcí, nicméně tímto rozšířením nebyla předmětná věcná působnost odňata finančnímu ředitelství. Druhá varianta vychází z názoru, že přijetím energetického zákona a na něj navazující novelou zákona č. 265/1991 Sb., došlo k odnětí uvedené věcné působnosti finančnímu ředitelství a že působnost provádět cenovou kontrolu v energetice a ukládat pokuty náleží pouze Státní energetické inspekcí. Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že pro dostatečný a uspokojivý výklad právní normy pouze gramatický výklad nepostačuje, nýbrž je nutno využít i metody teleologického, logického, systematického, historického, komparativního a apod. výkladu. Z hlediska historického výkladu, který v uvedeném případě sleduje vývoj zákonné úpravy, je nutno uvést, že doplnění zákona č. 264/1991 Sb. o citovanou kompetenci Státní energetické inspekce bylo provedeno až přijetím energetického zákona s účinností od 1. ledna 2001. Tento fakt podle Nejvyššího správního soudu nasvědčuje tomu, že zákonodárce hodlal vyčlenit speciální oblast kontroly dodržování cenových předpisů v energetice včetně rozhodování o pokutách z obecné věcné působnosti finančního ředitelství.

3.2.5. Regulační vyhlášky

Základní rámec pravidel regulace cen v minulosti byl a nadále je rozpracováván v sekundární legislativě Energetického regulačního úřadu. Ustanovení § 98a odst. 2 písm. f) energetického zákona obsahuje zmocňovací ustanovení, které Energetický regulační úřad zmocňuje k vydání vyhlášky stanovící způsob regulace v energetických odvětvích, postupy pro regulaci cen a termíny a rozsah údajů předávaných držitelem licence pro rozhodnutí o cenách, přípravu a provádění programů zvýšení energetické účinnosti, podporu a sledování energetických služeb a jiných opatření ke zvýšení energetické účinnosti. Zákon o podporovaných zdrojích energie zmocňuje Energetický regulační úřad k tomu, aby vyhláškou stanovil způsob stanovení hodinového zeleného bonusu na elektřinu, hodinové ceny, ceny na úhradu nákladů spojených s podporou elektřiny a ceny za činnost povinně vykupujícího¹⁴³. V minulosti tuto detailní úpravu obsahovala vyhláška č. 438/2001 Sb., kterou se stanoví obsah ekonomických údajů a postupy pro regulaci cen v energetice. Posléze byla nahrazena vyhláškou č. 150/2007 Sb., o způsobu regulace cen v energetických odvětvích a vyhláškou č. 140/2009 Sb., o způsobu regulace cen v energetických odvětvích, ve znění navazujících změn implementovaných prostřednictvím vyhlášky č. 264/2010 Sb (dále jen „neúčinné regulační vyhlášky“). Uvedené vyhlášky obsahovaly velkou míru detailů, např. regulační vzorce pro výpočet regulovaných cen, pravidla pro stanovení hodnot parametrů pro výpočet regulovaných cen, definice pojmů regulační období a regulovaný rok, stanovení lhůty, ve které byl Energetický regulační úřad povinen vydat cenové rozhodnutí pro následující regulovaný rok, resp. lhůtu, do které byl povinen oznámit individuální hodnoty parametrů pro jednotlivé regulované subjekty.

V současnosti platnými a účinnými vyhláškami vydanými na základě předmětného zmocňovacího ustanovení jsou tři vyhlášky, jmenovitě vyhláška o regulaci cen v elektroenergetice a teplárenství, vyhláška o regulaci cen v plynárenství a vyhláška o regulaci cen za činnosti operátora trhu v elektroenergetice a plynárenství. Na rozdíl od předchozích vyhlášek obsahují tyto regulační vyhlášky velice strohou úpravu způsobu regulace cen. K způsobu regulace uvádí ustanovení § 1 regulačních vyhlášek, že ceny v elektroenergetice,

¹⁴³ Ustanovení v § 53 odst. 2 písm. l) zákona o podporovaných zdrojích energií.

ceny v plynárenství a cena za činnost povinně vykupujícího jsou regulovány způsobem úředně stanovených cen, ceny elektřiny dodavatele poslední instance a cena tepelné energie jsou regulovány způsobem věcného usměrňování cen. Samotný zákonný rámec stanovený ustanovením § 19a energetického zákona regulační vyhlášky nijak nerozvádí, takže veškerá pravidla regulace cen provozovatele přenosové soustavy, provozovatele přepravní soustavy a provozovatelů distribučních soustavy jsou ve své podstatě stanovena zákonem o cenách, energetickým zákonem, zásadami cenové regulace a cenovými rozhodnutími. Do cenových rozhodnutí přemístil Energetický regulační úřad velkou část detailní úpravy cenových regulačních vzorců z prováděcích právních předpisů¹⁴⁴. V ustanovení § 2 opakují regulační vyhlášky zákonnou úpravu, že regulované ceny mají pokrývat ekonomicky oprávněné náklady na zajištění spolehlivého, bezpečného a efektivního výkonu licencované činnosti, dále odpisy a přiměřený zisk zajišťující návratnost realizovaných investic do zařízení sloužících k výkonu licencované činnosti a oprávněné náklady na zvyšování energetické účinnosti při výstavbě přenosové, přepravní nebo distribuční soustavy¹⁴⁵.

Vydáním těchto koncizních až zkratkovitých regulačních vyhlášek reagoval Energetický regulační úřad na připomínky a kritiku návrhů regulačních vyhlášek ze strany Komise Legislativní rady vlády pro veřejné právo I (Komise pro správní právo I) (dále jen: „Komise“). Ta opakovaně¹⁴⁶ uplatňovala především obecnou připomínku týkající se ne zcela dostatečného zákonného základu, o který se regulační vyhlášky opíraly.

Podzákonná normotvorba je v České republice založena na striktním požadavku respektování pravidla, podle kterého podzákonné předpisy mohou být přijímány pouze *secundum et intra legem* a za podmínky zákonného zmocnění. K ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR existuje bohatá judikatura Ústavního soudu¹⁴⁷, ze které plynou podmínky, za nichž mohou být

¹⁴⁴ Srov. k tomu např. přílohy 1 až 14 cenového rozhodnutí v elektroenergetice.

¹⁴⁵ Pro úplnost je potřeba dodat, že podle ustanovení § 2 vyhlášky č. 196/2015 Sb., o způsobu regulace cen a postupech pro regulaci cen za činnosti operátora trhu v elektroenergetice a v plynárenství, jsou ceny za činnosti operátora trhu stanoveny tak, aby byly alespoň nákladové.

¹⁴⁶ Obdobnou připomínku uplatňovala komise již k předchozím návrhům regulačních vyhlášek č. 436/2013 Sb. a jí předcházející vyhlášky č. 140/2009 Sb.

¹⁴⁷ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2016 sp. zn. Pl. ÚS 4/2014, náleží Ústavního soudu ze dne 2. dubna 1996 sp. zn. Pl. ÚS 31/95 nebo náleží Ústavního soudu ze dne 11. března 2003 I. ÚS 276/01.

podzákoné právní normy vydávané. V případě prováděcích předpisů nelze zmocnit k úpravě něčeho, pro co samotný zákon nestanoví žádné meze a co sám vůbec neupravuje, neboť by se pak nejednalo o provedení zákona, ale o jeho doplnění, pokud chybí zákonná úprava, kterou by měla vyhláška provést, a pokud zákon svou stručností a neurčitostí nedává nutný základní rámec pro podzákoný předpis. Podzákoný předpis se musí vždy pohybovat v mezích zákona, které jsou buď výslovně vymezeny, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona, přičemž na základě zákonného zmocnění má prováděcí předpis konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem, ale nikdy nesmí jít mimo zákon. V nálezu ze dne 20. června 2013 sp. zn. Pl. ÚS 36/11 Ústavní soud judikoval: „*podzákoný předpis se (...) musí vždy pohybovat v mezích zákona, které jsou buď výslovně vymezeny anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Na základě zákonného zmocnění má prováděcí předpis konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem, ale nikdy nesmí jít mimo zákon.*“ Dále, v nálezu ze dne 9. února 2016 sp. zn. Pl. ÚS 17/15 Ústavní soud mj. konstatoval: „*ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy svěřuje ministerstvům, a jiným správním úřadům pravomoc k vydávání podzákoných právních předpisů, k jejichž realizaci však může dojít jen na základě a v mezích zákon, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Uvedené ustanovení je třeba vykládat restriktivně v tom smyslu, že toto zmocnění musí být konkrétní, jednoznačné a jasné... Pakliže tomu tak je, Ústavní soud zkoumá, zda byl podzákoný právní předpis vydán státním orgánem k tomu oprávněným a v mezích jeho kompetence, tedy zda se při výkonu této pravomoci pohyboval v mezích a na základě zákona, a nikoliv mimo zákon. Ze zmocňovacího ustanovení musí být zároveň zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard. Ani v takovém případě ovšem podzákoný právní předpis nesmí zasahovat do věci, k jejíž regulaci může dojít jen zákonem.*“

K vydání prováděcích právních předpisů musí být správní orgán zmocněn zákonem. S odkazem na výše zmiňovanou judikaturu Ústavního soudu však samotné zákonné zmocnění není jedinou podmínkou, kterou Ústava České republiky pro vydání prováděcího právního předpisu stanoví¹⁴⁸. Vedle zmocňovacího ustanovení¹⁴⁹ musí k vydání prováděcího právního předpisu existovat odpovídající zákonný základ, o který se bude prováděcí právní předpis opírat a který

¹⁴⁸ Ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy.

¹⁴⁹ Tzn. v daném případě ustanovení § 98a odst. 2 písm. f) energetického zákona.

bude v podrobnostech rozvádět. Primární právní úprava, kterou bude možné v podrobnostech vyhláškou jako sekundárním právním předpisem provést a která současně stanoví zákonné meze, v rámci kterých se může úprava obsažená v prováděcím právním předpisu pohybovat, musí být upravena již zákonem. Zjednodušeně by se dalo říct, že pouhé zmocňovací ustanovení nestačí, pokud není co provádět.¹⁵⁰

U již neúčinných regulačních vyhlášek byla nepochybně splněna první podmínka, tzn. existence zákonného zmocnění¹⁵¹. V úvodních větách již regulačních vyhlášek se uvádí, že se vydávají k provedení § 19a energetického zákona a § 11 odst. 12, § 13 odst. 3, § 28 odst. 3, § 43 odst. 1 zákona o podporovaných zdrojích energie. Otázkou však je, zda tato ustanovení obsahují nezbytnou primární zákonnou úpravu, kterou by bylo možné provést prováděcím právním předpisem. Jediným ustanovením dávajícím jakýsi zákonný základ a meze pro navrhovanou právní úpravu je v energetickém zákoně pouze v ustanovení § 19a, které stanoví kritéria, podle kterých má Energetického regulačního úřadu při regulaci cen postupovat. Toto ustanovení však spíše než obecná pravidla, která by mohla být v podrobnostech konkretizována prováděcím právním předpisem, stanoví pravidla pro výkon působnosti Energetického regulačního úřadu. Při doslovném výkladu čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky by však ustanovení § 19a energetického zákona nemuselo jako dostatečný zákonný základ stačit. Ustanovení § 19a energetického zákona, o které se regulační vyhlášky opírají, je mnohem spíše ustanovením stanovujícím podmínky výkonu působnosti Energetického regulačního úřadu jako cenového orgánu než ustanovením, které by bylo možno provést sekundární právní úpravou v rozsahu, jaký se v původních návrzích regulačních vyhlášek předpokládal.

Uvedené bylo potvrzeno i nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 23/02 ve kterém se Ústavní soud zabýval výkladem čl. 79 odst. 3 Ústavy a podmínkami, při nichž mohou být vydávány prováděcí právní předpisy. V svém nálezu Ústavní soud uvedl, že v případě prováděcích předpisů nelze zmocnit k úpravě něčeho, pro co samotný zákon nestanoví žádné meze a co sám vůbec neupravuje, neboť by se pak nejednalo o provedení zákona, ale o jeho

¹⁵⁰ Srov. připomínky Komise Legislativní rady vlády pro veřejné právo I (Komise pro správní právo č. 1) má k návrhu vyhlášky o způsobu regulace cen a postupech pro regulaci cen v elektroenergetice a teplárenství, který předložil Energetický regulační úřad ze dne 22. června 2015.

¹⁵¹ Ustanovení § 98a odst. 2 písm. f) energetického zákona a § 53 odst. 2 písm. l) zákona o podporovaných zdrojích energie.

doplnění, pokud chybí zákonná úprava, kterou by měla vyhláška provést, a pokud zákon svou stručností a neurčitostí nedává nutný základní rámec pro podzákoný předpis. Ústavní soud v předmětném nálezu rovněž uvedl, že podzákoný předpis se musí vždy pohybovat v mezích zákona, které jsou buď výslovně vymezeny, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona, přičemž na základě zákonného zmocnění má prováděcí předpis konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem, ale nikdy nesmí jít mimo zákon. V případech regulačních vyhlášek si Úřad patrně upravoval pravidla pro výkon své vlastní působnosti, což prováděcí předpis vzhledem k ústavnímu principu výhrady zákona činit nemůže.

V návaznosti na obecnou připomínku nedostatečného zákonného rámce poukázala Komise i na některá ustanovení návrhů obsažená zejména v „paragrafové“ části regulačních vyhlášek, které nemůže prováděcí právní předpis obsahovat, neboť se týkají úpravy podmínek výkonu působnosti Energetického regulačního úřadu jako správního úřadu, což je úprava, která je vyhrazena pouze zákonu. Například, podle původního znění ustanovení § 2 odst. 1 vyhlášky č. 140/2009 Sb., o způsobu regulace cen v energetických odvětvích a postupech pro regulaci cen, Energetický regulační úřad určuje hodnoty parametrů regulačního vzorce, které pak oznamuje držitelům licence. Dále, lze uvést ustanovení § 3 odst. 4 věta druhá uvedené regulační vyhlášky, kde bylo uvedeno, že rozhodne-li Úřad o odlišném stanovení povolených výnosů a proměnných nákladů provozovatele distribuční soustavy podle energetického zákona, postupuje při úpravě cen distribuce elektřiny provozovatele lokální distribuční soustavy přiměřeně podle příloh č. 3 a 4 k této vyhlášce – i tady Energetický regulační úřad sám sobě stanovil podmínky pro výkon vlastní regulační působnosti, navíc s odkazem na pouze přiměřené použití daných ustanovení vyhlášky.

I když Komise kritikou návrhů regulačních vyhlášek ve svých stanoviscích nešetřila, zároveň nikdy neuvedla, že regulační vyhlášky nelze vydat. Je proto na místě uvést, že regulační vyhlášky byly až do nyní platných a účinných regulačních vyhlášek vydány prakticky v původně navržené podobě bez ohledu na připomínky Komise.

Pro úplnost je nezbytné uvést, že tyto regulační vyhlášky nebyly po dobu své platnosti nikdy zpochybněny, a to ani ze strany regulovaných subjektů ani ze strany příslušných orgánů veřejné moci. Přes zásadní nedostatky zůstaly zcela nedotčeny na základě principu „kde není žalobce, není soudce“.

Na závěr je nutno dodat, že právní úprava podrobných regulačních vyhlášek byla pouze přesunuta do zásad cenové regulace a cenových rozhodnutí. Tento postup však v žádném případě nevyřešil základní otázku náležité provázanosti zákonné úpravy pravidel cenové regulace se zásadami cenové regulace, cenovými rozhodnutími a prováděcími právními předpisy, kterou *pro futuro* nelze ze strany zákonodárce nadále opomíjet. Za účelem zajištění právní jistoty regulovaných subjektů je nezbytné *de lege ferenda* vyřešit vztah provázanosti zásad cenové regulace s cenovými rozhodnutími a regulačními vyhláškami.

3.2.6. Správní řád

Správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy¹⁵². Na rozdíl od správního řádu 1967 je působnost správního řádu mnohem širší, jelikož se vztahuje nejen na rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech, ale na veškeré postupy v oblasti veřejné správy, které jsou výkonem veřejné moci. Podle judikatury Ústavního soudu se veřejnou mocí rozumí taková moc, která „*autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně*“, přičemž „*subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu*“¹⁵³. Postupem, na který se vztahuje správní řád, je míněno nejen správní řízení, ale rovněž další činnosti v oblasti veřejné správy.

Ustanovení § 158 odst. 1 správního řádu stanoví, že se ustanovení částí čtvrté správního řádu použijí obdobně (tedy v plném rozsahu) i v případě dalších úkonů, které provádí správní orgán v rámci výkonu veřejné moci, přičemž tyto úkony nejsou upraveny v části první, třetí, čtvrté, páté nebo šesté. Podobně jako ustanovení § 158 stanoví rovněž i ustanovení § 177 odst. 2, ve kterém je uvedeno, že v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahuje část

¹⁵² Srov. ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu.

¹⁵³ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993 sp. zn. II. ÚS 75/1993.

druhá a třetí správní řádu¹⁵⁴ se postupuje obdobně podle části čtvrté. Ustanovení § 158 odst. 1 správního řádu tak vztahuje část čtvrtou správního řádu na všechny úkony při výkonu veřejné moci, které nejsou upraveny v jiných částech správního řádu. Jedná se tedy o takové úkony, které nejsou správním rozhodnutím a na které nelze uplatnit opravné prostředky zakotvené ve správním řádu¹⁵⁵. Lze shrnout, že postup správních orgánů podle části čtvrté spadá do správního práva procesního v širším smyslu, jehož cílem není vydání rozhodnutí ve správním řízení, provádí se méně formálně, popřípadě podle ustanovení jiných právních předpisů.

Konkrétním detailům procesního postupu vydávání správních aktů cenové regulace Energetickým regulačním úřadem je věnován prostor níže.

¹⁵⁴ Pozn. nejedná se tedy o postup, ve kterém by se v určité věci zakládala, měnila nebo rušila práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž by se v určité věci prohlašovalo, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

¹⁵⁵ Srov. JEMELKA, L.: PONDĚLÍČKOVÁ, K.: BOHADLO, D.: Správní řád. Komentář. 5. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, 762 a násl. s.

4. Současná podoba výkonu cenové regulace v elektroenergetice a plynárenství v ČR

Z povahy věci a v návaznosti na již nastíněné základní charakteristiky energetických odvětví, jsou předmětem cenové regulace v elektroenergetice a plynárenství především tzv. kapacitní činnosti, jakými jsou přenos a distribuce elektřiny, systémové služby¹⁵⁶, přeprava a distribuce plynu a činnosti operátora trhu. Pro komoditní činnosti se nejmírnější forma cenové regulace věcné usměrňování cen uplatňuje jenom pro případ cen účtovaných zákazníkům ze strany dodavatele poslední instance¹⁵⁷. Cílem regulace a také hlavním problémem je určit přiměřenou úroveň zisku pro podniky, zajistit dostatečnou kvalitu poskytovaných služeb zákazníkům při efektivně vynaložených nákladech, podpořit budoucí investice, zajistit zdroje pro obnovu sítí a nadále zvyšovat efektivitu, ze které budou profitovat také zákazníci¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Pojem systémových služeb je vymezen v ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) bod 13 jako činnosti provozovatele přenosové soustavy pro zajištění spolehlivého provozu elektrizační soustavy s ohledem na provoz v rámci propojených elektrizačních soustav. V legislativě EU není pojem systémových služeb explicitně vymezen. Nepřímo jej vymezuje čl. 12 Směrnice, ve kterém jsou definovány povinnosti provozovatele přenosové soustavy. Provozovatel přenosové soustavy má povinnost mj. zajistit vhodné prostředky, díky nimž plní povinnosti související se službou přenosu elektřiny a řídit toky elektřiny v soustavě s přihlédnutím k výměnám s jinými propojenými soustavami. Za tímto účelem provozovatel přenosové soustavy odpovídá za bezpečnost, spolehlivost a účinnost elektrizační soustavy a v této souvislosti i za zajištění dostupnosti všech nezbytných pomocných služeb, včetně těch, které jsou poskytovány v reakci na poptávku, pokud je tato dostupnost nezávislá na jakékoli jiné přenosové soustavě, s níž je jeho soustava propojena. Ve skutečnosti to znamená provádění činností v oblasti řízení mezi výrobou a spotřebou, zajištění technických pravidel pro interoperabilitu soustav v oblasti výkonové nerovnováhy a toků elektřiny. Srov. ŠOLC, P., Systémové a podpůrné služby a vyrovnávání odchylek. Trh s elektřinou: Úvod do liberalizované energetiky, 162 s.

¹⁵⁷ Dodavatelem poslední instance se rozumí subjekt na trhu s elektřinou, který má v zákonem stanovených případech povinnost dodávat elektřinu zákazníkům za ceny stanovené Energetickým regulačním úřadem. Institutu dodávky od dodavatele poslední instance mohou využít zákazníci, kteří ztratili svého dodavatele elektřiny nebo plynu nebo domácnosti, které mají nově zřízené odběrné místo, do kterého ještě nikdy nebyla elektřina nebo plyn dodávány, a taková domácnost o dodávku od dodavatele poslední instance výslovně požádá. Poprvé se tento institut využil v roce 2009 při úpadku významného obchodníka s elektřinou (společnost MORAVIA ENERGO, a.s.) a lze konstatovat jeho kladné hodnocení, nakolik dodávky elektřiny dotčeným zákazníkům nebyly nijak přerušeny. Doba dodávky dodavatelem poslední instance je omezena na dobu šesti měsíců, přičemž se předpokládá, že během ní si zákazník sjedná řádného dodavatele. Nyní je dodavatel poslední instance určen přímo energetickým zákonem a stává se jím obchodník, který je nebo byl součástí téhož vertikálně integrovaného podnikatele jako držitel licence na distribuci elektřiny nebo plynu ve vymezeném území, kde se nachází odběrné místo.

¹⁵⁸ Srov. zásady cenové regulace pro období 2016-2018 jsou zveřejněné na webových stránkách Energetického regulačního úřadu: <http://www.eru.cz/documents/10540/462862/Zasady-cenove-regulace-IV-RO.pdf/e438802a-b956-4df7-8353-89ccfd72a1ae>, 7 s.

Záměrem následujících řádků je především tematizace stanovení ceny související služby v elektroenergetice a související služby v plynárenství.

Již v úvodních kapitolách předkládané práce bylo uvedeno, že výkon cenové regulace v energetických odvětvích je svěřen Energetickému regulačnímu úřadu. Cenovou regulaci Úřad vykonává v rámci determinovaných delších časových úseků, pro které stanoví zásady cenové regulace, kterými se cenová regulace řídí za účelem zajištění transparentního a předvídatelného výkonu. Ze zásad cenové regulace vychází metoda cenové regulace, na základě které pak Úřad definuje jednotlivé parametry regulačního vzorce. Předpokladem pro stanovení cen je konsekventní analýza podkladů předkládaných regulovanými subjekty za účelem stanovení hodnot parametrů regulačního vzorce, na základě kterých pak stanoví Úřad povolené výnosy subjektů podléhajících cenové regulace. Povolené výnosy společně s ostatními parametry regulačního vzorce oznámí Úřad dotčeným subjektům. Z povolených výnosů se pak vyvozuje výsledná cena související služby v elektroenergetice a v plynárenství, kterou Úřad zveřejní prostřednictvím cenového rozhodnutí pro kalendářní rok. Co se týče stávající úpravy zveřejňování cenových rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, zákon o cenách výslovně říká, že předpisy o regulaci cen zveřejňuje Energetický regulační úřad v Energetickém regulačním věstníku¹⁵⁹. Informace o vydání aktu cenové regulace se vyhledávají ve Sbírce zákonů. Energetický regulační úřad tak oznamuje cenová rozhodnutí prostřednictvím zveřejnění v Energetickém regulačním věstníku v souladu s ustanovením § 17 odst. 9 energetického zákona. Vydávání Energetického regulačního věstníku zabezpečuje Energetický regulační úřad prostřednictvím Portálu veřejné správy.

Elementárními pojmy pro výkon cenové regulace jsou tedy regulační období, regulovaný rok, zásady cenové regulace, metoda cenové regulace, regulační výkazy a oznámení parametrů regulačního vzorce, kterým budou věnované následující odstavce. Energetickému regulačnímu úřadu jako správnímu orgánu příslušnému pro výkon státní správy v energetických odvětvích a cenovému rozhodnutí, jeho obsahu a formě jsou pak věnovány samostatné podkapitoly.

¹⁵⁹ Ustanovení § 10 odst. 2 zákona o cenách.

4.1. Veřejná správa v oblasti cenové regulace v energetických odvětvích

Orgánem příslušným pro výkon regulace v energetických odvětvích v České republice je Energetický regulační úřad¹⁶⁰, který byl zřízen energetickým zákonem k 1. lednu 2001. Energetický regulační úřad je ústředním orgánem státní správy, tj. orgánem státní správy s celostátní působností¹⁶¹.

Zřízením Energetického regulačního úřadu splnila Česká republika požadavek komunitárního práva zřídit na vládě nezávislý regulační orgán pro oblast energetiky¹⁶². V soustavě vykonavatelů veřejné správy má Úřad postavení zcela samostatného správního orgánu. Energetický regulační úřad nedisponuje právní subjektivitou. Tato konstrukce je pro organizační strukturu české veřejné správy charakteristická, jelikož kromě České národní banky¹⁶³ není jednotlivým vykonavatelům veřejné správy právní subjektivita standardně přiznávána¹⁶⁴.

Co se týče organizační struktury a vztahů Energetického regulačního úřadu k dalším orgánům státní správy, obsahuje energetický zákon následující úpravu:

Energetický regulační úřad je v současnosti uspořádán monokraticky, v jeho čele stojí předseda, který je jmenován prezidentem na návrh vlády. Do přijetí transpoziční novely energetického zákona byl předseda Úřadu jmenován vládou České republiky. Jelikož čl. 35 odst. 4 třetí směrnice pro elektroenergetiku a čl. 39 odst. 4 třetí směrnice pro plynárenství požadovali po členských státech zajištění nezávislosti regulačního orgánu a s tím související nestranný a

¹⁶⁰ Ustanovení § 17 odst. 1 energetického zákona.

¹⁶¹ Ustanovení § 2 odst. 1 kompetenčního zákona.

¹⁶² Požadavek zřídit jeden nebo více příslušných orgánů s funkcí regulačních orgánů, které stanoví pravidla a účelné mechanismy k regulaci, řízení a transparentnosti podnikání a které budou řešit spory týkající se smluv a problémů s přístupem k sítím, byl poprvé zakotven na úrovni komunitárního práva již prvním energetickým balíčkem a měl především harmonizační charakter, jelikož většina členských států zřídila samostatný regulační orgán již dříve. Výjimku představovalo pouze Německo, což bylo dáno historickým vývojem a v roce 2005 byla zřízena *Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn*, Spolková agentura pro elektrickou energii, zemní plyn, telekomunikace, poštu a železnice. Směrnice třetího liberalizačního pak obsahovali požadavek zřízení jediného regulačního orgánu, což se dotklo členských států, ve kterých působilo více regulačních orgánů.

¹⁶³ Více k postavení České národní banky srov.: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J.: Ústava České republiky, Komentář, C. H. Beck, Praha 2007, 823 s.

¹⁶⁴ Právní subjektivitou nedisponuje ani Český telekomunikační úřad.

transparentní výkon pravomoci, bylo nutné zajistit takový způsob ustavení do funkce, který by byl nezávislý na vládě a jiných veřejnoprávních organizacích, čemu víc odpovídá jmenování předsedy Energetického regulačního úřadu prezidentem.

Energetický zákon vycházející ze směrnic třetího energetického balíčku klade na osobnost předsedy Úřadu vysoké požadavky. Mezi tyto požadavky patří především vysoká společenská prestiž, kvalifikace dostačující pro výkon takového úřadu a nesmí s ním být spojeno žádné potenciální riziko konfliktu zájmů.

Funkční období předsedy Energetického regulačního úřadu je šest let.¹⁶⁵ Pevně stanovený termín funkčního období činí osobu předsedy Energetického regulačního úřadu méně zranitelnou vůči politickým tlakům a posiluje tak nezávislost regulačního úřadu ve smyslu nezávislosti politické. Míra obtížnosti, s jakou je možné odvolat předsedu Energetického regulačního úřadu je také jedním z faktorů determinujícím nezávislost tohoto úřadu. Možnost odvolat předsedu úřadu před uplynutím jeho funkčního období je předmětem jasně stanovených zákonných podmínek vztahujících se k způsobilosti vykonávat funkci předsedu úřadu. Předseda nemůže být odvolán jen proto, že existuje nesouhlas s jeho rozhodnutím nebo způsobem výkonu funkce, pokud jsou tyto vykonávány na základě a v mezích zákona. Taxativní výčet důvodů pro odvolání vedení regulačního orgánu před uplynutím funkčního období je obsažen ve směrnicích třetího energetického balíčku. Z ustanovení čl. 39 třetí směrnice pro plynárenství explicitně plyne, že vedení regulačního orgánu lze odvolat z funkce během jeho funkčního období, pouze pokud již neplní podmínky stanovené v tomto článku nebo se dopustilo pochybení podle vnitrostátního práva. Z dikce uvedených článků plynou toliko dva důvody pro odvolání: prvním důvodem je, že vedení již neplní podmínky stanovené v tomto článku, přičemž pod těmito podmínkami je zřejmě nutno rozumět požadavek ohledně nezávislého výkonu svěřených pravomoci. Za nestranné anebo nezávislé rozhodování regulační autority nelze považovat rozhodování závislé na tržních zájmech, vyhledávání nebo přijímání pokynů vládních, veřejných nebo soukromých subjektů. Pod první z důvodů odvolání lze tedy jinými slovy podřadit jednání, které porušuje požadavek funkční, anebo politické nezávislosti regulačního orgánu. Tomu odpovídá i stávající znění ustanovení § 17b odst. 7 energetického zákona, podle kterého může být předseda Energetického

¹⁶⁵ Původně bylo funkční období pětileté.

regulačního úřadu odvolán pouze v případě, že nevykonává svoji funkci po dobu delší než 6 měsíců nebo v případě, že závažným způsobem narušil nezávislost nebo nestrannost Energetického regulačního úřadu. Druhým důvodem pro odvolání před uplynutím funkčního období obsaženým v předmětných ustanoveních směrnic třetího energetického balíčku je skutečnost, že se vedení regulační autority dopustilo pochybení podle národního práva. Pojem pochybení není definován směrnicemi a o jeho interpretaci mlčí i výkladová stanoviska.

Stěžejní změnu ohledně organizace Energetického regulačního úřadu znamenala novelizace energetického zákona zákonem č. 131/2015 Sb. S účinností od 1. srpna 2017 se monokratické uspořádání Energetického regulačního úřadu mění na kolektivní. Tuto změnu vyvolala potřeba zajistit, aby v úřadě s tak rozsáhlou mírou nezávislosti na všech ústavních institucích, a s tak rozsáhlými pravomocemi v jednom z nejdůležitějších sektorů národního hospodářství, byla omezena míra subjektivního řízení a odborných a řídicích chyb, které by mohly zásadním způsobem ovlivnit fungování energetického sektoru¹⁶⁶. Pro úplnost je nezbytné zmínit, že model kolektivního vedení Energetického regulačního úřadu byl uvažován i na počátku liberalizace, kdy byl úřad koncipován jako jeden z orgánů státní správy podřízených vládě, která je zodpovědná za fungování energetiky, a pravomoci při výkonu státní správy v energetickém sektoru byly víceméně rovnoměrně rozděleny mezi Ministerstvo průmyslu a obchodu, Energetický regulační úřad a Státní energetickou inspekci. Model kolektivního vedení nebyl nakonec součástí transpoziční novely. Kritika monokratického řízení Energetického regulačního úřadu brzy po účinnosti transpoziční novely zesílila, jelikož v roce 2011 došlo k zásadnímu posílení pravomocí a působnosti Energetického regulačního úřadu na úkor Ministerstva průmyslu a obchodu a Státní energetické inspekce a k ustavení téměř absolutní nezávislosti Energetického regulačního úřadu na ústavních orgánech, které mají pouze formální kontrolu nad činností úřadu prostřednictvím projednání výroční zprávy Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky. Trvalo dlouhé čtyři roky, než se český zákonodárce odhodlal změnit monokratické řízení Energetického regulačního orgánu na kolektivní. Zřízením kolegiálního orgánu dochází i k jisté míře unifikace organizační struktury nezávislých orgánů, jelikož jak v čele České národní banky, tak i v čele Českého telekomunikačního úřadu stojí

¹⁶⁶ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 131/2015 Sb., změna energetického zákona a dalších souvisejících zákonů, zvláštní část, k bodu 100

kolegiální orgány¹⁶⁷. Kromě zmíněné unifikace mluví ve prospěch kolegiální povahy Energetického regulačního úřadu i další argumenty: kolegiální charakter vedení Energetického regulačního úřadu umožní, aby v rámci rozhodovacího procesu byly vzaty v úvahu různé perspektivy, ve srovnání s monokratickým uspořádáním se snižuje riziko ovlivňování rozhodovacího procesu soukromými zájmy regulovaných subjektů, čímž je zajišťována vyšší míra nestrannosti výkonu veřejné správy a nakonec kolegiální vedení přispívá v případě pravidelné obměny ke kontinuitě rozhodovacího procesu¹⁶⁸.

V čele Úřadu bude s účinností od 1. července 2017 stát Rada Energetického regulačního úřadu (dále jen „Rada“), která má pět členů¹⁶⁹. Jedním z členů Rady je i předseda, který stojí v čele Rady, tzn., že předseda nebude existovat jako samostatný orgán Energetického regulačního úřadu. Členy Rady jmenuje a odvolává vláda na návrh Ministerstva průmyslu a obchodu. Způsob jmenování obdobný jmenování členů Rady Českého telekomunikačního úřadu může vyvolávat otázky, zda skutečně reprezentuje jeden z atributů garance politické nezávislosti regulačního orgánu i v energetice. Vhodnějším by se jevílo jmenování členů Rady prezidentem tak jak je tomu v případě stávající právní úpravy předsedy Energetického regulačního úřadu¹⁷⁰ nebo jak je tomu v případě jmenování členů bankovní rady České národní banky¹⁷¹. Adekvátním by mohlo být i rozdělení pravomoci jmenovat členy kolektivního orgánu mezi více ústavních činitelů (např. prezidenta republiky, vládu, Poslaneckou sněmovnu, Senát, atd.)¹⁷². O této variantě se v podmínkách České republiky prozatím neuvažovalo.

Působnost Rady Energetického regulačního úřadu vychází z obdobného uspořádání v sektoru telekomunikací, i když nový organizační model Energetického regulačního úřadu nebude úplně

¹⁶⁷ Nejvyšším řídicím orgánem České národní banky je sedmičlenná bankovní rada, v čele Českého telekomunikačního úřadu je pětičlenná rada.

¹⁶⁸ HANDRLICA, J.: Nezávislé správní orgány. Studie 3/2009. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, s. 249 a násl.

¹⁶⁹ Zřízením Rady se Česká republika přiblíží i modelu organizace regulační autority převažujícímu uspořádání v Evropě, např. v čele chorvatské Hrvatskeregulatornaagencija, italské Autorita per l'EnergiaElettrica e ilGas, lotyšské Sabiedriskoregulcandanaskomisija stojí kolektivní orgán složený z 5 členů.

¹⁷⁰ Srov. ustanovení § 17b odst. 2 energetického zákona.

¹⁷¹ Srov. ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

¹⁷² Obdobně jak je tomu v případě francouzských autorités administratives indépendantes. Srov. Handrlica, J.: Nezávislé správní orgány. Studie 3/2009. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 250 s.

stejný jako organizace Českého telekomunikačního úřadu, kde kromě Rady existuje rovněž funkce předsedy Českého telekomunikačního úřadu, který je samostatným orgánem ve správním řízení. Pozitivem nové právní úpravy týkající se zřízení Rady Energetického regulačního úřadu je i mechanismus pravidelného obměňování členů Rady¹⁷³, které v kumulaci se zakotvením striktních důvodů pro odvolání člena Rady před uplynutím funkčního období garantuje vysokou míru kontinuity rozhodovacích procesů.

Pro postup Energetického regulačního úřadu jako orgánu státní správy platí ústavněprávní zásada, že: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“¹⁷⁴ Obdobně se vyjadřuje i Listina základních práv a svobod, která v čl. 2 odst. 3 stanoví, že „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, které stanoví zákon“. Základním předpokladem, který musí být naplněn, aby se mohla uplatnit autoritativní regulace podnikání v energetických odvětvích, je proto zákonný základ pro takový výkon pravomoci. Orgány státní moci musí mít vymezen okruh úkolů, které mají řešit a k tomu svěřeny prostředky, jimiž mají tyto úkoly plnit. Okruh vymezených úkolů dle ustálené správní vědy označujeme ve správním právu jako působnost a svěřené prostředky jako pravomoc.¹⁷⁵ Jinak tomu není ani u Energetického regulačního úřadu.

Působnost Energetického regulačního úřadu je obecně vymezená ustanovením § 17 odst. 4 energetického zákona, podle kterého je cílem Energetického regulačního úřadu především ochrana oprávněných zájmů zákazníků a spotřebitelů v energetických odvětvích. V rámci dosahování tohoto cíle je v působnosti Energetického regulačního úřadu regulace cen, ochrana hospodářské soutěže v energetických odvětvích, výkon dohledu nad trhy v energetických odvětvích, podpora využívání obnovitelných a druhotných zdrojů energie, podpora kombinované výroby elektřiny a tepla, podpora biometanu, podpora decentrální výroby elektřiny a ochrana zájmu zákazníků a spotřebitelů s cílem uspokojení všech přiměřených požadavků na dodávku energií a ochrana oprávněných zájmů držitelů licencí, jejichž činnost podléhá regulaci.

¹⁷³ Srov. znění ustanovení § 17b odst. 2 věta třetí a čtvrtá energetického zákona účinné od 1. srpna 2017.

¹⁷⁴ Ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy.

¹⁷⁵ Srov. HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 390 a násl. s.

Ustanovení § 17 odst. 3 energetického zákona ukládá Energetickému regulačnímu úřadu, aby při výkonu své působnosti postupoval nezávisle¹⁷⁶ a řídil se pouze zákony a ostatními právními předpisy. Současně je povinen postupovat tak, aby byla zajištěna transparentnost a předvídatelnost výkonu jeho pravomocí.

Vymezení kompetencí Energetického regulačního úřadu osciluje v širokém spektru. S ohledem na záměr práce bude prostor věnován výkonu cenové regulace v energetických odvětvích. Pro účely celistvosti budou předně níže nastíněny i další kompetence Energetického regulačního úřadu.

Energetický regulační úřad je v souladu s článkem 79 odst. 3 Ústavy ČR nadán pravomocí vydávat všeobecně závazné normy. Právní předpisy vydávány Energetickým regulačním úřadem disponují nižší právní silou než normy zákonné, tj. jedná se normotvorbu podzákonného charakteru. Ta je vázána principem správní legality. Okruh finálních adresátů regulační normotvorby je poměrně úzce vymezen: mělo by se jednat o substrát osob, které si uvědomují, že respektování těchto norem je v jejich zájmu. Proto dodržování regulační autoritou vydaných norem nemusí být opřeno o vysokou právní sílu, ale může se opírat spíše o prvky vlastní samosprávy.

V rámci výkonu regulační činnosti půjde primárně o výkon cenové regulace, která je i předmětem této práce. Neméně důležitými zůstávají i kompetence týkající se výkonu věcné regulace, které byly Energetickému regulačnímu úřadu delegovány převážně v průběhu procesu liberalizace energetického trhu. Souhrn regulačních kompetencí tak představuje rozsáhlý výčet, kterého komplexita přesahuje možnosti této práce. Energetický regulační úřad rozhoduje mj. udělování, změně, prodloužení nebo zrušení licence jakožto povolení k výkonu, dále rozhoduje o udělení certifikátu nezávislosti provozovatele přenosové nebo přepravní soustavy, schvaluje nebo stanoví pravidla provozování přenosové a distribuční soustavy v elektroenergetice a řády provozovatelů přepravní, distribuční soustavy a zásobníku plynu, atd.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Podrob. k nezávislosti Energetického regulačního úřadu srov. HANDRLICA, J. Nezávislé správní orgány. Studie 3/2009. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009.

¹⁷⁷ Na okraj je nezbytné uvést, že některé z regulačních činností jsou v kompetenci jiných správních úřadů, například Ministerstvo průmyslu a obchodu vydává autorizace na výstavbu výroben elektřiny a na výstavbu vybraných plynových zařízení.

Kompetence Energetického regulačního úřadu zahrnují i prerogativy udělování sankcí. V rámci správního řízení, které může být zahájeno z moci úřední nebo z podnětu, je Úřadu přiznána pravomoc ukládat sankce v podobě peněžitých pokut. Ve vybraných zemích Evropské unie mohou regulační autority ukládat i sankce v jiných formách, například ve formě odnětí licence. V podmínkách České republiky představuje rozhodnutí o zrušení licence jeden ze způsobů zániku licence v případě, že její držitel přestal splňovat podmínky pro její udělení nebo porušováním povinností stanovených energetickým zákonem ohrožuje život, zdraví nebo majetek odnětí licence. Odnětí licence Energetickým regulačním úřadem může v některých případech představovat jakýsi doplněk k peněžitým pokutám. Nejedná se ale primárně o možnost odnětí, resp. zrušení licence v případě spáchání přestupku nebo správního deliktu podle hlavy třetí energetického zákona.

Mezi zásadní pravomoci Energetického regulačního úřadu patří také rozhodování sporů. Tato „*funkce je významným atributem i Energetického regulačního úřadu, zejména vzhledem k jeho cílům, mezi kterými pomyslné první místo zajímá ochrana oprávněných zájmů zákazníků, kteří tak jsou aktivně legitimováni k zahájení řízení s cílem hájení svých právem garantovaných práv*“¹⁷⁸. V praxi se jedná především o řešení sporů mezi zákazníky a poskytovateli služeb, zejména obchodníky a dodavateli. Ve sporných řízeních podle ustanovení § 17 odst. 7 písm. a) až e) energetického zákona má Energetický regulační úřad *de facto* postavení soudu, jelikož uvedené spory v soukromoprávních otázkách, spotřebitelské spory v energetice, spory v otázkách podpory podle zákona o podporovaných zdrojích energie a spory o výši náhrady při dispečerském řízení výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie podle ustanovení § 26 odst. 6 energetického zákona, byly zákonodárcem z důvodu jejich odborové specifčnosti a náročnosti na posuzování svěřené právě Energetickému regulačnímu úřadu¹⁷⁹.

¹⁷⁸ HANDRLICA, J. Nezávislé správní orgány. Studie 3/2009. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009.

¹⁷⁹ Srov. BUREŠ, J., DRÁPAL, L., KRČMÁR, Z., MAZANEC, M. Občanský soudní řád. Komentář. I. díl (§ 1 až 200). 6. vydání. C. H. Beck, Praha. 2003. 1106 s.

4.1.1. Výkon cenové regulace Energetickým regulačním úřadem

Energetický regulační úřad je cenovým orgánem pro oblast energetiky a podle zákona o působnosti orgánů ČR v oblasti cen vykonává působnost při uplatňování regulace, sjednávání a kontrole cen v oblasti energetiky a vydává rozhodnutí¹⁸⁰. Pravomoc regulace cen podle zákona o cenách je kombinací moci výkonné a normotvorné. Při výkonu cenové regulace je Úřad povinen se kromě samotného zákona o cenách řídit také příslušnými ustanoveními energetického zákona a zákona o podporovaných zdrojích energie.

Předně, ze zákonné úpravy energetického zákona¹⁸¹ výslovně plyne, že Energetický regulační úřad je cenovým orgánem pro oblast energetiky. Energetický regulační úřad při stanovení regulovaných cen postupuje podle obecné úpravy dané zákonem o cenách a vydává cenová rozhodnutí s odkazem na ustanovení § 2c písm. a) zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ustanovení § 17 odst. 6 písm. d) energetického zákona a ustanovení § 6 zákona o cenách.

Působnost Energetického regulačního úřadu pro oblast cenové regulace je specifikována ustanovením § 17 odst. 11 a 12 energetického zákona. Tyto ustanovení stanovují, jaké ceny v energetice má Úřad pravomoc regulovat. Předně reguluje Úřad cenu související služby v elektroenergetice, související služby v plynárenství a ceny elektřiny a plynu dodavatele poslední instance. Úřad dále může na návrh provozovatele přepravní soustavy rozhodnout o odlišném postupu tvorby ceny za mezinárodní přepravu plynu, založeném na tržním způsobu. Další činnosti vykonávané mj. provozovatelem přenosové, přepravní nebo distribuční soustavy může Úřad regulovat za předpokladu, že je to nezbytné k zajištění spolehlivého a bezpečného provozu elektrizační či plynárenské soustavy nebo je-li trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže nebo vyžaduje-li to mimořádná tržní situace.

Z hlediska právní formy cenové regulace úprava zákona o cenách v ustanovení § 10 odst. 1 zmocňuje Energetický regulační úřad, aby k naplnění svého úkolu vydával rozhodnutí, která jsou

¹⁸⁰ Ustanovení § 2c písm. a) zákona o působnosti orgánů ČR v oblasti cen.

¹⁸¹ Ustanovení § 17 odst. 6 písm. d) energetického zákona.

ale podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona o cenách překvalifikována na předpisy pro regulaci cen. Právní formě cenových rozhodnutí je věnován prostor níže.

4.2. Obecné metody cenové regulace

Prvním krokem Energetického regulačního úřadu v širším rámci cenové regulace je neoficiální rozhodnutí, kterou metodou regulace se bude řídit. Metod pro cenovou regulaci existuje celá řada. Jedno ale mají společné – všechny jsou založeny na tom, že regulovanému subjektu by mělo být umožněno (nikoliv zajištěno) pokrýt své náklady a dosáhnout přiměřené návratnosti oprávněných kapitálových investic¹⁸². Vzájemným cílem je omezit moc přirozených monopolů, a tak snižovat ceny regulovaných služeb a oprávněné zisky společností¹⁸³. Metody regulace se obvykle dělí do kategorií motivačních a nemotivačních¹⁸⁴. Nejrozšířenějšími metodami cenové regulace v návaznosti na toto dělení jsou: regulace založená na nákladech spojených se službami¹⁸⁵, pobídková (stimulační) regulace¹⁸⁶ a regulace na základě porovnávání s konkurenčními subjekty¹⁸⁷.

- a) Regulace založená na nákladech je zřejmě nejstarším a nejběžnějším režimem regulace. Vychází z odhadu oprávněných nákladů podniku v rozhodném období a stanovení povolené míry výnosu. Někdy se metodě říká regulace nákladů služby, neboť umožňuje regulovaným subjektům, aby zahrnuli do regulované ceny své náklady, na nichž se shodnou s regulátorem. Regulované subjekty předkládají regulačnímu orgánu údaje o nákladech, objemu kapitálu a ceně kapitálu za dohodnuté období¹⁸⁸. Regulátor provede analýzu údajů, stanoví očekávaný budoucí vývoj a určí celkové příjmy společnosti dle přiměřené míry výnosnosti.

Mezi nevýhody této regulace patří časté změny nákladů, které vyžadují revize výpočtů a přináší tak zvýšené náklady na administrativu. Příliš časté změny konečných cen jsou

¹⁸² Srov. MACHEK, O., HNILICA, J. *Methods of Network Industries Regulation*, 2010, zveřejněno: https://www.researchgate.net/publication/227473312_Methods_of_network_industries_regulation, 7 s.

¹⁸³ Podrob. srov. MANKIW, G. N. *Zásady ekonomie*. Praha : Grada Publishing, 2009.

¹⁸⁴ Běžně se vyskytující regulace kromě snahy o minimalizaci ceny rovněž vyvíjí tlak na zvyšování kvality.

¹⁸⁵ Tzv. *cost-of-service regulation*.

¹⁸⁶ Tzv. *incentive regulation*.

¹⁸⁷ Tzv. *yardstick competition*.

¹⁸⁸ Obvykle rok.

navíc v přímém protikladu s požadavkem na cenovou stabilitu, která je v zájmu většiny účastníků trhu s energiemi.

- b) Regulace metodou povolených výnosů vznikla jako alternativa k tradiční regulaci založené na nákladech a je odrazem snahy o zvýšení efektivity regulovaných subjektů a redukcii vlivu asymetrie informací o nákladech a majetkových poměrech regulovaných subjektů. Impulzem pro zvýšení efektivity se stává buď stanovení cenových stropů¹⁸⁹, nebo stanovení maximálních výnosů¹⁹⁰.

Regulovaný subjekt tak má motivaci snižovat náklady, racionalizovat výrobu a inovovat. Při tom využívá svých informací, kterými regulátor nedisponuje, a zmírňuje tak dopady asymetrie informací. Cenové stropy nebo povolený výnosy jsou přezkoumávány v pravidelných intervalech (3-5 let), v mezidobí je možné je korigovat na základě vzorců, které berou v úvahu vývoj nákladů, které regulovaný subjekt nemůže ovlivnit, míru inflace apod.

Pro regulované subjekty, kterým se podaří radikálně zvýšit svou efektivitu, se motivační regulace může stát nevýhodnou, neboť dosáhne-li příliš vysoké ziskovosti, regulační orgán může cenový strop a ziskovost firmy snížit. Dosahuje-li však regulovaný subjekt špatných ekonomických výsledků, investoři nesou ztráty v plné výši.

Energetický regulační úřad přistoupil k motivační regulaci v podobě metody stanovení maximálního přípustného výnosů, kterého může regulovaný subjekt dosáhnout, poprvé pro II. regulační období¹⁹¹ a v její aplikaci pokračuje dál¹⁹².

- c) Třetím základním režimem regulace je porovnávání regulovaných subjektů s jejich konkurencí. Tato metoda je založena na tom, že zisky společnosti závisí na průměrných nákladech všech společností v odvětví a na jejich relativním postavení vůči konkurenci. Regulované subjekty jsou motivovány snižovat své náklady pod průměr odvětví a

¹⁸⁹ Metoda price-cap.

¹⁹⁰ Metoda revenue-cap.

¹⁹¹ Tato metoda byla zvolena kvůli nedostatku podkladů z předcházejících regulačních období z důvodu transformace a unbundlingu českých energetických společností.

¹⁹² Tuto metodu v principu aplikují i regulační orgány ve Španělsku, Německu, Norsku a Irsku, avšak samotná aplikace této metody je v uvedených zemích rozdílná. Např. v Norsku se metoda revenue-cap používá pouze na 40% nákladů, na 60% se uplatňuje metoda srovnání s konkurenčními subjekty.

zvyšovat svou efektivitu, což má pozitivní přínos i pro zákazníky. Při realizaci této metody se však objevuje řada problémů, které ji činí v praxi velmi těžko uplatnitelnou. Prvním z nich je možnost dohody mezi podniky o vzájemném postupu. Další problém může nastat v situaci, kdy je jedna z konkurenčních společností natolik nevýkonná, že jí hrozí bankrot. Regulační orgány nebo politici se obvykle následně snaží firmu zachránit, čímž ztrácí tento režim regulace svůj základní smysl.

4.3. Regulační období a regulovaný rok

Energetický regulační úřad provádí cenou regulaci v rámci stanovených regulačních obdobích. S ohledem na poslání cenové regulace je zřejmé, že nemůže být v čase neměnná. Na druhé straně je smyslem cenové regulace mj. i zajištění předvídatelnosti způsobu tvorby ceny vůči držitelům licence a ostatním účastníkům trhu s elektřinou a plynem. Předvídatelnost způsobu tvorby regulovaných cen je zajišťována v souladu s principy výkonu dobré správy v dostatečně dlouhých a pevně stanovených intervalech, v rámci kterých se předem definovaná cenové regulace vykonává. Těmito časovými intervaly jsou regulační období a regulovaný rok.

Až do novely energetického zákona č. 131/2015 Sb. nebyly pojmy regulační období a regulovaný rok jako primární pojmy cenové regulace upraveny na úrovni zákona. Délka regulačního období byla v minulosti praxi definována sekundární legislativou Energetického regulačního úřadu¹⁹³, přičemž zákonná úprava sama nestanovila žádná kritéria, kterými by byl Energetický regulační úřad při stanovení délky regulačního období vázán. Pro čtvrté regulační období a silící kritice regulačních vyhlášek, byla dokonce délka regulačního období stanovena pouze Metodikou regulace, která má povahu interního dokumentu Energetického regulačního úřadu. S účinností od 1. ledna 2016 transferována do zásad cenové regulace podle ustanovení §19a odst. 9 energetického zákona.

Ustanovením §19a odst. 8 energetického zákona, které pojmy regulační období a regulovaný rok jako primární pojmy cenové regulace zakotvuje, je stanoveno, že regulovaným rokem se rozumí

¹⁹³ Srov. např. ustanovení § 10 odst. 1 vyhlášky č. 438/2001 Sb., kterou se stanoví obsah ekonomických údajů a postupy pro regulaci cen v energetice, které stanoví, že „způsoby tvorby regulace cen podle § 8 v prvním regulačním období je stanoven na I. regulační období začínající dnem 1. ledna 2002 a končící 31. prosince 2004...“ nebo ustanovení § 1 vyhlášky č. 157/2007 Sb., o způsobu regulace cen v energetických odvětvích, které stanoví, že „Pro účely této vyhlášky se rozumí (a) regulovaným rokem kalendářní rok, pro který jsou Úřadem regulovány ceny; (b) regulačním obdobím vymezené období pěti po sobě následujících regulovaných roků.“ Přechodná ustanovení této vyhlášky pak následně stanovila: „Délka regulačního období, které podle dosavadních právních předpisů začalo 1. ledna 2005 a skončí 31. prosince 2009, zůstává nedotčena.“

kalendářní rok a u regulačního období musí jít o časové období vymezené nejméně pěti po sobě následujícími regulovanými roky¹⁹⁴.

Pro regulační období vydává Úřad zásady cenové regulace. Před počátkem nového regulačního období zhodnotí Energetický regulační úřad regulaci stávajícího regulačního období. V rámci zásad cenové regulace pak stanoví parametry cenové regulace, které zůstávají neměnné v průběhu celého regulačního období, čímž je zajištěna kontinuita výkonu cenové regulace a definuje parametry regulace cen, kterých hodnota v průběhu aktuálního regulačního období každoročně reviduje.

Fixní délka regulačního období se nemusí jevit jako vhodná v době, kdy ekonomika vykazuje diskontinuální vývoj, jelikož v rámci regulačního období může Úřad změnit zásady cenové regulace pouze ve výjimečných případech, např. v souvislosti se změnou právních předpisů nebo pro případ. Úřad tudíž nemůže zasáhnout za jiných okolností. Problém může nastat především v případě, kdy je regulační období příliš dlouhé, například 10 let. Cenová regulace se stává nedůvěryhodnou.

Pro úplnost lze shrnout, že od začátku výkonu cenové regulace Energetickým regulačním úřadem, tj. od 1. ledna 2002 je tato vykonávána v rámci regulačních období, přičemž I. regulační období bylo tříleté (2002 – 2004), II. regulační období bylo pětileté (2005 – 2009), III. regulační období bylo původně stanoveno v délce trvání pěti let, nicméně posléze prodlouženo o další kalendářní rok (2010 – 2015) a IV. regulační období bylo stanoveno v délce trvání tří let (2016 – 2018).

Zajímavým exkurzem se jeví záměr Energetického regulačního úřadu zkrátit stanovené regulační období. Konkrétně se jednalo o možnost zkrácení III. regulačního období pro sektor plynárenství o jeden kalendářní rok. Návrh byl dne 19. března 2013 zveřejněn na internetových stránkách Energetického regulačního úřadu. Svůj záměr zkrátit stanovené regulační období jenom pro odvětví plynárenství a nikoli pro sektor elektroenergetiky či teplárenství odůvodnil Energetický regulační úřad nutností okamžitého zásahu do odvětví plynárenství ze strany regulátora, jelikož

¹⁹⁴ Účinnost uvedeného ustanovení byla z čistě praktických důvodů (IV. regulační období bylo stanoveno v délce trvání od 1. ledna 2016 do 31. prosince 2018) odsunuta do roku 2019. V případě stanovení delšího regulačního období, by toto mělo být uvedeno v návrhu zásad cenové regulace.

již není nadále schopen ve stávajícím prostředí zajistit nediskriminační podmínky v rámci hospodářské soutěže pro všechny držitele licencí v oblasti plynárenství¹⁹⁵, a jelikož nastavené parametry přestaly plnit svoji úlohu a jsou naopak vnímané regulovanými subjekty jako prostředek k dosažení vyšší míry ziskovosti místo toho, aby plnily svoji funkci a pokrývaly náklady spojené s danou činností¹⁹⁶.

K předčasnému ukončení III. regulačního období nakonec nedošlo, nicméně záměr Energetického regulačního úřadu na předčasné a ve své podstatě mimořádné zkrácení III. regulačního období pro sektor plynárenství lze považovat za neodůvodněný, excesivně zasahující do právní jistoty a legitimního očekávání regulovaných subjektů v sektoru plynárenství. Dle ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu ČR patří princip ochrany legitimního očekávání, resp. ochrany důvěry v právo, neoddělitelně ke znakům právního státu ve smyslu ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR^{197,198}. Při interpretaci a aplikaci principu ochrany legitimního očekávání opakovaně a konstantně odkazuje Ústavní soud ČR na rozhodovací praxi ESLP, dle které je ochrana legitimního očekávání primárně poskytována v rámci práva vlastnit, resp. pokojně užívat majetek. V této souvislosti Ústavní soud ČR mj. uvedl, že: „*ESLP poskytuje ochranu nejen „již existujícímu majetku“, nýbrž i takovému majetku, k němuž se vlastnické právo ještě nekonstitovalo, nicméně existuje „legitimní očekávání“, že k jeho nabytí skutečně dojde“, přičemž ESLP požaduje, aby takové očekávání bylo dostatečně „konkrétní“ a „objektivní“, tedy, aby bylo založeno na zákonu či na rozhodnutí soudu*“¹⁹⁹, a dále uvedl, že: „*z judikatury ESLP zřetelné vystupuje pojetí ochrany legitimního očekávání jako majetkového nároku, který byl již individualizován právním aktem, anebo je individualizovatelný přímo na základě právní úpravy*“²⁰⁰. V té době účinná regulační vyhláška²⁰¹, coby právní předpis vydaný na základě

¹⁹⁵ Srov. bod 2 preambule daného návrhu.

¹⁹⁶ Srov. bod 3 preambule daného návrhu.

¹⁹⁷ Ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR stanoví: „(1) Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.“

¹⁹⁸ Např. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. července 1995 sp. zn. IV. ÚS 215/94, ze dne 12. března 2002 sp. zn. Pl. ÚS 33/01, ze dne 13. června 2002 sp. zn. III. ÚS 611/01, ze dne 25. ledna 2005 sp. zn. III. ÚS 252/04, a další.

¹⁹⁹ Srov. zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 8. dubna 2004 sp. zn. II. ÚS 324/02 a ze dne 26. dubna 2005 sp. zn. IV. ÚS 167/05.

²⁰⁰ Srov. zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10.

energetického zákona²⁰², výslovně stanovil, že regulační období představuje období pěti po sobě následujících kalendářních roků, a to s tím, že III. regulačním obdobím je období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2014.

Naskýtá se samozřejmě i otázka prodloužení regulačního období. Energetický zákon o této možnosti stejně jako o mimořádném zkrácení regulačního období mlčí. K prodloužení regulačního období došlo *de facto* v průběhu III. regulačního období o jeden kalendářní rok, tj. do 31. prosince 2015²⁰³, přičemž Úřad tento krok ve formě změny vyhlášky odůvodňoval zabezpečením dlouhodobě stabilního právního a regulačního prostředí, zajištěním dlouhodobých a strategických záměrů ohledně budování kvalitní, spolehlivé a bezpečné energetické sítě se zajištěním dostatečně vysoké kvality dodávek pro konečné zákazníky. Již ze samotného zdůvodnění prodloužení regulačního období plyne, že na rozdíl od zkrácení délky regulačního období nelze na případné prodloužení nahlížet jako na excesivní zásah do legitimních očekávání regulovaných subjektů.

Jelikož *pro futuro* energetický zákon vymezuje regulační období jako období trvající nejméně 5 kalendářních let, lze mít za to, že regulační období nebude možné zkrátit. Prodloužení regulačního období však z povahy věci vyloučeno není, a v případě nutnosti prodloužení má Úřad možnost využít principu správního uvážení. V takovém případě by ale pro zajištění transparentního a předvídatelného postupu měl Úřad uspořádat konzultační proces o změně zásad cenové regulace ve věci délky regulačního období v souladu s ustanovením § 17e energetického zákona.

²⁰¹ Vyhláška č. 140/2009 Sb., o způsobu regulace cen v energetických odvětvích, ve znění navazujících změn implementovaných prostřednictvím vyhlášky č. 264/2010 Sb.

²⁰² Ustanovení § 98a odst. 2 písm. f) energetického zákona.

²⁰³ Prodloužení III. regulačního období pro sektor plynárenství bylo realizováno změnou § 7 odst. 1 regulační vyhlášky: (1) *Pro regulační období počínající dnem 1. ledna 2010 a končící dnem 31. prosince 2015 postupuje Úřad podle této vyhlášky poprvé pro regulovaný rok 2015.*

4.4. Zásady cenové regulace

Cenovou regulaci provádí Energetický regulační úřad v souladu se zásadami cenové regulace. Obsahem zásad cenové regulace jsou obecné principy regulace cen, zhodnocení vazeb mezi předešlým, stávajícím a budoucím regulačním obdobím, specifika cenové regulace pro regulační období, pro které jsou zásady cenové regulace vydávány. Zásady cenové regulace dále stanoví popis parametrů regulačních vzorců, termíny oznamování jednotlivých hodnot parametrů regulovaných subjektům a postupy stanovení povolených výnosů²⁰⁴.

Povinnost zpracovat pro regulační období zásady cenové regulace ukládá Energetickému regulačnímu úřadu ustanovení §19a odst. 9 energetického zákona ve znění účinném od 1. ledna 2016. Důvodová zpráva k zákonu č. 131/2015 Sb., kterým bylo uvedené ustanovení do energetického zákona inkorporováno, o bližším vysvětlení, formě a účelu zásad cenové regulace mlčí.

Po formální stránce lze zásady cenové regulace charakterizovat nejlépe jako vnitřní předpis, případně interní dokument Energetického regulačního úřadu, ze kterého musí Úřad vycházet při konkrétním stanovování regulovaných cen provozovatele přenosové soustavy, provozovatele přepravní soustavy a provozovatelů distribučních soustav pro jednotlivé regulované roky v regulačním období, pro které jsou zásady cenové regulace vydávány. Navíc po vzniku Rady Energetického regulačního úřadu počítá energetický zákon s tím, že zásady cenové regulace schvaluje právě Rada. Úřad tímto způsobem sám sobě stanoví pravidla pro výkon své působnosti, což je v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož lze státní moc vykonávat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jako východisko se jeví zakotvení formy a obsahu zásad přímo energetickým zákonem. Na jedné straně nelze, aby Energetický regulační úřad pravidla pro výkon cenové regulace stanovil v rámci zásad cenové regulace sám sobě, na straně druhé, stanovení detailního obsahu, resp. zásad samotných na zákonné úrovni představuje lavírování na tenkém ledu, jelikož přílišná detailizace pravidel pro výkon cenové

²⁰⁴ Zásady cenové regulace pro období 2016-2018 jsou zveřejněny na webových stránkách Energetického regulačního úřadu: <http://www.eru.cz/documents/10540/462862/Zasady-cenove-regulace-IV-RO.pdf/e438802a-b956-4df7-8353-89ccfd72a1ae>.

regulace by rezultativně mohla mařit výkon cenové regulace Úřadu z důvodu nemožnosti měnit pravidla regulace a volbu metody cenové regulace s ohledem na účel výkonu státní správy v energetických odvětvích.

Energetický zákon již dnes poskytuje energetickému sektoru a veřejnosti prostor pro účast ve veřejném konzultačním procesu a k uplatnění kritických připomínek k navrhovaným postupům regulace ve formě projednávání a připomínkování návrhu zásad cenové regulace²⁰⁵. Postup Energetického regulačního úřadu při konzultaci návrhu zásad cenové regulace upravuje energetický zákon odlišně od standartních konzultací podle ustanovení §17e odst. 2. Návrh zásad cenové regulace zveřejní Úřad již 16 měsíců před počátkem regulačního období. Toto ustanovení staví Úřad do nezáviděníhodné pozice, jelikož obsahovou součástí návrhu zásad je i zhodnocení recentního regulačního období, které navíc pořád probíhá a minimálně dalších 16 měsíců probíhat bude. Lze se proto domnívat, že pro zveřejnění návrhu zásad cenové regulace by s ohledem na jejich přípravu byla vhodnější lhůta kratší. Jako nadbytečná se jeví i povinnost Energetického regulačního úřadu oznámit zveřejnění návrhu zásad provozovateli přenosové soustavy, provozovateli přepravní soustavy, provozovatelům distribučních soustav a operátorovi trhu, u kterých je zjevný podnikatelský zájem na připomínkování návrhu zásad cenové regulace, a tudíž je v jejich zájmu střežit lhůtu pro podání připomínek. Za pozitivní lze považovat veřejné projednání a následné písemné vypořádání připomínek, které musí Energetický regulační úřad zveřejnit včetně jejich odůvodnění.

Novelizované znění § 19a odst. 1 energetického zákona účinné od 1. ledna 2016 předpokládá, že při regulaci cen Energetický regulační úřad postupuje právě podle zásad cenové regulace. Nicméně, energetický zákon postrádá řešení pro vztah zásad cenové regulace k prováděcím právním předpisům, které stanoví způsob regulace v energetických odvětvích, postupy pro regulaci cen a termíny a rozsah údajů předávaných držiteli licencí pro rozhodnutí o cenách, vydávaným Úřadem na základě zákonného zmocnění.²⁰⁶ *Pro futuro* by bylo z praktického hlediska vhodné vyjasnit i vztah mezi zásadami cenové regulace a regulačními vyhláškami.

²⁰⁵ Srov. ustanovení §17e odst. 2 písm. a) energetického zákona.

²⁰⁶ Ustanovení § 98a odst. 2 písm. f) energetického zákona.

4.5. Regulační výkazy a další podklady pro stanovení cen

Nezbytnou podmínkou pro rozhodnutí Energetického regulačního úřadu o cenách za přenos a distribuci elektřiny a přepravu a distribuci plynu, je shromažďování a analýza údajů o nákladech regulovaného subjektu a jeho majetku sloužícího k výkonu licencované činnosti. Tato podmínka je zajištěna zákonným zakotvením informačních povinností držitelů licencí spočívající ve zpracování údajů a jejich následného předání úřadu.

Předně, je držitel licence podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) energetického zákona povinen předkládat Energetickému regulačnímu úřadu údaje pro rozhodnutí o cenách, navíc ustanovení § 11 odst. 1 písm. e) opakovaně ukládá držitelům licence informační povinnost vůči Ministerstvu průmyslu a obchodu a Energetickému regulačnímu úřadu spočívající v poskytnutí pravdivých a úplných informací a podkladů nezbytných pro výkon jejich zákonem stanovených oprávnění a rovněž jim ukládá povinnost umožnit přístup k energetickým zařízením. Zrcadlovým oprávněním Energetického regulačního úřadu je vyžadování údajů potřebných pro rozhodnutí o cenách.

Problematickým se z ústavně právního hlediska může jevit, že energetický zákon nestanoví žádné meze zakotvené informační povinnosti. Stanoven je toliko účel²⁰⁷, pro který jsou informace vyžadovány. Rozsah údajů předávaných držiteli licencí podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) energetického zákona je Energetický regulační úřad oprávněn stanovit na základě zmocňovacího ustanovení § 98a odst. 2 písm. f) energetického zákona prováděcím právním předpisem. Vzhledem k velice strohé a zkratkovité úpravě dnes platných a účinných regulačních vyhlášek, lze dospět k závěru, že ani v jedné z těchto vyhlášek Energetický regulační úřad nestanovil termíny a rozsah údajů předávaných držiteli licencí pro rozhodnutí o cenách. Otázkou proto zůstává, zda je Úřad oprávněn plnění informační povinnosti podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) energetického zákona vyžadovat a její případné tvrzené nedodržení sankcionovat.

Obecná informační povinnost je dále založena ustanovením § 15a odst. 1 energetického zákona. Na rozdíl od informační povinnosti stanovené v ustanovení § 11 energetického zákona, se tato

²⁰⁷ Účelem je výkonem zákonem stanovených oprávnění Ministerstva průmyslu a obchodu a Energetického regulačního úřadu.

vztahuje nejen na držitele licence ale na všechny právnické a podnikající fyzické osoby. Povinný subjekt musí být v souladu s tímto ustanovením k poskytnutí informací nezbytných pro výkon působnosti Úřadu a ministerstva písemně vyzván. Při vyžádání podkladů a informací musí dotčený správní orgán vždy uvést právní důvod a účel vyžádání podkladu a informací a poučení o možnosti uložení pokuty v případě jejich neposkytnutí.

Specifickou informační povinností držitelů licence za účelem zajištění řádné cenové regulace v energetice upravuje ustanovení § 20 odst. 6 energetického zákona. Toto ustanovení zakládá povinnost držitele licence na přenos elektřiny, přepravu plynu, uskladňování plynu, činnosti operátor trhu, distribuci elektřiny, distribuci plynu, na obchod s elektřinou, který je povinně vykupujícím podle zákona o podporovaných zdrojích energie, držitele licence na výrobu tepelné energie a držitele licence na rozvod tepelné energie²⁰⁸ každoročně sestavovat podle tohoto ustanovení regulační výkazy a předkládat je Energetickému regulačnímu úřadu.

Regulační výkazy slouží k tomu, aby vyjmenované regulované subjekty podléhající cenové regulaci předávali v pravidelných stanovených termínech Energetickému regulačnímu úřadu podklady nezbytné pro stanovení regulovaných cen a provádění kontroly a dozoru nad dodržením pravidel cenové regulace v energetice. Na rozdíl od poskytování informací podle ustanovení § 15a odst. 1 energetického zákona, se předkládání regulačních výkazů považuje za periodicky se opakující povinnost bez nevyhnutelnosti předcházející písemné žádosti Energetického regulačního úřadu o požadované údaje.

Další ustanovení § 20 energetického zákona stanoví povinnosti dotčených držitelů licencí, kterými se při sestavování a předkládání regulačních výkazů musí řídit. Ustanovení § 20 odst. 7 energetického zákona stanoví navíc povinnost předkládat Úřadu ověřenou účetní závěrku a zprávu auditora.

Pro činnost přenosu elektřiny, přepravy plynu, distribuce elektřiny nad 90 000 odběrných míst²⁰⁹ a distribuci plynu nad 90 000 odběrných míst²¹⁰ zákazníků se počítá i s oddělením účetnictví

²⁰⁸ Od povinnosti předkládat regulační výkazy jsou oproštěni v oblasti teplárenství držitelé licence na výrobu tepelné energie nebo na rozvod tepelné energií, jejichž celkový roční objem tržeb z alespoň jedné z těchto licencovaných činností nepřesahuje 2 500 000 Kč.

²⁰⁹ Provozovatelé elektroenergetických distribučních soustav, ke kterým je připojeno 90 000 a více odběrných míst zákazníků, v současnosti jsou: ČEZ Distribuce, a.s., se sídlem Děčín - Děčín IV-Podmokly, Teplická 874/8, PSČ

pro každou takovou činnost zvlášť, tzn., že v případě, že jedna společnost je držitelkou více než jedné z výše jmenovaných licencí, má povinnost uvádět v účtovém rozvrhu účty pro účtování o nákladech a výnosech, výsledku hospodaření, aktivech a pasivech odděleně za každou z licencovaných činností.²¹¹

K problematice regulačního výkaznictví existuje k energetickému zákonu prováděcí vyhláška o náležitostech a členění regulačních výkazů vydaná pod číslem 262/2015 Sb. Jejím obsahem je především typologie jednotlivých regulačních výkazů a uvedení podrobnějších pravidel pro jejich sestavování.

40502, IČ: 24729035, vedená u Krajského soudu v Ústí nad Labem pod spisovou značkou B 2145, E.ON Distribuce, a.s., se sídlem České Budějovice, F.A.Gerstnera 2151/6, PSČ 37049, IČ: 28085400, vedená u Krajského soudu v Českých Budějovicích pod spisovou značkou B 1772, PREDistribuce, a.s., se sídlem Praha 5, Svornosti 3199/19a, PSČ 15000, IČ: 27376516, vedená u Městského soudu v Praze pod spisovou značkou B 10158.

²¹⁰ Provozovatelé plynárenských distribučních soustav, ke kterým je připojeno 90 000 a více odběrných míst zákazníků, v současnosti jsou: E.ON Distribuce, a.s., se sídlem České Budějovice, F.A.Gerstnera 2151/6, PSČ 37049, IČ: 28085400, vedená u Krajského soudu v Českých Budějovicích pod spisovou značkou B 1772, Pražská plynárenská Distribuce, a.s., člen koncernu Pražská plynárenská, a.s., se sídlem Praha 4, U Plynárny 500, PSČ 14508, IČ: 27403505, vedená u Městského soudu v Praze pod spisovou značkou B 10356, RWE GasNet, s.r.o., se sídlem Ústí nad Labem, Klíšská 940, PSČ 40117 IČ: 27295567, vedená u Krajského soudu v Ústí nad Labem pod spisovou značkou C 23083.

²¹¹ Ustanovení dnes již postrádá smysl, jelikož s ohledem na povinnost oddělení provozovatelů soustav a výlučnost některých licencí není možná jejich kombinace. Dané ustanovení představu transpozici čl. 19 druhé směrnice pro elektroenergetiku a čl. 17 druhé směrnice pro plynárenství související s pravidly účetního unbundlingu v rámci vertikálně integrovaného podnikatele.

4.6. Oznámení parametrů

Vydání cenového rozhodnutí předchází oznámení o stanovení parametrů regulačního vzorce pro jednotlivé držitele licence²¹². Již tradičně Energetický regulační úřad stanoví některé parametry pro celé regulační období a některé pro regulovaný rok.

Konkrétní hodnoty parametrů regulačního vzorce určuje Energetický regulační úřad individuálně v závislosti na údajích z účetnictví konkrétních držitelů licencí²¹³. I když se tedy regulační vzorec použije obecně, hodnoty jednotlivých parametrů dosazené do tohoto vzorce jsou individuálně určené pro konkrétního držitele licence. Pokud zásady cenové regulace pro období 2016-2018 mluví např. o povolených nákladech nebo povolených výnosech, jde tudíž o konkrétní hodnoty určené Energetickým regulačním úřadem pro držitele licence. Úřad je povinen v souladu se zásadami cenové regulace²¹⁴ oznámit provozovateli přenosové soustavy, provozovateli přepravní soustavy a provozovateli distribuční soustavy stanovené parametry regulačního vzorce nejpozději 4 měsíce před začátkem každého regulovaného roku a poté k 30. listopadu kalendářního roku předcházejícího regulovaného roku²¹⁵ oznámit vypočtené ceny za přenos elektřiny, přepravu plynu a distribuci elektřiny a plynu.

Ze žádné právní úpravy není do dnešního dne zřejmé, jakým způsobem, resp. jakou formou Energetický regulační úřad určuje hodnoty parametrů regulačního vzorce a oznamuje je držiteli licence a na základě čeho jsou, resp. mají být tyto parametry právně závazné, což je

²¹² Např. parametry pro celé regulační období oznámí Úřad provozovateli přenosové nebo přepravní soustavy nejpozději 5 měsíců před začátkem regulačního období, parametry pro regulovaný rok jim oznámí nejpozději 5 měsíců před začátkem regulovaného roku. Srov. k tomu Zásady cenové regulace pro období 2016-2018 zveřejněné na stránkách Energetického regulačního úřadu: <http://www.eru.cz/documents/10540/462862/Zasady-cenove-regulace-IV-RO.pdf/e438802a-b956-4df7-8353-89ccfd72a1ae>, 25 a násl. s.

²¹³ Držitel licence na přenos elektřiny, přepravu plynu, uskladňování plynu nebo distribuci elektřiny nebo plynu, k jehož distribuční soustavě je připojeno víc než 90 000 odběrných míst zákazníků a držitel licence na činnosti operátora trhu je povinen podle ustanovení § 20 odst. 6 energetického zákona sestavovat regulační výkazy a předkládat je Energetickému regulačnímu úřadu. Účelem regulačních výkazů, které musí být vyplněné v souladu s platnými a účinnými účetními předpisy je podat informace pro stanovení cen individuálním regulovaným subjektům Energetickým regulačním úřadem.

²¹⁴ Do 1. ledna 2016, kdy nabylo účinnost ustanovení § 19a odst. 9 energetického zákona, bylo toto předmětem ustanovení § 8 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 140/2009 Sb., o způsobu regulace cen v energetických odvětvích a postupech pro regulaci cen, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁵ Ustanovení §17e odst. 12 energetického zákona.

pravděpodobně rovněž jedna z věcí, pro kterou je *pro futuro* potřeba vytvořit odpovídající zákonný základ.

Jak bude nastíněno níže, v případě subsumizace správních aktu cenové regulace pod individuální správní akty, lze o oznámení parametrů uvažovat jako o rozhodnutí o části věci, případně jako o mezitímním rozhodnutí²¹⁶ v procesu správního řízení o stanovení cen.

V právní praxi se lze setkat i s názorem, že oznámení parametrů může představovat faktickou²¹⁷ správní činnost, která je uskutečňována na základě zákona a jejímž prostřednictvím je v konkrétních případech zasahováno do správních poměrů osob. Žádný právní předpis pojem zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu nedefinuje. Teorie správního práva²¹⁸ pod tímto pojmem rozumí spíše faktické pokyny²¹⁹, bezprostřední zásahy²²⁰, exekuční úkony²²¹, zajišťovací úkony²²², případně příbuzné instituty. Zásahem správního orgánu může být velké množství faktických úkonů správního orgánu, stanovených právními předpisy²²³. K vymezení definice zásahu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. června 2004 sp. zn. 2 Afs 17/2003 uvedl: *„Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto*

²¹⁶ Srov. k tomu ustanovení § 148 správního řádu.

²¹⁷ Ve smyslu „neformální“.

²¹⁸ Srov. k tomu HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 261 a násl. s.

²¹⁹ Jedná se o správní úkon zákonem zmocněné jednotlivé úřední osob, spočívající ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání, který je adresát povinen respektovat. Srov. k tomu HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 262 s.

²²⁰ Správní činnost směřující k odvracení nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje právem chráněné zájmy, jde o fyzický zásah do právních poměrů osob, které ohrožení vyvolaly, nebo třetích osob a omezuje je v jejich právech. K předpokladům bezprostředního zásahu srov. např. HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 263 a násl. s.

²²¹ Exekučním úkonem je donucování povinného ke splnění již dříve uložené povinnosti.

²²² Účelem zajišťovacího úkonu je zajištění průběhu nebo účelu formálního správního procesu (tradičně např. správního řízení).

²²³ Srov. JEMELKA, L.; PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 702 s.

jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku "zásah")“.

K povaze zásahu správního orgánu, jakožto aktu či úkonu veřejné správy, se vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, když uvedl: „...zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního.“²²⁴ Základní charakteristikou zásahu správního orgánu, která ho odlišuje od rozhodnutí je, že se jedná o faktický úkon správního orgánu, a navíc tento úkon musí být učiněn mimo správní řízení²²⁵. V případě oznámení o stanovení parametrů pro regulační období, resp. regulovaný rok pro držitele licence lze s určitostí říct, že se nejedná o rozhodnutí ve věci samé. Samotné oznámení parametrů totiž práva anebo povinnosti dotčeného držitele licence nezakládá, nemění ani neruší. K tomu dochází až aplikací hodnot parametrů do regulačního vzorce, kterým jsou stanoveny povolené výnosy konkrétního držitele licence. Navíc, z procesního hlediska nelze činnost Energetického regulačního úřadu spočívající v oznámení parametrů považovat za rozhodnutí ve správním řízení. Tudíž by se dalo uvažovat o možnosti subsumizace správní činnosti spočívající v oznamování parametrů jako o formě zásahu ve smyslu soudního řádu správního.

Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, může v rámci správního soudnictví podat žaloba proti němu nebo žádat o určení, že zásah byl nezákonný²²⁶. Účelem řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu je v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 16. listopadu 2011 sp. zn. 5 Aps

²²⁴ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. listopadu 2010 sp. zn. 7 Aps 3/2008.

²²⁵ Srov. rozsudek NSS ze dne 5. října 2011 sp. zn. 3 Aps 4/2011.

²²⁶ Ustanovení § 82 a násl. soudního řádu správního.

6/2011 „zamezení nezákonného jednání správního orgánu v takových případech, kdy se nejedná o rozhodnutí, vůči kterému lze brojit jiným způsobem, a postižená osoba nemá povinnost zmíněné jednání správního orgánu snášet.“²²⁷

Jak plyne ze samotného ustanovení § 82 soudního řádu správního, je žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nebo ve vztahu k žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu právním prostředkem subsidiárním, tj. pokud se lze domoci soudní ochrany v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,²²⁸ neměla by žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu přicházet vůbec v úvahu. Určujícím kritériem žalobce jakou žalobu podá, je povaha žalovaného úkonu.²²⁹

Jelikož zákon nestanoví formu oznámení parametrů držiteli licence a samotný akt oznámení nebyl do dnešního dne předmětem soudního přezkumu, nelze vyloučit subsumizace tohoto aktu správní činnosti cenové regulace pod zásah ve smyslu soudního řádu správního.

²²⁷ Srov. JEMELKA, L.; PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 701 s.

²²⁸ Ustanovení § 65 a násl. soudního řádu správního.

²²⁹ Srov. rozsudek NSS ze dne 4. srpna 2005 sp. zn. 2 Aps 3/2004.

4.7. Zveřejňování cenových rozhodnutí Energetického regulačního úřadu

Energetický regulační úřad je povinen oznamovat cenová rozhodnutí prostřednictvím zveřejnění v Energetickém regulačním věstníku v souladu s ustanovením § 17 odst. 9 energetického zákona. Cenové rozhodnutí musí Úřad vydat nejpozději do 30. listopadu roku předcházejícího roku, pro který v cenovém rozhodnutí regulované ceny stanoví²³⁰.

Co se týče stávající úpravy zveřejňování cenových rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, zákon o cenách výslovně říká, že předpisy o regulaci cen zveřejňuje mj. Energetický regulační úřad v Energetickém regulačním věstníku²³¹. Vydávání Energetického regulačního věstníku zabezpečuje Energetický regulační úřad prostřednictvím Portálu veřejné správy. Informace o vydání aktu cenové regulace se vyhlašuje ve Sbírce zákonů.

Podmínkou platnosti nejen zákonu, ale i jiných právních předpisu je jejich vyhlášení způsobem, který stanoví zákon. Poskytnutí efektivní možnosti seznámit se s obsahem zákonů a jiných právních předpisů, které garantují práva a ukládají povinnosti, představuje jeden z atributů zabezpečení určité úrovně právní jistoty. Požadavek publikace právních předpisů úzce souvisí i s požadavkem materiální publicity právních norem, jenž je založen na přirozeném předpokladu, podle kterého lze po adresátech právní regulace vyžadovat dodržení jenom toho právního předpisu, který byl uveden v obecnou známost. Je proto nezbytné, aby právní předpisy byly veřejně dostupné, k čemu slouží jejich náležitá publikace. Potřeba náležitě publikovat zákony a mezinárodní smlouvy je zakotvena na ústavní úrovni čl. 52 Ústavy České republiky, který podmiňuje platnost zákonů jejich publikací. I když uvedené ustanovení Ústavy České republiky mluví výslovně pouze o publikaci zákonu a mezinárodních smluv, *argumentem a maiori ad minus* lze dovést, že je nutné náležitě publikovat i jiné právní předpisy včetně podzákoných.

Oficiální publikační platformou je Sbírka zákonů. Příslušným zákonem, který upravuje publikaci platných právních předpisů ve Sbírce zákonů, je zákon o Sbírce zákonů. Ustanovení § 3 odst. 1

²³⁰ Srov. ustanovení § 17e odst. 12 energetického zákona.

²³¹ Ustanovení § 10 odst. 2 zákona o cenách.

zákonu o Sbírce zákonů uvádí, že právní předpisy nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů. Z ustanovení § 1 odst. 1 a 2 zákona o Sbírce zákonů pak plyne, že právní předpisy vydávané ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a Českou národní bankou se označují názvem „vyhláška“.

Starší judikatura Ústavního soudu²³² spatřuje ve správním aktu cenové regulace normativní povahu se závazností obdobnou jako u právního předpisu, nepovažuje tyto správní akty právě z důvodu „vyhlášení“ cenového rozhodnutí, který podle této judikatury nemá charakter formální publikace právního předpisu, jež by podmiňovala i jeho platnost, ale je pouhým zveřejněním opatření správního orgánu. Následná judikatura Ústavního soudu²³³ však tento názor překonává a správní akty cenové regulace, i když nejsou publikované ve Sbírce zákonů, již řadí mezi právní předpisy. K odchýlení došlo nálezem pléna Ústavního soudu ze dne 23. května 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 ve věci Rozhodnutí vlády, o hodnotách bodu a výši úhrad zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění, které je *„nutno považovat za nahrazení projevu vůle smluvních stran aktem státního orgánu, jež je obecné, tj. má právně normativní obsah.“*

²³² Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. prosince 1999 sp. zn. I. ÚS 422/99.

²³³ Srov. k tomu např. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. října 2000 sp. zn. III. ÚS 479/99, usnesení Ústavního soudu ze dne 21. února 2002 sp. zn. IV. ÚS 50/02 a nález Ústavního soudu ze dne 20. listopadu 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02.

4.8. Hmotněprávní pravidla cenové regulace

Dříve než bude provedená samotná analýza cenových rozhodnutí v odvětví elektroenergetiky a plynárenství, je nutno učinit obecnější poznámku k pravidlům cenové regulace.

Cenová regulace jako nezbytný předpoklad pro rozvoj energetických trhů musí mít svá zákonem stanovená pravidla. Obecnou úpravu pro oblast hmotněprávních pravidel cenové regulace představuje zákon o cenách, který v ustanoveních § 2 a 3 stanoví základní předpoklady pro výkon cenové regulace. Zatímco zákon o cenách upravuje především formy výkonu cenově regulačních kompetencí, tedy zda regulovat prostřednictvím úředně stanovených cen či věcného usměrňování cen, ustanovení § 19a odst. 1 energetického zákona²³⁴ upravuje, jak při uplatňování těchto forem regulace cen postupovat²³⁵. Ustanovení § 19a odst. 1 energetického zákona upravuje tzv. regulační rámec, tedy limity výkonu cenově regulačních kompetencí Energetického regulačního úřadu. Speciální právní úprava hmotněprávních pravidel cenové regulace představuje transpozici směrnice o opatřeních pro zabezpečení investic do infrastruktury, podle které byly členské státy povinny vytvořit regulační rámec poskytující provozovatelům přenosových i distribučních soustav investiční signály k rozvíjení jejich soustav tak, aby pokryli předvídatelnou poptávku na trhu, a který usnadňuje údržbu, a v případě nutnosti obnovu jejich soustav²³⁶.

Při výkonu cenové regulace provozovatele přenosové soustavy, provozovatele přepravní soustavy a provozovatele distribuční soustavy je Energetický regulační úřad kromě obecných pravidel výkonu státní správy, kterými jsou transparentní a předvídatelný způsob výkonu pravomoci, povinen postupovat při stanovení regulovaných cen tak, aby tyto pokrývaly ekonomicky oprávněné náklady na zajištění spolehlivého, bezpečného a efektivního výkonu

²³⁴ Dílčí úpravu v podobě vymezení základního regulačního rámce obsahuje energetický zákon od roku 2009, kdy nabyla účinnosti novela energetického zákona přijatá zákonem č. 158/2009 Sb.

²³⁵ Srov. k tomu bod 49 důvodové zprávu k vládní novele energetického zákona č. 158/2009 Sb.

²³⁶ Srov. k tomu ustanovení čl. 6 směrnice o opatřeních pro zabezpečení investic do infrastruktury, které uvádí, že: „Členské státy vytvoří regulační rámec, který: a) poskytuje provozovatelům přenosových i distribučních soustav investiční signály k rozvíjení jejich soustav tak, aby pokryli předvídatelnou poptávku na trhu; b) usnadňuje údržbu a v případě nutnosti obnovu jejich soustav.“

licencované činnosti, dále odpisy a přiměřený zisk zajišťující návratnost realizovaných investic do zařízení sloužících k výkonu licencované činnosti a oprávněné náklady na zvyšování energetické účinnosti při výstavbě a provozu přenosové soustavy, přepravní soustavy a distribučních soustav.

4.8.1. Ekonomicky oprávněné náklady

Ekonomicky oprávněné náklady jsou pro účely regulace cen definované obecnou úpravou zákon o cenách jako „náklady pořízení odpovídajícího množství přímého materiálu, mzdové a ostatní osobní náklady, technologicky nezbytné ostatní přímé a nepřímé náklady a náklady oběhu; při posuzování ekonomicky oprávněných nákladů se vychází z dlouhodobě obvyklé úrovně těchto nákladů v obdobných ekonomických činnostech s přihlédnutím k zvláštnostem daného zboží“²³⁷.

Speciální úprava nákladů uznatelných pro účely regulace v odvětví energetiky až do ledna 2016 nevycházela z obecné úpravy dané zákonem o cenách. Energetický zákon ve znění zákona č. 158/2009 Sb. uváděl, že regulace cen síťových odvětví musí vycházet z nezbytně nutných nákladů korespondujících s efektivním vykonáváním licencované činnosti. Až do přijetí zákona č. 131/2015Sb., se v ustanovení § 19a odst. 1 energetického zákona stanovilo, že ceny mají pokrývat účelně vynaložené náklady. Za tyto náklady byly praxi Energetického regulačního úřadu považovány náklady skutečně vynaložené na provoz licencovaného subjektu ve sledovaném období podle účetní evidence. Tyto provozní náklady byly dále korigovány faktorem efektivity, kterého účelem bylo motivovat regulované subjekty k efektivnějšímu chování a ke snižování nákladů v regulačním období. Faktor efektivity se stanovil na základě vzájemného porovnání efektivity využívání nákladů porovnatelných regulovaných subjektů.

S účinností od 1. ledna 2016 byl pojem účelně vynaložených nákladů pro účely regulace cen v elektroenergetice a v plynárenství nahrazen pojmem ekonomicky oprávněných nákladů, kterých definici lze najít v obecné úpravě dané zákonem o cenách.

²³⁷ Ustanovení § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách.

Na rozdíl od obecné úpravy stanovené zákonem o cenách, se však při stanovení cen v energetických odvětvích zohledňují nejen ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk, ale měla by být zejména zajištěna i odpovídající návratnost vlastních a cizích finančních zdrojů použitých při výkonu licencované činnosti²³⁸, tedy dosažení takové míry výnosnosti, která je obvyklá u investorů působících v rizikově srovnatelném odvětví²³⁹. Předpokladem pro dosažení návratnosti finančních zdrojů použitých při výkonu licencované činnosti je přitom mimo jiné pokrytí nákladů, které regulovaný subjekt nese při výkonu licencované činnosti²⁴⁰, včetně nákladů vyplývajících z odpisů, tj. trvalého snížení hodnoty dlouhodobého majetku použitého při výkonu licencované činnosti. Energetický regulační úřad by měl zároveň při regulaci cen brát ohled na účelnost nákladů, a přiměřeně tak motivovat držitele licence k jejich efektivnímu vynakládání.

Kromě dosažení odpovídající míry výnosnosti je důležité, aby cenová regulace v energetice vytvořila podmínky pro získávání potřebných finančních zdrojů k zajištění obnovy a rozvoje příslušné soustavy²⁴¹. V případě regulace cen za službu přepravy plynu je navíc nezbytné, aby Energetický regulační úřad zohlednil při kalkulaci cen náklady vynaložené na provedení opatření k zajištění bezpečnosti dodávek plynu, které provozovatel přepravní soustavy nese při plnění svých povinností podle nařízení o bezpečnosti dodávek.

Nutno na okraj podotknout, že Energetický regulační úřad měl před přijetím uvedené novely ambici vytvořit vlastní definici ekonomicky oprávněných nákladů pro potřeby regulace cen v energetice, a to v rámci návrhu vyhlášky, která měnila vyhlášku č. 59/2012 Sb., o regulačním výkaznictví, zveřejněného dne 28. dubna 2015 pod č. j. 03714-1/2015-ERÚ. Kromě definice ekonomicky oprávněných nákladů (která *de facto* kopírovala definici obsaženou v zákoně o cenách) se Úřad tímto návrhem snažil konkretizovat ekonomicky oprávněné a ekonomicky

²³⁸ Ustanovení § 19a odst. 1 energetického zákona.

²³⁹ Srov. Zásady cenové regulace pro období 2016-2018 zveřejněné na webových stránkách Energetického regulačního úřadu: <http://www.eru.cz/documents/10540/462862/Zasady-cenove-regulace-IV-RO.pdf/e438802a-b956-4df7-8353-89ccfd72a1ae.23> a 61 s.

²⁴⁰ Srov. s nálezem Ústavního soudu ze dne 21. června 2000 pod sp. zn. Pl. ÚS 3/2000: „*Cenová regulace, nemá-li přesáhnout meze ústavnosti, nesmí evidentně snížit cenu tak, aby tato vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnosti, neboť v takovém případě by vlastně implikovala popření účelu a všech funkcí vlastnictví*“.

²⁴¹ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 131/2015 Sb., změna energetického zákona a dalších souvisejících zákonů.

neoprávněné náklady formou konceptu taxativního a demonstrativního výčtu. Návrh byl neudržitelný z více důvodů: předně není přípustné, aby pro jeden účel dva různé právní předpisy, z nichž jeden je nižší právní síly, definovaly základní pojmy rozdílně. Pojem ekonomicky oprávněné náklady je jako stěžejní pojem definován zákonem o cenách, který navíc neobsahoval a do dnešního dne ani neobsahuje žádné zmocnění pro podrobnější úpravu v prováděcím předpisu Energetického regulačního úřadu. Návrh výčtu ekonomicky oprávněných nákladů byl formulován jako podrobný demonstrativní výčet, u taxativního výčtu neoprávněných nákladů byl navíc znatelný neúměrně konkretizující přístup nerespektující potřebu a nezbytnost správního uvážení při posuzování oprávněnosti či neoprávněnosti nákladových položek²⁴². Legislativní stanovení těchto výčtu by navíc nerespektovalo skutečnost, že cena a její složky jsou dynamickou tržní kategorií v čase se vyvíjející a pro relativně delší časový interval nelze fixovat stejný přístup k posuzování oprávněnosti či neoprávněnosti nákladů. Rigidnost návrhu nebrala v úvahu ani technologické změny, v souvislosti s kterými vznikají nové druhy nákladů a na druhé straně jiné náklady se stávají neefektivními a neúčelně vynaloženými. V neposlední řadě by přijetí návrhu uvedené vyhlášky nutně směřovalo k duplicitní úpravě téhož²⁴³, která by měla za následek rozdílnou subsumizaci konkrétního nákladu pro potřeby cenové regulace jako ekonomicky oprávněného nebo neoprávněného podle zákona o cenách a pro účely cenové regulace v energetice.

Při posuzování ekonomické oprávněnosti určitých nákladů by měl správní orgán při svém rozhodování postupovat na základě racionální úvahy. Předně si musí uvědomit, zda by dané náklady v konkrétních poměrech kontrolované osoby řádný hospodář vynaložil. Přitom je třeba zohlednit všechny okolnosti a vzít v úvahu i to, že při úvaze o vynaložení určitých nákladů nelze odhadovat budoucí vývoj rozhodných skutečností s naprostou jistotou, takže řádný hospodář bude brát v úvahu i možnost, že dojde k mimořádným či obtížně předvídatelným okolnostem,

²⁴² To je možno hodnotit jako přístup nerespektující např. přístup NSS – srov. např. 2 Afs 109/2007-146.

²⁴³ Pro úplnost lze ještě uvést, že v důležitých a významných položkách se navržený výčet v zásadě překrýval s dlouhodobě uplatňovaným a aktualizovaným výčtem nákladů, které zpravidla nejsou považovány za ekonomicky oprávněné, stanoveným v cenovém výměru Ministerstva financí. Zcela na okraj lze upozornit na nesystematičnost navrženého výčtu položek tzv. zejména ekonomicky oprávněných nákladů, kdy se má podle nadpisu jednat o náklady, ale ve výčtu figuroval např. dodatkový týden dovolené (což samozřejmě není náklad), silniční daň, nákup kolků, obvyklé úroky z úvěrů podle bank v místě sídla operátora trhu (proč by nemohl mít vztah s jinou bankou), atd.

na které bude muset adekvátně reagovat. Poté, co si správní orgán vyjasní, jaké náklady by v konkrétním případě vynaložil řádný hospodář, porovná je s náklady skutečně vynaloženými. Teprve, zjistí-li, že skutečně vynaložené náklady v nikoli nevýznamné míře převyšují náklady ekonomicky oprávněné, je zde prostor pro případný postih za správní delikt na úseku cen²⁴⁴.

Náklady jsou dále korigovány faktorem efektivity, který nutí regulované subjekty k efektivnějšímu chování a ke snižování nákladů v průběhu regulačního období. Na druhé straně je pro jednotlivé roky regulačního období umožněna eskalace nákladů v důsledku zvyšování cenové hladiny indexem cen tržních služeb v produkční sféře²⁴⁵.

Aby byl naplněn požadavek energetického zákona na transparentnost a předvídatelnost výkonu působnosti Energetického regulačního úřadu²⁴⁶, stanoví Úřad před započítáním regulační periody výchozí hodnotu povolených nákladů, resp. jednoznačná kritéria, která budou při posuzování oprávněnosti zahrnutí nákladů do regulovaných cen použita. Hodnota povolených nákladů na IV. regulační období vychází ze skutečných nákladů příslušného provozovatele soustavy v předcházejícím období, které jsou vykázány Energetickému regulačnímu úřadu v souladu s pravidly uvedenými ve vyhlášce o regulačním výkaznictví. S ohledem na dostupnost relevantních auditovaných dat regulovaných subjektů stanovil Úřad základnu povolených nákladů na základě skutečně dosažených nákladů regulovaných subjektů v průběhu referenčních let období 2012–2013. Pro výpočet byly použity skutečně dosažené hodnoty v tomto období, které byly očištěny o mimořádné náklady.

Posuzování oprávněnosti zahrnutí nákladů do regulovaných cen v průběhu regulačního období na základě nejednoznačných kritérií lze považovat za přístup, který je v rozporu se zásadou transparentnosti a předvídatelnosti, neboť vytváří pro regulované subjekty významná rizika při řízení a plánování nákladů a významně snižuje motivaci k hledání úspor nákladů. Tento přístup může zpochybnit smysl existence regulačního období jako obecně uznávané záruky středně-dobé stability regulačního rámce pro investory.

²⁴⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10 2008 sp. zn. 2 Asf 109/2007.

²⁴⁵ Zásady cenové regulace pro období 2016-2018 zveřejněné na webových stránkách Energetického regulačního úřadu: <http://www.eru.cz/documents/10540/462862/Zasady-cenove-regulace-IV-RO.pdf/e438802a-b956-4df7-8353-89ccfd72a1ae>, 17 s.

²⁴⁶ Ustanovení §17 odst. 3 energetického zákona.

Na závěr lze upozornit, že rizika regulovaných společností jsou ještě zvýšena z důvodu v současné době omezených možností použití opravných prostředků (v rámci správního řízení či soudního přezkumu) vůči správním aktům cenové regulace.

4.8.2. Odpisy

Náklady vyplývající z odpisů představují zvláštní druh nákladů spočívající v trvalém snižování hodnoty dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku použitého při výkonu licencované činnosti.

Historicky²⁴⁷ zahrnoval regulační vzorec hodnoty odpisů, které vycházely z hodnot aktiv vedených v účetnictví jednotlivých licencovaných společností, a tedy zohledňovaly přecenění aktiv daných subjektů realizované v rámci procesu unbundlingu²⁴⁸.

Podle právního názoru Energetického regulačního úřadu ustanovení § 19a odst. 1 první věty energetického zákona určuje pojem odpisů blíže tím, že jde o odpisy zajišťující návratnost realizovaných investic. Úřad tento přívlastek považuje za rozhodujícím pro výklad, že pro účely regulace nelze automaticky akceptovat odpisy vykazované v účetnictví regulovaných společností, ale je nezbytné stanovit takovou hodnotu povolených odpisů, která po zahrnutí do regulované ceny zajistí přiměřenou návratnost vložených investic. Pro závěr, že jsou odpisy zvláštním regulačním odpisem, svědčí dle názoru Úřadu i skutečnost, že je v souladu s ustanovením § 98a odst. 2 písm. e) energetického zákona oprávněn stanovit vyhláškou odpisové sazby pro účely regulace. Energetický regulační úřad tak v rámci návrhu Metodiky regulace IV. regulačního období uzavřel, že v regulačním vzorci nelze akceptovat odpisy aktiv vykazované v účetnictví licencovaných společností, ale je nezbytné stanovit takovou hodnotu povolených odpisů, která po zahrnutí do regulované ceny zajistí přiměřenou návratnost vložených investic. Nelze se domnívat, že je uvedený výklad zcela jednoznačný. Lze

²⁴⁷ I. až III. regulační období.

²⁴⁸ Unbundlingem se rozumí právní, manažerské, informační a účetní oddělení poskytovatelů regulovaných činností přenosu elektřiny, přepravy plynu a distribuce elektřiny a plynu od neregulovaných činností výroby a obchodu s elektřinou a plynem. Podrobná a konkretizovaná právní úprava unbundlingu byla zavedena novelou energetického zákona č. 670/2004 Sb.

polemizovat především nad bližším určením pojmu „odpisy“ přívlastkem „zajišťující návratnost realizovaných investic.“ Předně, je nutno si uvědomit, že kvalifikant „zajišťující návratnost realizovaných investic do zařízení sloužících k výkonu licencované činnosti“ doplnil zákonodárce za termín „přiměřený zisk“. Interpretaci právní normy nelze učinit jenom z hlediska jazykového výkladu, je potřeba použít složitějších výkladových metod z hlediska teleologického, logického, systematického či historického, kterými je zapotřebí překonávat formulační a gramatickou nedostatečnost a nevhodnou stavbu předmětného zákonného ustanovení.

Navíc, dle jazykového výkladu ustanovení § 98a odst. 2 písm. e) energetického zákona je Energetický regulační úřad oprávněn stanovit pouze výši odpisových sazeb pro účely regulace cen, a nikoli stanovovat hodnotu povolených odpisů, a tedy ani určovat, z jakých hodnot mají vycházet odpisy aktiv zohledněné v regulačním vzorci. Z logického výkladu ustanovení § 19a odst. 1 věty první energetického zákona v kontextu dalších ustanovení energetického zákona plyne, že odpisy podle ustanovení § 19a odst. 1 je možno označit za zvláštní „regulované“ či „regulační“ odpisy z toho důvodu, že na základě zmocnění Úřadu „*stanovit odpisové sazby pro účely regulace*“²⁴⁹ se tyto odpisové sazby nemusí shodovat s odpisovými sazbami vyplývajícími z příslušných účetních předpisů, což však neznamená, že by byl Energetický regulační úřad oprávněn stanovovat hodnotu aktiv (tedy jakousi „bázi“), ze kterých by měly odpisové sazby pro účely regulace vycházet.

Ve snaze zamezení případnému zneužívání pravidla, aby ceny mj. pokrývaly odpisy, nadhodnocenými plánovanými hodnotami odpisů, stanovil Energetický regulační úřad v Metodice regulace IV. regulačního období dvojí časovou hodnotu peněz pro případy nadhodnocení a podhodnocení vykázaných plánovaných hodnot odpisů²⁵⁰. Pokud Úřad v průběhu regulovaného roku zjistí významný rozdíl mezi hodnotou očekávaných skutečných odpisů a plánovanou hodnotou odpisů, který by výrazným způsobem ovlivnil cenovou stabilitu,

²⁴⁹ Ustanovení § 98a odst. 2 písm. e) energetického zákona.

²⁵⁰ Srov.: Zásady cenové regulace pro období 2016-2018 zveřejněné na webových stránkách Energetického regulačního úřadu: <http://www.eru.cz/documents/10540/462862/Zasady-cenove-regulace-IV-RO.pdf/e438802a-b956-4df7-8353-89ccfd72a1ae>, 18 s.: „*Při nadhodnocení plánů je časová hodnota peněz pro část korekčního faktoru odpisů, jehož hodnota bude vyšší než 5 % skutečných odpisů, navázána na hodnotu míry výnosnosti regulační báze aktiv (bod 6.2.4) a pro část korekčního faktoru odpisů, jehož hodnota nepřesáhne skutečné odpisy o více než 5 %, bude navázána na časovou hodnotu peněz (bod 6.2.3). Při podhodnocení plánovaných hodnot odpisů bude indexace celého korekčního faktoru odpisů navázána pouze na časovou hodnotu peněz (bod 6.2.3)*“.

má právo formou rozložení tohoto rozdílu upravit hodnotu parametru odpisů pro následující rok, případně do více po sobě jdoucích let.

Při přípravě Metodiky regulace pro IV. regulační období uvažoval Úřad i o zavedení tzv. faktoru investičního dluhu. Energetický regulační úřad měl za to, že odpisy by měly sloužit jako finanční zdroj pro zajištění budoucí investiční činnosti v rámci licence. Principem faktoru investičního dluhu mělo být dočasné odečítání neproinvestovaných odpisů z roku 2010 a dalších let od upravených povolených výnosů. Následně, až skutečné investiční výdaje v rámci licence převýší částku již přiznaných povolených odpisů, měl by být tento rozdíl hrazen dotčeným společností zpět navýšením upravených povolených výnosů až do výše odečtených neproinvestovaných odpisů. Účelem zavedení tohoto faktoru mělo být zavedení takového mechanismu do regulace, který zabezpečí, že finanční prostředky přiznané v rámci parametru povolené odpisy budou držitelem licence použity pouze k investiční činnosti v rámci licence.

Od původního záměru zavést faktor investičního dluhu Úřad pro IV. regulační období upustil. Byl ale zaveden evidenční parametr „Fond obnovy a rozvoje“, kterého účelem je evidenční sledování skutečného využití povolených odpisů regulovanými subjekty, jako zdroje financování obnovy a rozvoje přenosové, přepravní a distribučních soustav. Ten dle proklamace Úřadu může v případě, že společnosti nebudou investovat přeceněné odpisy zpět do obnovy majetku takovým způsobem, aby zachovaly jeho úroveň a kvalitu dodávky, zavést do regulace takový mechanismus, který zaručí, že povolené odpisy budou použity pouze pro investiční účely v rámci licence.²⁵¹

4.8.3. Přiměřený zisk

Regulované ceny by měly pokrývat i přiměřený zisk zajišťující návratnost realizovaných investic do zařízení sloužících k výkonu licencované činnosti. Přiměřený zisk se stanovuje na základě zákona o cenách.

²⁵¹ Srov.: Zásady cenové regulace pro období 2016-2018 zveřejněné na webových stránkách Energetického regulačního úřadu: <http://www.eru.cz/documents/10540/462862/Zasady-cenove-regulace-IV-RO.pdf/e438802a-b956-4df7-8353-89ccfd72a1ae>, bod 6.1.3, 18 s.

K nutnosti neopomenutí tvorby zisku při regulaci cen se vyjádřil i ústavní soud. Ten v nálezu ze dne 23. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 mj. konstatoval, že státní (veřejná)²⁵² regulace, a to vycházejíc ze zohlednění důležitých faktorů²⁵³, musí při stanovení ceny zohlednit i možnost tvorby zisku. Důsledkem absence této maximy při regulaci cen za související službu v elektroenergetice a související službu v plynárenství se v krajním případě může stát znemožnění podnikatelské aktivity, a tudíž dotčení podstaty a smyslu základního práva, plynoucího z čl. 26 Listiny²⁵⁴.

Základem pro stanovení zisku regulovaného subjektu je parametr regulační báze aktiv. Regulační báze aktiv představuje regulatorně uznanou hodnotu aktiv regulovaného subjektu, které slouží k zajištění výkonu licencované činnosti. Přiměřený zisk zajišťující návratnost realizovaných investic do zařízení sloužících k výkonu licencované činnosti je tak stanoven aplikací míry výnosnosti na regulační bázi aktiv.

Vedle dosažení odpovídající míry výnosnosti je zároveň nutné, aby cenová regulace v energetice vytvořila podmínky pro získání potřebných finančních zdrojů k zajištění obnovy a rozvoje příslušné soustavy.

²⁵² Míněno především cenová regulace, jelikož se Ústavní soud v předmětném rozhodnutí zabýval rozhodnutím vlády ze dne 23. června 1999 o hodnotách bodu a výši úhrad zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění.

²⁵³ V tomto konkrétním případě se jednalo o výši vybraného pojistného, výše nákladů při poskytování zdravotní péče, atd.

²⁵⁴ Čl. 26 Listiny odst. 1 a 2: *(1) Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. (2) Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.*

4.8.4. Ceny za mezinárodní přepravu plynu

Ustanovení § 19a odst. 1 věta druhá energetického zákona²⁵⁵ stanoví, že výše uvedené principy regulace cen neplatí v případě cen za mezinárodní přepravu plynu, pokud Energetický regulační úřad rozhodne o odlišném postupu tvorby těchto cen založeném na tržním způsobu. Ustanovení § 17 odst. 11 energetického zákona²⁵⁶ pak opravňuje Úřad na návrh provozovatele přepravní soustavy rozhodnout o tomto odlišném způsobu tvorby cen.

Již tradičně reguluje Energetický regulační úřad ceny za mezinárodní přepravu plynu postupem založeným na tržním způsobu, který je odlišný od postupu stanovení cen za národní přepravu plynu. Podle zásad cenové regulace pro období 2016-2018: *„Povolené tržby pro službu mezinárodní přepravy plynu jsou stanoveny na základě denních rezervovaných přepravních kapacit jednotlivých kontraktů uzavřených od 1. července 2006 na vstupních hraničních bodech pro účely mezinárodní přepravy plynu. Tento parametr zahrnuje součet plánovaných tržeb na vstupních bodech u kontraktů „Point to Point“ a kontraktů uzavřených v režimu „entry/exit“.*²⁵⁷ Za tímto účelem jsou aktiva provozovatele přepravní soustavy rozdělena na skupinu majetku „vnitrostátní přeprava“ a skupina majetku „tranzitní přeprava“ dle terminologie regulačního výkazu 23-A, který tvoří přílohu č. 7: Regulační výkazy pro držitele licence na činnost číslo 23 - přeprava plynu vyhlášky o regulačním výkaznictví. Jelikož pro účely národní přepravy slouží nejen aktiva ve skupině majetku „vnitrostátní přeprava“, ale z menší části i aktiva ze skupiny majetku „tranzitní přeprava“, využívá se ke stanovení hodnoty tranzitní části nákladů, aktivovaných investic a souvisejících odpisů, která jsou přičtena k hodnotám vnitrostátní přepravy pro účely výpočtu cen za přepravu plynu, předem definovaný alokační klíč, tzn., že do regulační báze aktiv je vložena též procentuální část hodnoty aktiv ze skupiny majetku „tranzitní přeprava“. Hodnota této části je stanovena jako

²⁵⁵ „To neplatí v případě cen za mezinárodní přepravu plynu, pokud Energetický regulační úřad rozhodne o odlišném postupu tvorby těchto cen založeném na tržním způsobu.“

²⁵⁶ „Energetický regulační úřad je oprávněn na návrh provozovatele přepravní soustavy rozhodnout o odlišném postupu tvorby ceny za mezinárodní přepravu plynu, založeném na tržním způsobu.“

²⁵⁷ Srov. Zásady cenové regulace pro období 2016-2018 zveřejněné na stránkách Energetického regulačního úřadu: <http://www.eru.cz/documents/10540/462862/Zasady-cenove-regulace-IV-RO.pdf/e438802a-b956-4df7-8353-89ccfd72a1ae>, 111 s.

hodnota tzv. alokačního klíče, který u aktiv ze skupiny majetku „tranzitní přeprava“ určuje poměr využití pro účely národní přepravy plynu. Pro III. regulační období byla hodnota alokačního klíče stanovena na základě využití aktiv podle stavu před začátkem tohoto regulačního období²⁵⁸.

Bez ohledu na ustanovení § 19a odst. 1 věta druhá energetického zákona se cenová regulace přepravy plynu řídí také nařízením o přístupu k plynárenským soustavám a *pro futuro* se bude řídit kodexem sítě zahrnujícím pravidla týkající se harmonizovaných struktur přepravních sazeb, který je momentálně v legislativním procesu a se kterým by měla být vnitrostátní právní úprava cenové regulace v souladu.

²⁵⁸ Hodnota alokačního klíče byla stanovena ve výši 18,72 % a aplikuje se i na další parametry regulačního vzorce, např. na odpisy ze skupiny majetku „tranzitní přeprava“.

4.9. Cenové rozhodnutí

Výkon cenové regulace v elektroenergetice a v plynárenství se navenek projevuje vydáváním správních aktů cenové regulace, jimiž Energetický regulační úřad nastavuje ceny regulovaných činností pro dané období kalendářního roku. Energetický regulační úřad je povinen vydávat cenová rozhodnutí nejpozději do 30. listopadu roku předcházejícího roku, pro který v cenovém rozhodnutí regulované ceny stanoví²⁵⁹.

Zákon o cenách a ani energetický zákon jako *lex specialis* blíže nespecifikují právní formu aktů cenové regulace, ani rozdělení regulovaných cen do těchto aktů a neomezují Energetický regulační úřad ani v členění cenových rozhodnutí, včetně případné možnosti členění změnit a obsah cenových rozhodnutí rozdělit nebo sloučit. Teoreticky přichází v úvahu i vydání jenom jednoho cenového rozhodnutí pro regulovaný rok, které by zahrnovalo veškeré Úřadem regulované ceny.

Pokud však vycházíme ze současné praxe, pak Energetický regulační úřad vydává následující správní akty cenové regulace:

- cenové rozhodnutí o regulovaných cenách souvisejících s dodávkou plynu,
- cenové rozhodnutí, kterým se stanovují ceny za související službu v elektroenergetice a další regulované ceny,
- cenové rozhodnutí, kterým se stanovují ceny za související službu v elektroenergetice odběratelům ze sítí nízkého napětí,
- cenové rozhodnutí k cenám tepelné energie, a
- cenové rozhodnutí, kterým se stanovuje podpora pro obnovitelné zdroje.

Následující pasáže se věnují obsahu a formě výše uvedených cenových rozhodnutí.

²⁵⁹ Srov. ustanovení § 17e odst. 12 energetického zákona.

4.9.1. Materiální stránka cenového rozhodnutí

Jak již bylo nastíněné výše, obsahem cenových rozhodnutí Energetického regulačního úřadu je určení, resp. stanovení regulované části ceny dodávky elektřiny nebo plynu, tj. stanovení ceny související služby v elektroenergetice²⁶⁰ a ceny související služby v plynárenství²⁶¹.

Obsahem cenového rozhodnutí v plynárenství je cena související služby v plynárenství. Tou se v souladu s ustanovením § 19a odst. 3 energetického zákona rozumí cena služby přepravy plynu nebo služby distribuční soustavy, které zahrnují i cenu za činnosti operátora trhu včetně poplatku na činnost Energetického regulačního úřadu. Cena za vnitrostátní přepravu plynu je regulována v celém svém rozsahu cenovým rozhodnutím na regulovaný rok prostřednictvím pevně stanovené ceny za kapacitu na vstupních hraničních bodech, bodech výroben plynu a na výstupních vnitrostátních bodech²⁶², k nimž navíc na výstupních bodech přistupuje též pevná cena za přepravený plyn.

Ceny za mezinárodní přepravu jsou zčásti regulované a zčásti se při jejich tvorbě uplatní tržní mechanismy. Zcela regulované jsou u mezinárodní přepravy ceny na vstupních bodech.

Obdobně jako cena za přepravu plynu i cena za distribuci plynu vychází z hodnoty tzv. upravených povolených výnosů²⁶³. Cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu stanoví ceny za denní rezervovanou pevnou distribuční kapacitu do odběrného místa zákazníka v závislosti na roční spotřebě v odběrném místě, přičemž odlišná cena je uvedena u každého ze jmenovitě určených provozovatelů distribučních soustav.

²⁶⁰ V souladu s ustanovením § 19a odst. 2 se cenou související služby v elektroenergetice rozumí cena služby přenosové soustavy nebo služby distribuční soustavy, které zahrnují i cenu za systémové služby, cenu za činnosti operátora trhu včetně poplatku na činnost Energetického regulačního úřadu a složku ceny na podporu elektřiny z podporovaných zdrojů energie podle zákona o podporovaných zdrojích energie.

²⁶¹ V souladu s ustanovením § 19a odst. 3 se cenou související služby v plynárenství se rozumí cena služby přepravy plynu nebo služby distribuční soustavy, které zahrnují i cenu za činnosti operátora trhu včetně poplatku na činnost Energetického regulačního úřadu.

²⁶² Výstupní vnitrostátní body jsou vymezeny jako virtuální body zásobníků plynu, souhrn předávacích míst mezi přepravní a příslušnou distribuční soustavou a odběrná místa zákazníků přímo připojených na přepravní soustavu.

²⁶³ Kompletní postup stanovení povolených výnosů provozovatele distribuční soustavy viz blíže Zásady cenové regulace pro období 2016-2018 zveřejněné na <http://www.eru.cz/documents/10540/462862/Zasady-cenove-regulace-IV-RO.pdf/e438802a-b956-4df7-8353-89ccfd72a1ae>, 120 s.

Obsahem cenového rozhodnutí v elektroenergetice, je stanovení ceny související služby v elektroenergetice, kterou se v souladu s ustanovením § 19a odst. 2 energetického zákona rozumí: cena za služby přenosové soustavy, cena za služby distribuční soustavy, cena za systémové služby poskytované provozovatelem přenosové soustavy nebo provozovatelem distribuční soustavy, cena za činnost operátora trhu, která je tvořena cenou za činnosti související se zúčtováním odchylek, cenou za činnosti související s výplatou a administrací podpory z podporovaných zdrojů a poplatkem na činnost Energetického regulačního úřadu a ceny na podporu elektřiny z podporovaných zdrojů energie.

Zatímco u přenosu elektřiny je možné uvažovat pouze jednu napěťovou úroveň, pro účely cen za distribuci elektřiny se regulační postupy člení podle napěťových úrovní. Z toho důvodu vydává Energetický regulační úřad, kromě cenového rozhodnutí v elektroenergetice i cenové rozhodnutí, kterým se stanovují ceny za související službu v elektroenergetice odběratelům ze sítí nízkého napětí²⁶⁴, které stanoví sazby a pevné ceny zajišťování distribuce elektřiny pro odběratele odebírající elektřinu ze sítí nízkého napětí, přičemž se v závislosti na výši spotřeby stanoví cena za příkon a cena za distribuované množství, a to buď jednotarifovou nebo dvoutarifovou sazbou, a věcné podmínky pro jejich uplatnění.

Koncepce tvorby tarifů na hladině nízkého napětí je podobně jako regulace cen samotná velmi komplexní problematikou a v zásadě neexistuje správné řešení²⁶⁵. Již dlouhodobě se vedou diskuze o principech cílového konceptu, shoda existuje ohledně základních požadavků tarifního systému na hladině nízkého napětí, který by měl splňovat především logickou obhajitelnost, přirozenou stimulaci zákazníků k volbě sazby vhodné pro charakter jeho odběru, dále by měl reflektovat reálné podmínky na velkoobchodním trhu s elektřinou a zároveň by neměl motivovat ke spekulacím s přechody mezi sazbami a k odklonu od využití akumulčních a přímotopných spotřebičů²⁶⁶.

²⁶⁴ Zveřejněno: http://www.eru.cz/documents/10540/1174016/ERV_9_2015.pdf/2892b192-e693-40cb-835f-be04715df391

²⁶⁵ Snaha Energetického regulačního úřadu o změnu tarifního systému vyústila ke zveřejnění podrobností k připravované nové tarifní struktuře dne 21. ledna 2016. Od svého původního záměru Úřad upustil, srov. <http://www.eru.cz/-/desatero-vyvazeneho-tarifniho-systemu?inheritRedirect=true>.

²⁶⁶ NĚMEČEK, B.: Regulace a regulované ceny in: Trh s elektřinou: Úvod do liberalizované energetiky, 313 s.

4.9.2. Teoretické východiska pro určení právní formy cenového rozhodnutí

Určení právní formy správního aktu cenové regulace má zásadní vliv na právní režim, a to nejen pokud jde o proces jeho vydávání, ale také otázky jeho přezkumu.

Základní vymezení institutu správních aktů cenové regulace je obsaženo v ustanoveních zákona o cenách. Ustanovení § 3 odst. 2 zákona o cenách stanoví, že rozhodnutí podle tohoto zákona jsou závazná pro okruh adresátů, který je v nich vymezen. Interpretací tohoto ustanovení nelze bez dalšího považovat správní akt cenové regulace za individuální správní akt, i když je označen jako rozhodnutí. Ustanovení § 10 zákona o cenách specifikuje, že cenové orgány cenovým rozhodnutím podle § 3 odst. 2, kraje a obce svým nařízením, stanoví zboží podléhající cenové regulaci, uplatněný způsob a podmínky cenové regulace, úředně stanovené ceny, pravidla a postupy pro stanovování těchto cen a jejich změn. Odst. 2 pak stanoví, že předpisy o regulaci cen zveřejňuje Ministerstvo zdravotnictví ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví, Energetický regulační úřad v Energetickém regulačním věstníku a Český telekomunikační úřad v Poštovním věstníku. Cenové rozhodnutí nabývá platnosti dnem jeho zveřejnění v příslušném věstníku a účinnosti dnem stanoveným v cenovém rozhodnutí, nejdříve však dnem jeho zveřejnění. Explicitní označení formy správní činnosti, ve které je akt cenové regulace vydáván, však absentuje.

Správní akty cenové regulace jsou v praxi různě označovány, a to například jako cenový výměr²⁶⁷, cenové rozhodnutí²⁶⁸ nebo cenový předpis²⁶⁹ a v případě územně samosprávných celků

²⁶⁷ Srov. např. Výměr MF č., 02/2016, kterým se mění seznam zboží s regulovanými cenami vydaný výměrem MF č. 01/2016, <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/cenovy-vestnik>.

²⁶⁸ Srov. např. Cenové rozhodnutí Celního úřadu pro Středočeský kraj č. 9/T/2016, kterým se stanoví pevné ceny pro konečného spotřebitele cigaret, změny pevných cen a změny textu – 9. Dodatek, <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/cenovy-vestnik>.

²⁶⁹ Srov. např. Cenový předpis Ministerstva zdravotnictví ČR č. 1/2013/FAR o regulaci cen léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely zveřejněný: http://www.mzcr.cz/Odbornik/obsah/cenova-regulace_1953_3.html.

jako nařízení obcí nebo krajů²⁷⁰. Snad jen v případě posledně zmíněných nařízení obcí a krajů, je otázka jejich právní formy zákonem zcela jasně určena²⁷¹.

Ze zákona o cenách a ani z energetického zákona nevyplývá, jakou formou Energetický regulační úřad ceny související služby v elektroenergetice a ceny související služby v plynárenství stanovuje, tj. žádný právní předpis nepředepisuje správní činnosti, kterou Energetický regulační úřad stanoví regulované ceny, právní formu. Určení právní povahy cenových rozhodnutí má přitom klíčový význam nejen pro identifikaci náležitosti tohoto aktu, proceduru jejich přijetí ale případně i pro možné opravné prostředky, resp. obranu proti těmto aktům.

Pokud jsou správní akty cenové regulace vydávány jako podzákonné právní předpisy, „*jde o proces upravený zpravidla pouze v základních otázkách jejich vzniku (především platnost a účinnost), umožňující zapojení jimi dotčených osob snad jen v konzultativní rovině*“²⁷².

Naopak, pokud by byla správnímu aktu cenové regulace přidělena forma správního rozhodnutí, je takový správní akt vydáván ve správním řízení, které adresátům těchto správních aktů garantuje procesní práva, na jejichž základě se mohou jako účastníci správního řízení aktivně podílet na jejich tvorbě a ovlivnit tak jejich výslednou podobu²⁷³.

V případě, že správnímu aktu cenové regulace bude přidělena forma opatření obecné povahy, odpovídá způsob jeho vydání procesu na pomezí právě mezi normotvorbou a správním řízením. V právní úpravě lze vysledovat řadu institutů, které odpovídají procesu vydávání podzákonných právních předpisů, nejvýznamněji vypracování návrhu opatření obecné povahy, jeho publikace, případně účinnost. Na druhou stranu existují minimální standardy, které jsou společné procesu vydávání opatření obecné povahy a správních rozhodnutí umožňující dotčeným osobám

²⁷⁰ HEJČ, D. Kontrola zákonitosti rozhodovacích procesů v oblasti cenové regulace. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2013, 458 s.

²⁷¹ Podle ustanovení § 10 odst. 2 zákona o cenách jde o právní předpisy, tedy normativní správní akty.

²⁷² Srov. HEJČ, D. Smíšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy. Právník. č. 10/2016, ročník 155 155, 2016č. 10, 838 s.

²⁷³ Účastníci správního řízení mají celou řadu práv, především právo podávat návrhy a vyjádřit se k věci a k provedeným důkazům podle ustanovení § 36 správního řádu, dále právo nahlížet do spisu podle ustanovení § 38 správního řádu, právo na oznámení rozhodnutí podle ustanovení § 72 správního řádu, právo na podání řádného opravného prostředku podle ustanovení § 81 správního řádu, atd.

zapojit se do daného procesu, a tím hájit svá práva a právem chráněné zájmy. Nejvýrazněji to platí pro uplatňování stanovisek k předmětu řízení, přičemž správní orgán musí k těmto stanoviskům přihlížet a v odůvodnění daného aktu transparentně vysvětlit proč jejich argumenty akceptoval, popřípadě odmítl.²⁷⁴

V návaznosti na opce zařazení aktů cenové regulace do jednotlivých forem je nutno slovy Jiřího Pražáka poznamenat: „*není vždy věcí snadnou zařadit jednotlivé úkony správní do té neb oné z uvedených kategorií, neb nehledíc ani k tomu, že se často kumulují úkony rozličné povahy v jediné emanaci úřední, není sobě ani úřad, jenž ten který akt vydal, vždy vědom vlastní jeho povahy*“²⁷⁵.

Jak bude nastíněno níže, podle ustálené judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu mají cenová rozhodnutí Energetického regulačního úřadu povahu právních předpisů, tj. normativních právních aktů. Tomu, aby cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu bylo i správním rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy, však obecná právní úprava *de lege lata* nebrání. Práce se proto věnuje i teoretické opci zařazení cenových rozhodnutí Energetického regulačního úřadu pod individuální správní akty, přičemž nebude opomenuta ani možnost subsumování cenového rozhodnutí pod opatření obecné povahy. Na závěr kapitoly je věnován prostor i případné možnosti uzavírání veřejnoprávních smluv, kterých předmětem je cenová regulace.

Předně je nutno učinit obecnou poznámku o formách činnosti veřejné správy. Funkcí veřejné správy není jenom rozhodování o konkrétních věcech, ale také o právně závazných pravidlech. Orgány státu jsou co do okruhu svých pravomocí tradičně děleny do tří kategorií²⁷⁶: ty, které mají výlučně normotvornou pravomoc, dále pak ty, které mají nejen normotvornou, ale i rozhodovací pravomoc, a konečně ty, které mají výlučně rozhodovací pravomoc. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěření všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování

²⁷⁴ Srov. KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. Právní rozhledy. 2010, roč. 18, č. 18.

²⁷⁵ PRAŽÁK, J. Rakouské právo správní. Praha: Národní tiskárna a nakladatelství JUDr. Edvard Jan Baštýř a spol. v Praze, 1905, 110 s.

²⁷⁶ K tripartitě státní moci srov. např. PAVLÍČEK, V. a kol. Ústavní právo a státověda. I díl. Obecná státověda. Praha: Linde Praha a.s. 1998, 104 a násl. s.

o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Moderní ústavy tak vycházejí z teorie o dělbě moci, přičemž parlament je nositelem moci zákonodárné a jediným oprávněným orgánem státu zákony přijímat. Vyjasněním poměru moci zákonodárné a moci výkonné v tom smyslu, že moc výkonná zákony toliko provádí, se právní předpisy moci výkonné hierarchicky dostali do pozice právního předpisu druhotného, který zákon toliko provádí. Orgány moci výkonné mohou tedy nejen vydávat individuální správní rozhodnutí a rozhodovat tak o stanovení pravidel chování pro individuálně určené osoby, ale stanovit i obecně závazná pravidla chování²⁷⁷ formou vydávání druhotných a prováděcích právních předpisů.

V rámci dodržení principu dělby moci by nemělo docházet k průnikům do pravomocí jiného orgánu státní moci a nemělo by docházet ani k záměně formy daného právního aktu. Jednou z neobtížnějších otázek oblasti správního práva je vytýčení hranice mezi právním předpisem a individuálním správním aktem i s ohledem na to, že v současné době se formy správní činnosti stávají propustnými²⁷⁸. Platí to zejména o poměru aktů abstraktních a konkrétních, přičemž mezi nimi nachází své místo i „abstraktně konkrétní akt“, kterým je opatření obecné povahy. Pro další analýzu bude stěžejní nastínit hlavní znaky normativního a individuálního právního aktu, případně opatření obecné povahy jako aktu *sui generis*.

Je důležité upozornit, že s poukazem na nové úkoly veřejné správy je oddělení její forem nutno relativizovat. Některým činnostem veřejné správy nelze zcela vyhovět tradičními formami. Nelze proto opomíjet ani požadavek na rozšíření počtu forem činnosti veřejné správy, který ale vyžaduje jednoznačnou identifikaci činností veřejné správy, kterých se bude týkat.

S odkazem na právní doktrínu se mezi materiální znaky právních norem řadí vedle regulativnosti, právní závaznosti a vynutitelnosti státní mocí též jejich obecnost, a to jednak obecnost co do předmětu právní úpravy, jednak obecnost co do subjektu právní normy²⁷⁹.

²⁷⁷ Podle ustanovení čl. 78 Ústavy ČR je vláda oprávněná vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích a podle ustanovení čl. 79 odst. 3 mohou ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

²⁷⁸ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 179 a násl. s.

²⁷⁹ KNAPP, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, 149 s.

Pojmových znakem normativních aktů je tedy požadavek obecnosti, který se vztahuje k adresátům i objektu normativního právního aktu.

Pokud se jedná o okruh adresátů, není rozhodující kvantitativní hledisko, tj. počet subjektů, jimž je právní norma adresována, a: „*neznamená ani, jak se někdy tvrdívá, že by počet jejich subjektů musil být neurčitý*“²⁸⁰. Obecnost právní normy z hlediska určení subjektů spočívá v jejich v jejich druhovém určení, tj. jako množiny subjektů vymezené určitými znaky. Potenciálně může tyto znaky nabýt či splnit neurčitý počet osob, byť není vyloučeno, že tyto požadavky bude v jediném okamžiku splňovat jediný adresát. Jako příklad lze uvést ustanovení trestního zákona²⁸¹, jehož subjektem jsou vojáci. Počet těchto adresátů je omezený a určitý zároveň, neboť v každém okamžiku působnosti právní normy lze přesně určit jejich okruh. Právní norma je však obecná v tom směru, že je určena všem vojákům. Z požadavku obecnosti právní normy totiž vyplývá, že své subjekty nemůže označovat jmenovitě. Obecnost právní normy co do jejich subjektů je pak dána tehdy, jestliže jejím subjektem jsou všechny subjekty práv, které jsou prvkem dané množiny vymezené určitými znaky. Počet prvků dané množiny se může velmi různit, počínaje označením "každý" až po normu s jedním adresátem, jímž je např. "prezident republiky". Nicméně i tehdy, je-li právní norma adresována jedinému adresátovi, určuje jej nikoliv individuálně, ale obecnými znaky. Jde tu tedy o množinu s jedním obecně vymezeným prvkem, přičemž právní norma jemu adresovaná je zároveň adresovaná všem prvkům množiny²⁸².

Za druhé je obecnost právní normy daná tehdy, vztahuje-li se právní norma k druhově určenému objektu, tj. neřeší jednu jedinou skutkovou situaci (nejde o normu *ad hoc*)²⁸³.

²⁸⁰ Tamtéž, 150 s.

²⁸¹ Srov. např. ustanovení § 114 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

²⁸² Srov. i HOETZEL, J. Nařízení. Slovník veřejného práva československého, svazek II, Brno 1932, 796s796 s.: "Světáz nařízení (nařízení v tomtéž díle, s. 793 Hoetzel vymezuje tak, že jím v širším smyslu je všeobecná právní norma vydaná orgány výkonné moci – pozn. Nejvyššího správního soudu) nepůsobí o sobě sama mnohost osob, jichž se akt týká, nýbrž pojmová nutnost, s kterou je norma postihuje. I když bylo lze dopodrobna zjistiti ty, jichž akt se týče, nemění se tím na abstraktní povaze aktu jako nařízení. Bylo by dokonce možné, že nařízení se fakticky může týkati jen zcela určitých osob, respektive jen jediné osoby."

²⁸³ Existují však i zákony, které se svým obsahem blíží více charakteristice individuálním právním aktům. Jedná se například o nález Ústavního soudu sp. zn. Pl, ÚS 24/04 zrušeno ustanovení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, které vytyčovalo konkrétní vodní cesty.

Pojem individuální správní akt v klasickém právním slova smyslu označuje správní řád jako „rozhodnutí,“ v teorii se lze potkat s označením „konkrétní správní akt“²⁸⁴. Individuálním správním aktem je jednostranný správní úkon, kterým správní orgán v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob²⁸⁵. Pro individuální správní akt jsou pojmově určující následující znaky: jednání příslušného správního úřadu na základě zákona, jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech nepodřízených subjektů, bezprostřední právní závaznost a konkrétnost věci, jakož i subjektů, jimž je správní akt určen²⁸⁶.

Rozhodnutí je výsledkem správního řízení a zároveň i cílem celého postupu správních orgánů ve správním řízení. Rozhodnutím ve věci ve správním řízení je každý úkon správního orgánu, který zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že takové osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá. To znamená, že na rozdíl od normativních aktů, vykazuje individuální správní akt znaky určitosti věci a určitosti osoby nebo osob s tím, že tento úkon takovým osobám současně zakládá nová práva nebo povinnosti nebo deklaruje, že práva nebo povinnosti mají nebo nemají.

Předmětem rozhodnutí ve správním řízení je řešení určité konkrétní věci, a nikoliv stanovení obecných pravidel chování, což je obecný znak právních předpisů, včetně těch podzákoných²⁸⁷. Účelem správního řízení, kterého výsledkem je vydání rozhodnutí, je založení, změna nebo zrušení práv nebo povinnosti nebo prohlášení, že jmenovitě určený adresáti rozhodnutí, určitá práva či povinnosti mají nebo nemají, resp. měly nebo neměly.

K charakteristice individuálního správního aktu existuje bohatá judikatura Ústavního soudu, která vychází z materiálního pojetí rozhodnutí. Např. v usnesení ze dne 28. srpna 2002 sp. zn. IV. ÚS 233/02 Ústavní soud uvedl, že „*při posuzování otázky, zda v konkrétní věci bylo či nebylo vydáno „pravomocné rozhodnutí“ (tj. právní akt složený – v klasické podobě – z výrokové části, odůvodnění a poučení o opravném prostředku), Ústavní soud vycházel z toho, že pojem „rozhodnutí“ je označením technickým, že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho*

²⁸⁴ Srov. HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 193 s.

²⁸⁵ Srov. ustanovení § 67 a násl. správního řádu.

²⁸⁶ Srov. HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 116 s.

²⁸⁷ Srov. VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. II. Aktualizované a rozšířené vydání. Praha : BOVA POLYGON. 2012, 1329 s.

obsahu, nikoliv formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového „rozhodnutí“. Za rozhodnutí ve věci ve správním řízení lze tudíž považovat každý úkon správního orgánu, který zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že takové osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá.

V některých případech se právní pravidlo sice vztahuje k druhově určeným adresátům, avšak zároveň k individuálně určenému objektu, a představuje tak určité překlenutí dvou, v činnosti veřejné správy tradičních základních forem správních aktů. Jedná se o institut opatření obecné povahy, které je obecně zakotveno v ustanoveních § 171 až 174 správního řádu, který jej definuje negativně jako závazný úkon správního orgánu, který není ani předpisem ani rozhodnutím²⁸⁸. Opci případné subsumizace cenového rozhodnutí stanovující cenu související služby v elektroenergetice a v plynárenství pod opatření obecné povahy bude věnován prostor níže.

Na závěr obecné poznámky ohledně možných právních forem je potřeba uvést, že jsou z legislativy známy i případy vícekolejnosti co do forem cenové regulace. Konkrétně jde o ustanovení § 15 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, které zavádí všechny tři formy činnosti veřejné správy v rámci úhradové regulace, když stanoví, že *„ze zdravotního pojištění se hradí při poskytování ambulantní zdravotní péče léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely, pokud pro ně Státní ústav pro kontrolu léčiv rozhodl o výši úhrady (§ 39h) ... Dále se ze zdravotního pojištění hradí individuálně připravované léčivé přípravky, radiofarmaka, transfúzní přípravky, léčivé přípravky pro moderní terapii a tkáně a buňky ve výši stanovené Ústavem opatřením obecné povahy. Ze zdravotního pojištění se při poskytování lůžkové péče plně hradí léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely, individuálně*

²⁸⁸ V samotném návrhu zákona bylo opatření obecné povahy definováno jako „úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob“. Tato definice se však do schváleného znění správního řádu nedostala.

připravované léčivé přípravky, radiofarmaka, transfúzní přípravky, zdravotnické prostředky, léčivé přípravky pro moderní terapii a tkáně a buňky, v provedení nejméně ekonomicky náročném, v závislosti na míře a závažnosti onemocnění, a pojištěnec se na jejich úhradě nepodílí.“ Z formálního hlediska tak zákonodárce stanovil pro některé případy úhradovou regulaci ve formě vydávání individuálních správních aktů, při poskytování léčivých přípravků v rámci hospitalizace se naopak uchýlil ke stanovení plné úhrady *ex lege*, tedy prostřednictvím normativního správního aktu a pro minoritu případů zvolil opatření obecné povahy. Nutno poznamenat, že míra abstraktnosti, resp. konkrétnosti předmětu a adresátů cenové regulace je totiž ve všech uvedených případech velmi blízká (u individuálního správního rozhodnutí a opatření obecné povahy naprosto totožná). Z čistě materiálního hlediska by tedy mělo být zřejmé a bez dalších diskuzí, že pouze jedna forma může být správná, odpovídající principům dělby moci, a tudíž i ústavní²⁸⁹.

Pokud upustíme striktní materiální hledisko, přichází ze shora provedené deskripce teoreticky v úvahu analýza a tematizace více opcí subsumizace správních aktů cenové regulace, a to buď pod právní předpis, individuální správní akt nebo opatření obecné povahy, k individuálnímu správnímu aktu můžeme ještě subsidiárně uvažovat i o možnosti uzavření veřejnoprávní smlouvy.

4.9.3. Cenové rozhodnutí jako právní předpis

Základní vymezení institutu správních aktů cenové regulace je obsaženo v ustanoveních zákona o cenách. Explicitní označení cenového rozhodnutí jako právní předpis nebo individuální správní akt však absentuje. Ustanovení § 3 odst. 2 zákona o cenách pouze stanoví, že rozhodnutí podle tohoto zákona jsou závazná pro okruh adresátů, který je v nich vymezen. Interpretací tohoto ustanovení nelze bez dalšího považovat cenové rozhodnutí za individuální správní akt. Ustanovení § 10 zákona o cenách specifikuje, že cenové orgány cenovým rozhodnutím podle § 3 odst. 2, kraje a obce svým nařízením, stanoví zboží podléhající cenové regulaci, uplatněný

²⁸⁹ Podrob. srov. KRÁL, J. Diskuse. Potenciál institutu opatření obecné povahy v oblasti regulace cen a úhrad. Správní právo. č. 7/2012, Ročník XLV, 411 s.

způsob a podmínky cenové regulace, úředně stanovené ceny, pravidla a postupy pro stanovování těchto cen a jejich změn. Odst. 2 pak stanoví, že předpisy o regulaci cen zveřejňuje Ministerstvo zdravotnictví ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví, Energetický regulační úřad v Energetickém regulačním věstníku a Český telekomunikační úřad v Poštovním věstníku. Cenové rozhodnutí nabývá platnosti dnem jeho zveřejnění v příslušném věstníku a účinnosti dnem stanoveným v cenovém rozhodnutí, nejdříve však dnem jeho zveřejnění odst.

Adresátům cenových rozhodnutí není dáno právo účastnit se procedury přípravy²⁹⁰ a vzniku cenového rozhodnutí, nejsou jim v této souvislosti přiznána žádná procesní práva a předpokládá se publikační povinnost vydavatele cenového rozhodnutí.

Jak již bylo nastíněno výše, zákon o cenách a ani energetický zákon se samostatně nevěnují otázce právní formy cenových rozhodnutí. V praxi se správní akty, kterými cenové orgány stanoví zboží podléhající cenové regulaci nebo samotné ceny, zcela nesystematicky označují jako rozhodnutí, předpis, nařízení nebo výměr²⁹¹. S problematikou právní formy správních aktů cenové regulace, která má zásadní význam především pro způsob kontroly zákonnosti těchto aktů, se musela vypořádat především judikatura, jejíž přehled nabízí následující část.

Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu prošla v otázce právní formy cenových rozhodnutí, cenových výměrů a dalších aktů cenové regulace určitým vývojem, přičemž se po roce 2000 spíše ustálila na závěrech, že přezkoumávaná cenová rozhodnutí mají povahu právních předpisů, tzv. normativních právních aktů. Při rozhodování o právní povaze cenových rozhodnutí soudy vždy vycházejí z materiálního pojetí pojmu právního předpisu a nikoliv z pojetí formálního. Závěr, že jsou cenová rozhodnutí vydávaná cenovými orgány podle zákona o cenách po formální i materiální stránce normativními právními akty, tedy obecně závaznými právními předpisy, lze dnes opakovaně dovodit jak z judikatury Ústavního soudu, tak i z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Jednotlivé judikатурní závěry však nelze bez dalšího zobecňovat, jelikož soudy zkoumané akty cenové regulace neměly jednotný obsah. Zkoumané akty cenové regulace se lišily zejména mírou obecnosti, stupněm konkrétnosti svého

²⁹⁰ Dotčeným osobám je umožněno zapojit se do procesu přijímání podzákonných právních předpisů jenom v průběhu konzultačního procesu.

²⁹¹ Např. výměr MF č. 01/2016 ze dne 27. listopadu 2015, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami zveřejněný <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/cenovy-vestnik/2015/cenovy-vestnik-12-2015-23221>.

obsahu, účelem a předmětem regulace, atd., což jejich posouzení nutně ovlivňovalo. Navíc, judikatura v čase prodělala určitý vývoj, jelikož nazírání na tyto akty nebylo vždy stejné²⁹².

Starší judikatura Ústavního soudu dospívala k závěru, že cenová rozhodnutí vydávaná podle ustanovení § 10 zákona o cenách nejsou právním předpisem. Konkrétně v nálezu ze dne 17. 2. 1999 sp. zn. II. ÚS 53/97 ve věci výměru Federálního ministerstva financí, Ministerstva financí ČR a Ministerstva financí SR č. 06/91 ze dne 23. 4. 1991, Ústavní soud konstatoval, že v případě stanovení konkrétní výše ceny rozhodnutím cenových orgánů, které musejí účastníci závazkového vztahu respektovat, nemají taková rozhodnutí charakter právního předpisu. Ústavní soud odkázal na ustanovení § 3 odst. 2, § 7 odst. 2 a § 10 zákona o cenách, přičemž argumentoval formálním přístupem, že cenová rozhodnutí se nevyhlašují ve Sbírce zákonů podle ustanovení § 2 zákona o Sbírce zákonů, a ustanovení § 248 odst. 3 občanského soudního řádu je vylučuje ze soudního přezkumu v rámci správního soudnictví rozhodnutí o regulaci cen podle ustanovení § 3 zákona o cenách. Na tomto jejich charakteru nic nemění, že se týkají značného počtu subjektů. Ty však nejsou povinny řídit se přímo tímto cenovým rozhodnutím, nýbrž

²⁹² Nutno poznamenat, že v případě rozdílných závěru Ústavního soudu vyvstává obecným soudům otázka, jak s takovou judikaturou nakládat, aby zároveň mohlo být naplněno pravidlo obsažené v čl. 89 odst. 2 Ústavy, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby. Nejvyšší správní soud při řešení problému rozkolísanosti judikatury Ústavního soudu ve svém rozsudku ze dne 2. 6. 2005 sp. zn. 2 Afs 37/2005, vyšel z toho, že právní názor (tj. zobecnitelné pravidlo chování) vyjádřený v určitém rozhodnutí Ústavního soudu je autoritativním a závazným vodítkem pro budoucí posuzování jiných obdobných případů; v tomto smyslu mají rozhodnutí Ústavního soudu povahu faktických precedentů. „*Za takové situace musí obecný soud, má-li dostát své povinnosti ústavně konformní interpretace jednoduchého práva, z různých v judikatuře Ústavního soudu obsažených právních názorů zvolit ten, který odpovídá náhledu Ústavního soudu na věc v době rozhodování obecného soudu. Judikatura Ústavního soudu se přirozeně v čase vyvíjí a určité názory jsou v průběhu doby opouštěny a nahrazovány názory jinými; závazný je tedy ten právní názor Ústavního soudu, který Ústavní soud zastává v době rozhodování obecného soudu. Pokud v době rozhodování obecného soudu existuje více vedle sebe stojících právních názorů Ústavního soudu, u nichž nelze zcela jednoznačně určit, který z nich je pozdější a který dřívější (...), je pro obecný soud závazný ten z nich, který lze s přihlédnutím ke všem okolnostem na základě racionální analýzy a úvah považovat v judikatuře Ústavního soudu za názor převažující. Rozhodnými okolnostmi pro posouzení budou zejména četnost judikátů zastávajících ten či onen právní názor, jejich forma (plenární nález či stanovisko, nález, usnesení zabývající se meritem ústavní stížnosti, usnesení striktně procesní povahy) míra propracovanosti argumentace k dané právní otázce obsažené v konkrétním analyzovaném judikátu a to, do jaké míry bylo řešení dané právní otázky v tomto judikátu nosným důvodem rozhodnutí, anebo naopak argumentací podpůrnou, doplňkovou či argumentací obiter dictum.*“

Z tohoto naznačeného „testu“ je naprosto zřetelné, že Ústavní soud považuje prostředky cenové regulace za právní předpisy. Judikatura stojící na tomto stanovisku je totiž pozdější než judikatura považující nástroj cenové regulace za akt sice normativní povahy, ale nikoliv však právní předpis. Krom toho, že citovaná soudní rozhodnutí jsou pozdější, jsou také četnější a navíc se jedná převážně o plenární nálezy, zatímco dřívější částečně protichůdná judikatura byla tvořena co do formy jen nálezy senátními.

zákonem, který jim tuto povinnost ukládá. Ústavní soud v předmětném nálezu výslovně uvedl, že: „*právní předpisy hovoří o ceně (§ 16 odst. 2 vyhlášky FMPE č. 140/1979 Sb.), nikoli o ceně stanovené obecně závazným právním předpisem. Nehovoří o tom ani nyní platný zákon č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetice, který v § 23 odst. 2 stanoví, že součástí písemné smlouvy o dodávce plynu je cena a způsob platby za odebraný plyn včetně záloh. K regulaci cen plynu v zájmu ochrany odběratelů tak dochází cenovými rozhodnutími přímo na základě zmocnění zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen*“.

V usnesení ze dne 8. prosince 1999 sp. zn. I. ÚS 422/99, předmětem kterého byl přezkum cenového výměru Ministerstva financí, kterým se vydal seznam zboží s regulovanými cenami²⁹³, dospěl Ústavní soud k závěru, že se jedná o akt, který má „*specifickou, normativní povahu, neboť nesměřuje vůči konkrétnímu právnímu subjektu, ale zavazuje – obdobně jako právní předpis – blíže neurčený, resp. neurčitý okruh (počet subjektů), které právně disponují s určitým druhem zboží*.“ Ačkoliv Ústavní soud spatřuje v uvedeném výměru normativní povahu²⁹⁴ se závazností obdobnou jako u právního předpisu, a k němuž jej připodobňuje, neprohlašuje tento akt cenové regulace za právní předpis pro nedostatek formálních rysů. Jako hlavní důvod je opět uveden způsob vyhlášení správního aktu cenové regulace, který nemá charakter formální publikace právního předpisu²⁹⁵, jež by podmiňovala i jeho platnost, ale je pouhým zveřejněním opatření

²⁹³ Výměr Ministerstva financí č. 01/99, kterým se vydal seznam zboží s regulovanými cenami, ze dne 30. listopadu 1998.

²⁹⁴ Normativní charakter je typický právě pro právní předpis, zatímco rozhodnutí je individuální a opatření obecné povahy smíšené povahy.

²⁹⁵ Podmínkou platnosti nejen zákonu, ale i jiných právních předpisů je jejich vyhlášení způsobem, který stanoví zákon. Poskytnutí efektivní možnosti seznámit se s obsahem zákonů a jiných právních předpisů, které garantují práva a ukládají povinnosti, představuje jeden z atributů zabezpečení určité úrovně právní jistoty. Požadavek publikace právních předpisů úzce souvisí i s požadavkem materiální publicity právních norem, jenž je založen na přirozeném předpokladu, podle kterého lze po adresátech právní regulace vyžadovat dodržení jenom toho právního předpisu, který by uveden v obecnou známost. Je proto nezbytné, aby právní předpisy byly veřejně dostupné, k čemu slouží jejich náležitá publikace. Potřeba náležitě publikovat zákony a mezinárodní smlouvy je zakotvena na ústavní úrovni čl. 52 Ústavy České republiky, který podmiňuje platnost zákonů jejich publikací. I když uvedené ustanovení Ústavy České republiky mluví výslovně pouze o publikaci zákonů a mezinárodních smluv, argumentem a maiori ad minus lze dovodit, že je nutné náležitě publikovat i jiné právní předpisy včetně podzákoných.

Oficiální publikační platformou je Sbírka zákonů. Příslušným zákonem, který upravuje publikaci platných právních předpisů ve Sbírce zákonů, je zákon o Sbírce zákonů. Ustanovení § 3 odst. 1 zákona o Sbírce zákonů uvádí, že právní předpisy nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů. Z ustanovení § 1 odst. 1 a 2 zákona o Sbírce zákonů pak plyne, že právní předpisy vydávané ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a Českou

správního orgánu. Z výše uvedeného lze dovodit, že Ústavní soud pro akty cenové regulace vytvářel ve své starší judikatuře jakousi čtvrtou kategorii, nejbliže však podobnou právě právním předpisům.

Následná judikatura Ústavního soudu tento názor překonává, opouští čtvrtou speciální kategorii a naplno přiznává, že správní akty cenové regulace jsou právními předpisy. V nálezu ze dne 23. května 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 Ústavní soud výslovně uvádí, že klasifikaci pramenů práva je nutno odvinout v první řadě od obsahu právní normy, jež je vytvářena abstrahováním z rozdílných částí jednoho právního předpisu, resp. z mnoha právních předpisů, nebo i rozdílných forem pramenů práva, čímž překonává původní překážku absence náležité publikace správních aktů cenové regulace. Rozhodnutí o cenové regulaci tak je, dle závěrů pléna, nutno považovat za obecný akt s právním normativním obsahem. *„Stupeň obecnosti, vlastní právní normě, je přitom vymezen tím, že právní norma určuje svůj předmět a subjekty jako třídy definičními znaky, a nikoli určením (výčtem) jejich prvků. Pokud obsahový komponent právní normy je obsažen v pramenu, na který norma zmocňovací odkazuje, nutno i tento pramen považovat za formu práva v materiálním slova smyslu.“*

Ze závěru, že cenová rozhodnutí jsou svým charakterem právními předpisy, vychází ve své judikatuře také Nejvyšší správní soud. Z rozsudku ze dne 9. 10. 2003 sp. zn. 7 A 6/2002 vyplývá, že rozhodnutí cenového orgánu o zařazení zboží do seznamu zboží s regulovanými cenami podle § 10 zákona o cenách, je pramenem práva. V rozsudku ze dne 18. 5. 2005 sp. zn. 2 As 4/2004 Nejvyšší správní soud posuzoval charakter cenového rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o způsobu výpočtu cen za propojení podle tehdy účinného ustanovení § 78 odst. 2 zákona o telekomunikacích. Dospěl přitom k závěru, že uvedené cenové rozhodnutí je abstraktním

národní bankou se označují názvem „vyhláška“. Správní akty cenové regulace nejsou publikovány v oficiální publikační platformě, kterou je Sběrka zákonů.

aktem normativní povahy²⁹⁶, který nemá charakter rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 a 2 soudního řádu správního. Pokud je proti takovému aktu podána žaloba, soud ji odmítne²⁹⁷.

Samotné označení „cenové rozhodnutí“ v zákoně o cenách nelze považovat za adekvátní. Diferentně užívá pojem „rozhodnutí“ správní řád. Podle ustanovení § 67 a násl. správního řádu je rozhodnutí s ohledem na ustanovení § 9 správního řádu vlastním cílem a účelem probíhajícího správního řízení. Jedná se tedy o formalizovaný projev vůle orgánu veřejné správy vrchnostenského charakteru v konkrétní věci. Jde o individuální správní akt, který se vztahuje k individuálně určené věci a individuálně určené osobě nebo skupině osob. Pro posouzení, zda se jedná o individuální správní akt, jsou rozhodující právní účinky úkonu správního orgánu, který má být výsledkem daného postupu, ve vztahu k dotčeným osobám, nikoliv formální označení takového úkonu ve zvláštním zákoně. Neznamena to automaticky, že pokud zvláštní zákon používá pro úkon správního orgánu při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy pojmu „rozhodnutí“ musí se vždy jednat o rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu, tj. individuální správní akt, na jehož vydávání se vztahují částí druhá a třetí správního řádu. Obligatorně musí být současně splněny materiální znaky rozhodnutí, nebo v případě, pokud sice splněny nebudou, ale zvláštní zákon z nějakých důvodů postup při vydávání takového aktu režimu částí druhé a třetí správního řádu podřadí (tzv. propůjčení formy správního aktu)²⁹⁸.

K hodnocení závěrů výše uvedených judikátů je nezbytné přistupovat s přihlédnutím ke konkrétnímu obsahu a charakteru přezkoumávaných správních aktů cenové regulace. V každém případě lze však z citovaných judikátů, resp. dalších nálezů Ústavního soudu k předmětné problematice²⁹⁹ dovodit, že klíčovým kritériem pro rozklíčování, zda je správní akt cenové regulace normativním právním aktem, nebo se jedná o individuální správní akt, případně

²⁹⁶ „Cenové rozhodnutí je nepochybně rozhodnutím, jímž správní orgán autoritativním vrchnostenským rozhodnutím a bez vztahu ke konkrétním smluvním stranám stanoví obecná pravidla pro stanovení ceny za propojení a je ho třeba považovat za veřejnoprávní regulaci v oblasti cen. Věc proto nepatří do věcné příslušnosti soudů rozhodujících věci soukromého práva.“

²⁹⁷ K témuž dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 30. 11. 2007 zn. 5 As 34/2006 a v rozsudku ze dne 28. 6. 2007 sp. zn. 6 As 34/2005.

²⁹⁸ Srov. VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. II. Aktualizované a rozšířené vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012. 154 a násl. s.

²⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2007 sp. zn. Pl. 36/05, dále ze dne 20. listopadu 2002 sp. zn. PL ÚS 8/02 a 21. února 2002 sp. zn. Pl. ÚS 50/02.

o opatření obecné povahy, je materiální hledisko³⁰⁰. Materiálnímu pojetí, které přezkoumávající soudy akcentují, se svým způsobem přizpůsobila též moc zákonodárná i výkonná, jinými slovy, zákonodárci konkrétní formu správních aktů cenové regulace do právních předpisů nevtělují a správní orgány předmětné akty ve formě individuálních správních aktů nebo opatření obecné povahy nevydávají.

4.9.4. Cenové rozhodnutí jako individuální správní akt

U cenových rozhodnutí vydávaných Energetickým regulačním úřadem nelze odstranit pochybnost, zda obvykle judikována forma právního předpisu, je vždy naplněna odpovídajícím obsahem, tj. právními normami chování, které splňují základní znaky právního předpisu, tj. normativnost, právní závaznost a vynutitelnost a rovněž obecnost jak z hlediska adresátů takové právní normy, tak z hlediska předmětu její úpravy³⁰¹.

Uvedeným požadavkům nebudou některá cenová rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, případně jejich části, mj. o regulaci cen za distribuci elektřiny a za distribuci plynu, vyhovovat vůbec. Důvodem je především míra konkrétnosti určení adresáta cenového rozhodnutí jako regulovaného subjektu, jímž je v případě stanovení těchto regulovaných cen konkrétní jmenovitě určený subjekt. Tak například v cenovém rozhodnutí v plynárenství, jsou jmenovitě určeni provozovatelé distribučních soustav³⁰². Určení těchto provozovatelů je konkretizováno uvedením názvu, adresy sídla, atd. Uvedené rozhodnutí navíc u ceny za přepravu plynu přes souhrn předávacích míst mezi přepravní a distribuční soustavou stanoví rozlišnou cenu za rezervovanou pevnou přepravní kapacitu v závislosti na jmenovitě určeném provozovateli distribuční soustavy. Zatímco cena za přepravený plyn v jednotkách Kč/MWh zůstává u všech provozovatelů

³⁰⁰ KRÁL, J. Diskuse. Potenciál institutu opatření obecné povahy v oblasti regulace cen a úhrad. Správní právo. č. 7/2012, Ročník XLV, 408 s.

³⁰¹ Podrob. srov. např. BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A.. Teorie práva. Praha: EUROLEX Bohemia, 2011, 77 a násl. s.

³⁰² Srov. cenové rozhodnutí v plynárenství zveřejněno http://www.eru.cz/documents/10540/1174016/ERV_7_2015.pdf/0cd5f39a-7b58-4eeb-ad62-789699e50120, 15 s.

distribučních soustav stejná, cena za rezervovanou pevnou přepravní kapacitu se liší v závislosti od předávacího bodu konkrétní distribuční soustavy. Dalo by se tedy říct, že adresát i předmět cenového rozhodnutí jsou vymezeny konkrétně.

U stanovení ceny za službu přenosové a ceny za službu přepravní soustavy stojí posouzení individuálnosti provozovatele přenosové, resp. přepravní soustavy za zvážení. Obě licence, jak na přenos elektřiny, tak na přepravu plynu jsou udělovány v souladu s ustanovením § 4 odst. 2 energetického zákona jako licence výlučné pro celé území České republiky³⁰³. Adresáti cenového rozhodnutí jsou v částech rozhodnutí stanovících službu přenosu elektřiny a službu přepravy plynu tudíž určeny druhovými znaky (pozn. jako držitel licence na přenos elektřiny nebo držitel licence na přepravu plynu). Nutno poznamenat, že i když uvedený druhový znak splňuje jenom jeden subjekt, požadavek obecnosti adresáta cenového rozhodnutí je na rozdíl od otázky provozovatelů distribučních soustav splněn.

Individuální adresností provozovatelů distribučních soustav se příslušná cenová rozhodnutí mohou vymykat požadavkům na obecný právní předpis a v jejich případě by se pak mohlo i po materiální stránce uvažovat jako o adresných individuálních správních aktech. Tomu nasvědčuje i fakt, že cenová rozhodnutí v příslušných částech vycházejí z určité míry specifikace dané odlišnými podmínkami u jednotlivých provozovatelů distribučních soustav, neboť ačkoli poskytují všichni tito adresáti cenové regulace obdobnou a srovnatelnou službu, je možné mezi nimi rozeznat objektivní odlišnosti způsobené rozdílnými podmínkami pro jejich individuální působení v rámci energetické soustavy³⁰⁴. Tato skutečnost pak ospravedlňuje i odlišné důsledky cenové regulace³⁰⁵.

³⁰³ Pozn. držitelem výlučné licence na přepravu plynu je k datu zpracování této rigorózní práce společnost NET4GAS, s.r.o., se sídlem Na Hřebenech II 1718/8, 140 00 Praha 4 – Nusle, vedená u Městského soudu v Praze pod sp. zn. C 108316, IČO: 27260364

³⁰⁴ Srov. např. čl. 14.1.1. cenového rozhodnutí v plynárenství, který stanoví pevné ceny pro službu distribuční soustavy do odběrného místa zákazníka v konkrétním pásmu (pozn. zařazení zákazníka do pásma závisí na přepočtené roční spotřebě v odběrném místě) odlišně u jednotlivých provozovatelů distribučních soustav, jmenovitě: E.OND, PPD, RWE GasNet (od 1. října 2016 „GasNet, s.r.o.“), ENERGIE CZ s.r.o., Energy Ústí nad Labem, a.s., Petr Hurta, QANTUM, a.s. a Vlček Josef.

³⁰⁵ Kterými je odlišně stanovena cena za rezervovanou pevnou přepravní kapacitu u předávacích bodu konkrétní distribuční soustavy.

S ohledem na skutečnost, že jsou prostřednictvím cenových rozhodnutí stanovujících cenu související služby v elektroenergetice a cenu související služby v plynárenství práva a povinnosti některých jejich adresátů do určité míry konkretizovány, lze dojít k závěru, že se z materiálního hlediska (samozřejmě pokud přistoupíme na rozšiřující výklad) může jednat o individuální správní akty. Přinejmenším v té části, ve které jsou pro konkrétně určené subjekty stanoveny individuální ceny za výkon jejich činnosti, popř. stanoveny individuální podmínky pro uplatnění takových cen. Bohužel, jelikož cenové rozhodnutí ve stávající podobě nebylo zatím předmětem přezkumu Ústavního soudu, nelze s určitostí říct, že dochází k rozporu mezi právní formou uvedeného cenového rozhodnutí (právní předpis) a obsahem tohoto cenového rozhodnutí, které může mít fakticky povahu individuálního rozhodnutí. Jestli po cenovém rozhodnutí požadujeme, aby bylo svou povahou formálně právním předpisem, musí být neadresné, obecné. V textu uvedeného cenového rozhodnutí pro plynárenství je však zahrnutý adresný příkaz pro konkrétního držitele licence na distribuci plynu³⁰⁶.

S tím souvisí fakt, že takto označené konkrétní subjekty nemají v procesu vydání cenového rozhodnutí jako právního předpisu postavení účastníků řízení a tuto adresnou část rozhodnutí tak nemohou jakkoli ovlivnit, ačkoliv se Energetický regulační úřad při stanovení této adresné části cenového rozhodnutí opírá o zjištěný skutkový stav právě ve vztahu ke konkrétnímu regulovanému subjektu. Konkrétnost poměrů držitele licence spočívá především ve formě předložení regulačních výkazů a dalších údajů nezbytných pro rozhodnutí o cenách, které vychází ze skutečného stavu poměrů a účetnictví konkrétního regulovaného subjektu.

Pro úplnost je nezbytné uvést, jak již vyplývá i z předchozí kapitoly, že směrnice třetího energetického balíčku kladou na proceduru přijímání cenových rozhodnutí zcela jiné požadavky než stávající právní úprava procedury regulace cen v energetice obsažená jednak v zákoně o cenách, jednak v energetickém zákoně, která pak evropským nárokům nemusí vyhovovat. Přitom *a priori* není za stávajícího právního stavu vyloučena ani aplikace eurokonformního výkladu energetického zákona, která již za stávající situace umožňuje na některá cenová

³⁰⁶ Obdobně lze najít i individuálně určené držitele licence na distribuci elektroenergetice v cenovém rozhodnutí v elektřině. Srov k tomu Cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 7/2015 ze dne 26. listopadu 2015, kterým se stanovují ceny za související službu v elektroenergetice a další regulované ceny, 8 s., kde jsou stanoveny odlišné ceny za roční rezervovanou kapacitu a za měsíční rezervovanou kapacitu pro jednotlivé držitele licence na distribuci elektřiny, kterými jsou: ČEZ Distribuce, a. s., E.ON Distribuce, a.s., PŘEdistribuce, a.s., LDS Sever, spol. s r.o., SV servisní, s.r.o.

rozhodnutí pohlížet jako na individuální správní akty podléhající mj. následnému soudnímu přezkumu. Stávající právní úprava ovšem výslovně nepřiznává adresátům individuálně směřovaných cenových rozhodnutí žádná procesní subjektivní oprávnění, a to ani v procesu přípravy cenového rozhodnutí, ani následně v rámci možností případné obrany proti vydanému cenovému rozhodnutí, neboť proti cenovému rozhodnutí v situaci, je-li národním regulačním úřadem považováno za právní předpis, nelze brojit způsobem, kterým se lze ve srovnatelných případech bránit proti rozhodnutí v materiálním smyslu jakožto individuálnímu právnímu aktu.

Pokud jde o proceduru přijímání cenových rozhodnutí Energetického regulačního orgánu, z Ústavy České republiky žádné zvláštní požadavky nevyplývají. Jediné v zákoně obsažené procedurální požadavky na regulaci cen v energetice plynou ze znění stávajícího z ustanovení §17e odst. 2 energetického zákona. Konkrétně je v tomto ustanovení zakotvena povinnost konzultovat mj. návrhy cenových rozhodnutí.

Pokud bychom předpokládali, že cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu je rozhodnutím ve smyslu individuálního právního aktu, muselo by být mimo jiné výsledkem formálního postupu správního orgánu, na kterého konci by bylo rozhodnutí o stanovení cen. Režim správního řízení je natolik formálním procesem, že čistě z praktického hlediska by se Energetický regulační úřad při stanovování cen v rámci procesu správního řízení mohl dostávat do neřešitelné situace. Bude-li chtít Úřad dodržet veškerá procesní práva účastníků, především lhůty pro doručování a lhůty pro vyjádření účastníků řízení, nemůže v žádném případě dostát poměrně krátké lhůty pro vydání meritorního rozhodnutí. Z důvodu předvídatelnosti výkonu pravomoci Energetického regulačního úřadu musí být cenové rozhodnutí navíc vydáno v přiměřené lhůtě před začátkem regulovaného roku, pro který se vydává³⁰⁷. Pro průběh správního řízení a vydání meritorního rozhodnutí bude stěžejní právě termín, do kterého má být pravomocné rozhodnutí o cenách v elektroenergetice a plynárenství nejen vydáno, ale i zveřejněno. Od tohoto termínu se pak bude logicky vyvíjet termín zahájení správního řízení.

³⁰⁷ V souladu s ustanovením 17e odst. 12 energetického zákona, má Energetický regulační úřad povinnost vydat cenové rozhodnutí nejpozději do 30. listopadu roku předcházejícího roku, pro který v cenovém rozhodnutí Úřad regulované ceny stanoví.

4.9.5. Potenciál institutu opatření obecné povahy v oblasti regulace cen v elektroenergetice a plynárenství

Opatření obecné povahy představuje překlenutí dvou tradičních základních forem správních aktů, jakýsi hybridní, praxí málo využívaný³⁰⁸, správní akt, který se z teoretického hlediska nachází mezi normativním správním aktem a individuálním správním aktem.

Pokud jde o obecné legislativní zakotvení institutu opatření obecné povahy, pak toto se z procesního hlediska nachází v části šesté správního řádu. Podle této části správního řádu postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím. Z legální definice plyne subsidiární povaha opatření obecné povahy, která krystalizuje formální hledisko, jež umožňuje vydat opatření obecné povahy pouze tam, kde zvláštní právní úprava tento institut explicitně uvádí³⁰⁹.

Správní řád nestanoví pozitivně definiční znaky opatření obecné povahy.³¹⁰ Opatření obecné povahy je vymezeno pouze negativně, a to tak, že jde o „*závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.*“³¹¹ Opatření obecné povahy lavíruje mezi těmito dvěma instituty. Individuálním správním rozhodnutím není z důvodu, že nesměřuje vůči jmenovitě určité osobě či osobám, které by mohli být účastníky správního řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu. Právním předpisem není opatření obecné povahy z toho

³⁰⁸ KRÁL, Jakub. Diskuse. Potenciál institutu opatření obecné povahy v oblasti regulace cen a úhrad. Správní právo číslo 7/2012 Ročník XLV. 407 s.

³⁰⁹ Srov. ustanovení § 171 správního řádu.

³¹⁰ Vládní návrh správního řádu původně opatření obecné povahy blíže vymezoval, tato úprava však nakonec přijata nebyla. Podle zmíněného vládního návrhu se mělo jednat o „*úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob*“. Důvodová zpráva k tomu dodávala, že „*opatření obecné povahy je zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem. Jeho zavedení je motivováno jednak zahraniční zkušeností, jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmu, byť nelze jmenovitě určit účastníky*“. Srov. JEMELKA, L.: PONDĚLÍČKOVÁ, K.: BOHADLO, D.: Správní řád. Komentář. 5. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, 853 a násl. s.

³¹¹ Ustanovení § 171 správního řádu.

důvodu, že jeho předmětem je řešení určité konkrétní věci, a nikoliv stanovení obecných pravidel chování, což představuje obecný znak právních předpisů, včetně těch podzákonných.

Negativní vymezení opatření obecné povahy má důsledky jak materiální tak procesní. Správní řád ponechává na zvláštních zákonech, aby upravily v jakých případech, a za jakých podmínek má být opatření obecné povahy vydáno namísto právního předpisu nebo rozhodnutí. Energetický zákon upravuje možnost využít institut opatření obecné povahy pouze pro případ, že Energetický regulační úřad v rámci šetření týkajícího se fungování trhů s elektřinou nebo plynem zjistí, že na trhu s elektřinou nebo plynem neexistuje účinná hospodářská soutěž. Opatření obecné povahy představuje v souladu s ustanovením § 18a odst. 3 věty třetí energetického zákona po rozhodnutí ve správním řízení subsidiární formu správní činnosti pro případ uložení opatření, která s přihlédnutím k okolnostem nejlépe povedou k odstranění příčin neexistence účinné hospodářské soutěže. Pravomoc vydat opatření obecné povahy ve smyslu zmiňovaného ustanovení energetického zákona lze považovat za nacházející se v dormantní fázi³¹².

Z procesního hlediska ponechávají ustanovení správního řádu jistou volnost úpravě podle zvláštních právních předpisů, povinnosti správních orgánů při vydávání opatření obecné povahy upravuje správní řád celkem podrobně. Především, co se týče povinnosti zveřejnit návrh opatření obecné povahy, přijímat připomínky a námitky³¹³ k návrhu, zabývat se jimi a vyřídit je, a v neposlední řadě přijaté opatření obecné povahy odůvodnit a zveřejnit formou veřejné vyhlášky, aby byla zabezpečena možnost se s ním seznámit.

K tomu, co je opatřením obecné povahy se vyjadřoval i Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. března 2007 sp. zn. 3 Ao 1/2007 . V předmětném usnesení vyložil spojení „zvláštní zákon ukládá vydat“ ryze ve formálním smyslu, tedy že zvláštní zákon musí výslovně označit, že vydávaný akt je opatřením obecné povahy.³¹⁴ Za podstatný Nejvyšší správní

³¹² Energetický regulační úřad zatím pravomoc vydat opatření obecné povahy nevyužil.

³¹³ Rozdíl mezi připomínkami a námitkami spočívá v důsledcích, s nimiž jsou tyto úkony spojovány: připomínky může uplatnit ten, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy dotčeny a správní orgán má povinnost se jimi zabývat jako podkladem pro vydání opatření obecné povahy a v odůvodnění je vypořádat. Námitky mohou v souladu s ustanovením § 171 odst. 5 správního řádu podat jenom vlastníci nemovitosti, jestliže jejich oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy dotčeny.

³¹⁴ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se zde zabýval povahou územního plánu velkého územního celku a dovozoval, že s ohledem na ustanovení § 171 správního řádu mohou být opatření obecné povahy vydávána pouze

sud nepovažoval materiální znaky určitého správního aktu, ale skutečnost, zda formu opatření obecné povahy zvláštní zákon předepisuje.³¹⁵

Ústavní soud ovšem nálezem ze dne 19. listopadu 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu zrušil. Tento nález Ústavního soudu nejprve zdůraznil, že s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu musí platit, že když existuje dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba zvolit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Na základě toho pak konstatoval: „*Nejvyšší správní soud napadeným rozhodnutím, jímž stěžovatelům odepřel k jejich návrhu na zrušení územního plánu velkého územního celku Břeclavska poskytnout právní ochranu v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy, neobstál v důsledku ústavně nekonformní interpretace relevantních právních ustanovení své ústavní povinnosti poskytnout ochranu základnímu právu stěžovatelů na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavnímu soudu proto nezbylo, než ústavní stížnosti podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudě vyhovět a napadené usnesení Nejvyššího správního soudu podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) citovaného zákona zrušit.*“ Opět tak došlo k návratu k materiálnímu chápání opatření obecné povahy, ze kterého vycházela dřívější judikatura Nejvyššího správního soudu³¹⁶. Po vydání tohoto nálezu Ústavního soudu se Nejvyšší správní soud v intencích názoru Ústavního soudu ve své rozhodovací činnosti přiklonil k tzv. materiálnímu pojetí³¹⁷ opatření obecné povahy. Materiální pojetí přitom vychází z toho, že opatřením obecné povahy je každý – byť výslovně takto neoznačený – akt s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. K této definici nedospívá jen judikatura, ale taktéž i právní nauka³¹⁸.

v případě, kdy to stanoví zákon, a správní orgány nemohou samy rozhodovat o tom, jestli část šestou správního řádu a tedy formu opatření obecné povahy bez této výslovné zákonné opory uplatní.

³¹⁵ Srov. JEMELKA, L.: PONDĚLÍČKOVÁ, K.: BOHADLO, D.: Správní řád. Komentář. 5. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 855.

³¹⁶ Např. rozsudek NSS ze dne 27. září 2005 sp. zn. 1 Ao 1/2005 nebo rozsudek NSS ze dne 18. července 2006 sp. zn. 1 Ao 1/2006.

³¹⁷ Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. července 2009 sp. zn. 6 Ao 2/2009

³¹⁸ VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. II. Aktualizované a rozšířené vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012. 966 a násl.

Po provedení obecné analýzy opatření obecné povahy lze přistoupit k zaměření se na rozbor vhodnosti a využitelnosti tohoto institutu pro účely cenové regulace v elektroenergetice a v plynárenství. Pro seriózní zodpovězení otázky, zda opatření obecné povahy vyhovuje stanovení cen v elektroenergetice a v plynárenství, je třeba analyzovat míru obecnosti či konkrétnosti předmětu cenové regulace a taktéž jejich adresátů³¹⁹.

Pokud jde o předmět cenové regulace, pak tento je u stanovení ceny související služby v elektroenergetice a ceny související služby v plynárenství zcela jednoznačně konkrétní. Tak např. v cenovém rozhodnutí v plynárenství, je stanovena pevná roční cena za rezervovanou pevnou přepravní kapacitu v Kč/MWh/den pro konkrétní vstupní nebo výstupní hraniční bod přepravní soustavy³²⁰. Uvedeným rozhodnutím je dále mj. stanovena pevná roční cena za rezervovanou pevnou přepravní kapacitu v Kč/MWh/den pro konkrétní body zásobníku plynu, které jsou vstupními nebo výstupními body přepravní soustavy, a také jsou stanoveny pevné ceny pro odběrné místo zákazníka v závislosti na konkrétní distribuční soustavě.

S přihlédnutím k výše uvedeným argumentům zaměřujícím se na materiální i praktické hledisko nelze vyloučit, že některé správní akty cenové regulace mohou být subsumovány pod pojem opatření obecné povahy a to s ohledem na možný individualizovaný předmět jejich úpravy.

Praktické využití opatření obecné povahy pro účely cenové regulace lze najít v zákoně o veřejném zdravotním pojištění³²¹. Státní ústav pro kontrolu léčiv vydává ve formě opatření obecné povahy Seznam hrazených zdravotnických prostředků od konkrétních výrobců společně

³¹⁹ K individuálnímu nebo obecnému určení adresátů cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu srov. předchozí kapitolu 4.9.4.

³²⁰ Srov. cenové rozhodnutí v plynárenství zveřejněno http://www.eru.cz/documents/10540/1174016/ERV_7_2015.pdf/0cd5f39a-7b58-4eeb-ad62-789699e50120, 3 s.

³²¹ Ustanovení § 15 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění: „Ze zdravotního pojištění se hradí při poskytování ambulantní zdravotní péče léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely, pokud pro ně Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen "Ústav") rozhodl o výši úhrady (§ 39h). V každé skupině léčivých látek uvedených v příloze č. 2 se ze zdravotního pojištění vždy plně hradí nejméně jeden léčivý přípravek nebo potravina pro zvláštní lékařské účely. Dále se ze zdravotního pojištění hradí individuálně připravované léčivé přípravky, radiofarmaka, transfúzní přípravky, léčivé přípravky pro moderní terapii a tkáň a buňky ve výši stanovené Ústavem opatřením obecné povahy. Ze zdravotního pojištění se při poskytování lůžkové péče plně hradí léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely, individuálně připravované léčivé přípravky, radiofarmaka, transfúzní přípravky, zdravotnické prostředky, léčivé přípravky pro moderní terapii a tkáň a buňky, v provedení nejméně ekonomicky náročném, v závislosti na míře a závažnosti onemocnění, a pojištěnec se na jejich úhradě nepodílí.“

s výší a podmínkami jejich úhrady, a to i s limitní cenou pro konečného spotřebitele³²². Lze určitě uvažovat o zavedení obdobného modelu též u cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, zvláště u subjektů, které jsou vymezené druhovými znaky³²³. Za tímto účelem by bylo vhodné zakotvit tuto formu správního aktu cenové regulace v energetickém zákoně.

4.9.6. Možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu o regulované ceně

I když je institut veřejnoprávních smluv v podmínkách ČR spíše výjimečnou formou správní činnosti, v zahraničí existují i takové právní úpravy³²⁴, které umožňují uzavřít veřejnoprávní smlouvu mezi jednajícím za subjekt veřejné správy a osobou, vůči níž směřuje výkon veřejné správy, namísto vydání správního aktu všude tam, kde to dovoluje povaha věci.

Veřejnoprávními smlouvami se rozumí dvoustranné nebo vícestranné správní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva, přičemž alespoň jednou smluvní stranou je vždy subjekt veřejné správy³²⁵. Veřejnoprávní smlouvy mohou nahrazovat správní akty nebo mohou být nástrojem zapojování subjektů (odlišných od subjektů veřejné správy) do plnění úkolů veřejné správy.

Obecnou úpravu veřejnoprávních smluv do našeho právního řádu přinesl s účinností od 1. ledna 2006 správní řád^{326,327}.

³²² Srov. např. OOP 03-16 Stanovení výše a podmínek úhrady připravovaných parenterálních výživ pro domácí terapii, zveřejněno: <http://www.sukl.cz/sukl/003-16-stanoveni-vyse-a-podminek-uh rady-pripravovanych>.

³²³ Např. provozovatel přenosové a provozovatel přepravní soustavy.

³²⁴ Srov. např. německou právní úpravu, konkrétně § 54 spolkové správního řádu (1976).

³²⁵ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 238 s.

³²⁶ V devadesátých letech minulého století se pouze vyskytovalo v zákonech zmocnění k uzavření smlouvy, resp. dohody správněprávního charakteru (srov. např. již zrušený § 19 zk. č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, později § 19 odst. 1, § 46 odst. 2 zk. č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění). 2 O podrobnější úpravu koordinačních veřejnoprávních smluv se pokusil zákonodárce až novelou zákona č. 128/2000 Sb., jež provedl zákonem č. 313/2002 Sb. Tato novela se však týkala pouze úpravy tzv. koordinačních veřejnoprávních smluv, a to pouze mezi obcemi, netýkala se uzavírání veřejnoprávních smluv mezi veřejnoprávními subjekty na straně jedné a soukromoprávními na straně druhé.

³²⁷ Část pátá správního řádu.

U cenových rozhodnutí Energetického regulačního úřadu lze uvažovat o uzavření veřejnoprávní smlouvy jako o subsidiární alternativě pro případ, že by cenové rozhodnutí bylo vydáno jako individuální správní akt. Subjekt podléhající cenové regulaci by měl možnost sjednat si s Energetickým regulačním úřadem veřejnoprávní smlouvu podle § 159 a násl. správního řádu namísto vydání rozhodnutí o stanovení ceny. V takovém případě by veřejnoprávní smlouva nahradila rozhodnutí o stanovení cen související služby v elektroenergetice, resp. ceny související služby v plynárenství, část veřejnoprávní smlouvy nahrazující výrok o stanovení ceny by Úřad zveřejnil obdobně jako cenové rozhodnutí.

4.10. Nástin přezkoumatelnosti cenových rozhodnutí *de lege lata* a *de lege ferenda*

Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že cenová regulace může představovat poměrně intenzivní zásah do práv regulovaných subjektů. Zavedení cenové regulace je z ústavněprávního hlediska komplikované zejména proto, že koliduje současně s několika ústavou chráněnými právy³²⁸. Jak již bylo nastíněno výše, správní akty cenové regulace zasahují především do smluvní vůle, která je derivátem ústavní ochrany vlastnického práva³²⁹, jehož základním komponentem je *ius disponendi*. Cenová regulace zasahuje i do práva podnikat, a proto je opatřením výjimečným a akceptovatelným pouze za zcela omezených podmínek³³⁰.

Požadavky na přezkoumatelnost cenových rozhodnutí jsou stanoveny jak ústavním pořádkem, tak evropskými právními předpisy. Požadavek vyplývající z čl. 6 EÚLP, kdy každý má právo na to, aby jeho záležitost byla projednána v přiměřené lhůtě nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoliv trestního obvinění proti němu. V souladu s ustanovením čl. 36 Listiny, se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu, a dále, ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.

Směrnice třetího energetického balíčku v této souvislosti současně předpokládají možnost obrany proti takovému postupu národního regulačního orgánu, který by se pravidlům a mezím stanoveným evropskými, resp. vnitrostátními právními předpisy vymykal či by je překračoval. Upravují tedy právo těch, kterých se rozhodnutí národního regulačního orgánu týká, na soudní ochranu proti nezákonnému rozhodnutí, resp. práva na přezkum rozhodnutí národního regulačního orgánu z hlediska jeho zákonnosti vnitrostátním soudem. Podle ustanovení čl. 37 odst. 16 třetí směrnice pro elektroenergetiku a ustanovení čl. 41 odst. 16 třetí směrnice

³²⁸ BĚLOHLÁVEK, A., HÓTOVÁ, R. Cenová regulace z pohledu tuzemské, komunitární a mezinárodní úpravy a ochrany investic. Sagit, 2008, 66 s.

³²⁹ Ustanovení čl. 11 odst. 1 Listiny

³³⁰ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 23. května 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99

pro plynárenství platí, že rozhodnutí přijímaná regulačními orgány musí být řádně odůvodněná a oprávněná, aby byl možný soudní přezkum. Podle ustanovení čl. 37 odst. 17 třetí směrnice pro elektroenergetiku, resp. čl. 41 odst. 17 třetí směrnice pro plynárenství členské státy zajistí, aby na vnitrostátní úrovni existovaly vhodné mechanismy, v jejichž rámci má strana, které se rozhodnutí regulačního orgánu týká, právo podat opravný prostředek k subjektu, který je na zúčastněných stranách a jakékoliv vládě nezávislý.

Opravný prostředek předpokládaný uvedenými ustanoveními směrnic třetího energetického balíčku není blíže specifikován, nicméně, lze dovést jasný požadavek na nezávislost orgánu rozhodujícího o opravném prostředku na zúčastněných stranách i na moci výkonné. Jak již bylo uvedeno v kapitole 3, předpisy třetího energetického balíčku obsahují hned několik procesních práv adresátů cenové regulace. V žádném z uvedených předpisů se však nestanoví, že se musí jednat o dvouinstanční řízení na úrovni veřejné správy. Soudní dvůr Evropské unie již několikrát vyložil, že pokud evropská legislativa hovoří o možnosti podání opravného prostředku bez bližší specifikace, pak se tím rozumí garance efektivní soudní ochrany³³¹. Proto za takový prostředek nelze považovat pouze přezkum cenového rozhodnutí v rámci odvolacího nebo přezkumného řízení před správním orgánem, neboť národní regulační orgán požadovanou nestranností a nezávislostí nedisponuje.

V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury SDEU zásada účinné soudní ochrany představuje obecnou zásadu, která vyplývá z ústavních tradic společných členským státům a která byla zakotvena v ustanoveních čl. 6 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod³³², a rovněž znovu stvrzena v ustanovení čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie^{333,334}.

³³¹ Např. rozsudek ze dne 27. 11. 2001, Komise vs. Rakouská republika, sp. zn. C-424/99

³³² Srov. článek 6 Právo na spravedlivé řízení a článek 13 Právo na účinný právní prostředek nápravy:

Článek 6 Právo na spravedlivé řízení:

(1) Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků, anebo v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.

Jelikož třetí energetický balíček neobsahuje další podrobnější úpravu v této oblasti, přísluší podle ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Společenství, v každém případě jsou však členské státy zodpovědné za zajištění účinné ochrany těchto práv³³⁵.

Právní forma správního aktu má významný dopad pro určení toho, jaké jsou opce prostředku ochrany, které lze vůči dané činnosti veřejné správy uplatnit. Uvedený význam právní formy cenových rozhodnutí vydávaných Energetickým regulačním úřadem tkví mj. i v různosti možností a rozsahu případného správního nebo soudního přezkumu.

4.10.1. Opce přezkoumatelnosti cenových rozhodnutí jako právních předpisů

Jak již bylo řečeno, energetický zákon a zákon o cenách formu cenových rozhodnutí vydávaných Energetickým regulačním úřadem explicitně nestanoví. Jelikož stávající judikatura považuje

(2) Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.

(3) Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:

a. být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu;

b. mít přiměřený čas a možnosti k přípravě své obhajoby;

c. obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;

d. vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;

e. mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.

Článek 13 Právo na účinný právní prostředek nápravy:

Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.

³³³ Článek 47 Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces:

(1) Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

(2) Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován.

Bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.

³³⁴ Srov. zejména rozsudky ze dne 13. března 2007, Unibet, C 432/05, Sb. rozh. s. I 2271, bod 37, a ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakat International Foundation v. Rada a Komise, C 402/05 P a C 415/05 P, Sb. rozh. s. I-6351, bod 335

³³⁵ Srov. rozsudek ze dne 15. dubna 2008, Impact, C 268/06, Sb. rozh. s. I 2483, body 44 a 45

správní akty cenové regulace za právní předpis³³⁶, mají jejich adresáti proti nim stejnou možnost obrany jako v případě jiných právních předpisů, nejsou-li vydány v souladu se zákonem, jak požaduje ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. V této souvislosti je nutno učinit obecnou poznámku, a to, že v souvislosti s právní formou podzákoného právního předpisu neexistuje žádný přímý prostředek soudní ochrany jejich adresátů. Uplatníme-li uvedené na cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, nemůže se dotčená osoba sama před soudem domáhat přímo zrušení cenového rozhodnutí.

První možností nápravy cenových rozhodnutí je jejich změna ze strany Energetického regulačního úřadu na základě neformálního podnětu dotčených subjektů, tj. adresátů cenových rozhodnutí, jelikož obecně platí, že ten kdo správní předpis vydal, může jej také zrušit či změnit³³⁷.

Právní předpis může přezkoumávat a rušit v zásadě pouze Ústavní soud³³⁸. Ve smyslu ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR³³⁹ a ustanovení § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu³⁴⁰, lze podat návrh na zrušení cenového rozhodnutí nálezem Ústavního soudu. K podání návrhu na zrušení cenového rozhodnutí jako podzákoného právního předpisu nejsou jeho adresáti aktivně procesně legitimováni. Jednotlivé fyzické a právnické osoby mohou návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu k Ústavnímu soudu podat pouze v případě, pokud je takový návrh podán s ústavní stížností³⁴¹ směřující proti rozhodnutí, jímž byl napadený právní předpis aplikován, ovšem pouze v případě porušení práv garantovaných ústavním pořádkem. Předmětem ústavní stížnosti tak musí být skutečnost, která nastala konkrétní aplikaci normativního aktu,

³³⁶ Srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. října 2000 sp. zn. III. ÚS 479/99, usnesení Ústavního soudu ze dne 21. února 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02, nález Ústavního soudu ze dne 20. listopadu 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02 nebo např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. října 2003 sp. zn. 7 A 6/2002

³³⁷ K tomu je potřeba uvést, že například Cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 6/2015 ze dne 25. listopadu 2015, o regulovaných cenách souvisejících s dodávkou plynu bylo předmětem revizí ze strany Úřadu, a změnou ze dne 29. února 2016 a 1. června 2016.

³³⁸ Mimo anomálii podle ustanovení § 78 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb., zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, kdy je podzákoný právní předpis rušen ústředním správním orgánem státní správy.

³³⁹ Ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.

³⁴⁰ Ustanovení § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu.

³⁴¹ Za podmínek stanovených ustanovením § 74 zákona o Ústavním soudu může být společně s ústavní stížností podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu, pokud jejich uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti.

jehož zrušení se dotčený subjekt dožaduje. Z toho vyplývá, že v tomto případě není přípustný návrh fyzické či právnické osoby pouze na zrušení zákona či jiného právního předpisu³⁴². K podání návrhu na zrušení podzákonného právního předpisu jsou aktivně legitimovány jen specifické subjekty, jako např. vláda, skupina poslanců nebo senátorů atd.³⁴³

Stávající právní úpravu v tomto smyslu neumožňuje přímou soudní ochranu pro adresáty normativních správních aktů³⁴⁴.

Další obrana je nepřímá a spočívá a ve využití ustanovení čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky, z něž vyplývá, že soud není vázán podzákonným právním předpisem, zjistí-li jeho rozpor se zákonem. Takový postup ale předpokládá přenesení sporu na úroveň soudu, které by bylo teoreticky možné v případě, že se právní předpis uskutečňuje teprve konkrétním aktem aplikace (rozhodnutím), proti němuž je soudní žaloba ke správnímu soudu přípustná. Soud v konkrétní věci není vázán podzákonným právním předpisem, na základě kterého byl vydán konkrétní akt aplikace práva. Tento postup ale nepřichází v úvahu při výkonu cenové regulace, neboť práva a povinnosti regulovaných subjektů vznikají přímo z aktu cenové regulace jako právního předpisu.

4.10.2. Proces přezkoumatelnosti cenových rozhodnutí jako individuálních správních aktů

V případě pojetí cenového rozhodnutí vydávaného Energetickým regulačním úřadem jako individuálního správního aktu, mají jeho adresáti možnost bránit se podáním řádného opravného prostředku³⁴⁵. Tím je v případě rozhodnutí přijatého v první instanci ústředním správním úřadem rozklad³⁴⁶. Jelikož v první instanci rozhoduje Energetický regulační úřad jako správní úřad s celostátní působností, který není podřízen žádnému ministerstvu, neuplatní se tzv. devolutivní

³⁴² HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 680 s.

³⁴³ Ustanovení § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu.

³⁴⁴ I když se objevují názory, že tento stav žádný problém nepředstavuje, neboť právní předpis se uskutečňuje teprve konkrétním aktem aplikace (rozhodnutím), proti němuž je již soudní žaloba ke správnímu soudu přípustná, a soud v konkrétní věci není

³⁴⁵ V podobě správního přezkumu, ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu.

³⁴⁶ Ustanovení § 152 správního řádu.

účinek³⁴⁷ řádného opravného prostředku v jeho klasické podobě³⁴⁸, jelikož takový správní orgán vůči Energetickému regulačnímu úřadu i z důvodů již zmiňovaného principu funkční nezávislosti, neexistuje. O rozkladu proti rozhodnutí vydanému v prvním stupni Energetickým regulačním úřadem rozhoduje podle ustanovení § 152 odst. 2 správního řádu vedoucí ústředního správního úřadu, v případě Energetického regulačního úřadu jím je předseda Úřadu³⁴⁹. I když se *de facto* nejedná o nadřízený orgán, zákon výslovně stanoví obecnou instanční příslušnost osoby stojící v čele Energetického regulačního úřadu. Správní řízení tak bude probíhat v obou stupních v rámci Energetického regulačního úřadu jako jednoho správního úřadu, neboť osoba nebo osoby stojící v jeho čele jsou pouze orgánem funkčně příslušným v rámci tohoto správního úřadu.

S účinností od 1. 7. 2017 bude o rozkladu proti prvoinstančnímu rozhodnutí Energetického regulačního úřadu rozhodovat pětičlenná Rada stojící v čele Energetického regulačního úřadu. Záměrem novelizovaného znění je tudíž model pouze dvouinstančního správního úřadu, tj. v první instanci rozhoduje Energetický regulační úřad, ve druhé instanci pak Rada Energetického regulačního úřadu, v jejímž čele je předseda Rady.

Svou pravomoc rozhodovat o rozkladu nemůže předseda Energetického regulačního úřadu přenést na jiné osob, tedy zejména na jiné úřední osoby stojící na nižších úrovních řízení v rámci Energetického regulačního úřadu. Jelikož předsedovi Energetického regulačního úřadu vyhrazuje rozhodnutí o rozkladu přímo ustanovení §152 odst. 2 správního řádu a s ohledem na samotný účel dvojinstančnosti správního řízení vyplývá, že delegace rozhodování na někoho jiného není možná³⁵⁰. Pokud by předseda Energetického regulačního úřadu svou pravomoc rozhodovat o rozkladu delegoval na jinou osobu, a tato by o rozkladu rozhodla, šlo by o vážnou procesní vadu, která by byla důvodem pro zrušení rozhodnutí vzhledem k funkční nepřislušnosti, neboť rozhodnutí bylo vydáno někým, kdo k tomu není podle zákona funkčně příslušný

Nelze však dovozovat, že materiálně o rozkladu rozhoduje samotný předseda Energetického regulačního úřadu. Tomu předkládá návrh rozhodnutí o rozkladu rozkladová komise, která je jeho

³⁴⁷ O odvolání rozhoduje hierarchicky nadřízený správní orgán.

³⁴⁸ Podle ustanovení § 89 odst. 1 správního řádu.

³⁴⁹ Srov. ustanovení § 17b odst. 1 písm. c) energetického zákona.

³⁵⁰ Srov. VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. II. Aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, 1189 s.

zvláštním poradním orgánem³⁵¹. Pod slovním spojením „předkládá návrh rozhodnutí“ lze rozumět, že návrh rozhodnutí přijímá rozkladová komise jako kolektivní orgán.

Podání rozkladu jako řádného opravného prostředku a rozhodnutí o něm je podmínkou přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví. Žalobou ve správním soudnictví se lze domáhat zrušení nebo vyslovení nicotnosti úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, který se označuje legislativní zkratkou rozhodnutí, přičemž jsou ze soudního přezkoumávání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími, úkony předběžné povahy a úkony, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem³⁵².

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu není přípustná mj. tehdy, pokud žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem³⁵³.

Na tomto místě je důležité upozornit, že ačkoliv je rozhodnutí jako úkon správního orgánu vymezen z hlediska obsahu i právních účinků podobně jak ve správním řádu, tak i v soudním řádu správním, rozsah záběru obou definic, tzn. okruh úkonů správních orgánů pod ně spadajících, stejný není. Rozhodnutím správního orgánu ve smyslu soudního řádu správního nejsou jen rozhodnutí vydaná v řízení podle správního řádu, ale jakékoliv úkony správních orgánů splňující definiční znaky rozhodnutí vyplývající z ustanovení § 65 odst. 1 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního³⁵⁴.

Opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu je kasační stížnost³⁵⁵, kterou se lze domáhat pouze zrušení³⁵⁶ rozhodnutí.

³⁵¹ Srov. v souladu s ustanovením § 152 odst. 3 správního řádu.

³⁵² Ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního.

³⁵³ Ustanovení § 68 písm. a) soudního řádu správního.

³⁵⁴ Srov. VEDRAL, J.: K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. Správní právo číslo 7/2012 Ročník XLV

³⁵⁵ Pokud není v ustanovení § 104 soudního řádu správního výslovně uvedena jako nepřipustná.

³⁵⁶ Pozn. odtud označení „kasační“ stížnost.

4.10.3. Přezkoumatelnost cenových rozhodnutí jako opatření obecné povahy

Pokud jde o správní přezkum opatření obecné povahy, jsou řádné opravné prostředky vyloučeny³⁵⁷. Nicméně, připomínky a námitky proti návrhu opatření obecné povahy mají některé podobné vlastnosti jako řádné opravné prostředky proti správním rozhodnutím, byť tak vysoký stupeň ochrany subjektivních práv neposkytují³⁵⁸.

Co se týče oblasti soudního přezkumu opatření obecné povahy, umožňuje právní řád pro jeho adresáty obdobnou přímou soudní ochranu jako v případě správního rozhodnutí. Soudní přezkoumatelnost opatření obecné povahy se zajišťuje řízením o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.³⁵⁹ K přezkumu opatření obecné povahy nebo jeho části je příslušný Nejvyšší správní soud³⁶⁰ a současně aktivní procesní legitimace k podání návrhu na jeho zrušení je nastavena obdobně jako v případě soudního přezkumu individuálních správních aktů, neboť návrh na zrušení opatření obecné povahy je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že jim byl na svých právech zkrácen³⁶¹.

Při rozhodování o návrhu soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a dále z hlediska, zda ten, kdo jej vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem³⁶². Nejvyšší správní soud napadené opatření obecné povahy zruší, dojde-li k závěru, že je dán rozpor se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Není-li návrh shledán důvodným, soud je zamítne³⁶³.

³⁵⁷ Ustanovení § 101 a násl. soudního řádu správního.

³⁵⁸ K tomu srov. KADEČKA, S., HEJČ, D., PROKOPOVÁ, K., VENCLÍČEK, J. Dispositional Instruments of Protection against Administrative Acts (not in Legal Force) and their Effectiveness. *International Public Administration Review*, 2014, roč. 12, 99-122 s.

³⁵⁹ Ustanovení § 101 a násl. soudního řádu správního.

³⁶⁰ Ustanovení § 101a až 101d soudního řádu správního.

³⁶¹ Ustanovení § 101 odst. 1 soudního řádu správního.

³⁶² Srov. SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, 60 s.

³⁶³ Ustanovení § 101d odst. 2 soudního řádu správního.

4.11. Možnosti právní úpravy cenové regulace v elektroenergetice a plynárenství *de lege ferenda*

Závěr, že jsou cenová rozhodnutí vydávaná cenovými orgány podle zákona o cenách po formální a materiální stránce normativními právními akty, tedy obecně závaznými právními předpisy přijal opakovaně Ústavní soud a Nejvyšší správní soud.

S ohledem na výše popsané skutečnosti, však vybrané cenové rozhodnutí, kterými Energetický regulační úřad stanoví cenu za související službu v elektroenergetice a za související službu v plynárenství, neobsahují nutně právní normy chování, které splňují základní znaky právního předpisu, tj. normativnost, právní závaznost a vynutitelnost, obecnost adresátů právní normy, obecnost předmětu úpravy, ale právě naopak můžou vykazovat jisté znaky konkrétnosti, jak z hlediska předmětu cenové regulace, tak ze z hlediska určení adresáta cenového rozhodnutí jako regulovaného subjektu. Individuálně určeným předmětem a individuální adresností můžou být příslušná cenová rozhodnutí způsobilé vymykat se požadavkům na obecný právní předpis ve smyslu zákona o cenách, a naopak lze pomocí dedukcí dospět k závěru, že se z materiálního hlediska může jednat o individuální právní akty, nebo případně o opatření obecné povahy vzhledem k obecnosti adresátů a ke konkrétnosti předmětu regulace.

Bylo by proto víc než žádoucí, aby právní úprava cenové regulace v energetických odvětvích představovala samostatnou právní úpravu vybraných činností v energetických odvětvích. Bude určitě na místě, aby Energetický regulační úřad postupoval podle obecných pravidel stanovených zákonem o cenách v oblastech, kde se uplatňuje normativní regulace cen, tedy zejména v oblasti teplárenství. Naopak pro oblast elektroenergetiky a plynárenství je nezbytné, aby energetický zákon komplexně upravoval meze a kritéria pro aplikaci právních forem, ve kterých Energetický regulační úřad vykonává působnost cenového orgánu. Dvojí metr je dán především tím, že na rozdíl od regulace cen tepelné energie se v případě regulace za činnost služby přenosu elektřiny nebo přepravy plynu nebo služby distribuční soustavy při stanovení cen nevychází z obecných vstupů a tedy nedochází k abstrahování z obecné množiny různých, byť skutkově obdobných případů, ale právě naopak se vychází z individuálních poměrů toho kterého provozovatele soustavy. Stanovení regulovaných cen individuálně určených provozovatelů soustavy a operátora

trhu na základě individuálních majetkových, provozních a dalších podmínek toho kterého provozovatele nemusí nutně vyústit v normativní akt dopadající a zavazující neurčitý okruh adresátů. Jak již bylo nastíněno výše, mohlo by se jednat o individuální správní akt přímo zasahující do subjektivních práv předmětného provozovatele soustavy, kterému nemůže být odebrána možnost soudní obrany proti takovému rozhodnutí orgánu výkonné moci, resp. o opatření obecné povahy.

Považuji za nezbytné vymezit také vztah cenové regulace ke správnímu řádu. Ačkoliv podle stávající právní úpravy rozhoduje Energetický regulační úřad o stanovení parametrů a regulovaných cen postupem, jehož procesní pravidla nejsou jakkoliv blíže a detailně upravena, lze se domnívat, že s ohledem postavení Energetického regulačního úřadu jako správního orgánu, resp. subjektu veřejné moci, měl by tento při výkonu cenové regulace postupovat podle správního řádu. Postupem, na který se vztahuje správní řád, je míněno nejen správní řízení, ale rovněž další činnosti v oblasti veřejné správy³⁶⁴.

Pokud se budeme zabývat možnostmi právní úpravy materiální stránky regulace cen, tj. toho co by měly regulované ceny pokrývat, lze považovat stávající právní úpravu zakotvenou v ustanovení § 19a energetického zákona za solidní základ. Existence odpovídajícího zákonného základu, o který se můžou opírat prováděcí regulační vyhlášky, a který budou v podrobnostech rozvádět, tedy primární právní úprava, je vedle zákonného zmocnění³⁶⁵ jako *condition sine qua non* pro vydávání prováděcího právního předpisu stanovená v článku 79 odst. 3 Ústavy ČR. Tento zákonný rámec by měl být dostatečně určitý a konkrétní,

Na zásady cenové regulace lze podle stávající právní úpravy nahlížet jako na koncepční dokument, jehož obsahem je Energetický regulační úřad při své činnosti v průběhu regulačního období vázán. Stávající ustanovení §19a odst. 9 neposkytuje bližší definici zásad cenové regulace. Lze polemizovat nad krokem Energetického regulačního úřadu, který má od 1. ledna 2016 povinnost vydávat zásady cenové regulace, a který tak učinil formou transformace metodiky regulace do zásad, přičemž text zůstal více méně stejný, Zásady tak v dnešní podobě

³⁶⁴ Srov. k tomu ustanovení § 158 odst. 1 správního řádu, které stanoví, že se ustanovení částí čtvrté správního řádu použijí obdobně (tedy v plném rozsahu) i v případě dalších úkonů, které provádí správní orgán v rámci výkonu veřejné moci, přičemž tyto úkony nejsou upraveny v části první, třetí, čtvrté, páté nebo šesté.

³⁶⁵ V daném případě § 98a odst. 2 písm. f) energetického zákona.

obsahují kromě základních principů výkonu cenové regulace v odvětví elektroenergetiky a plynárenství i regulační vzorce a detailní postup pro výpočet jednotlivých parametrů. *De lege ferenda*, by se v souladu s obecně přijatou interpretací pojmu zásady mělo spíše jednat o základní principy, resp. kritéria regulace cen pro regulační období. V rámci právní jistoty a transparentnosti by zásady cenové regulace měly navazovat na hodnocení předchozího regulačního období, měly by být závazné při stanovení parametrů pro regulační období, parametrů pro regulovaný rok a pro stanovení regulované ceny související služby v elektroenergetice, související služby v plynárenství a pro povinně vykupujícího. Lze se domnívat, že tyto principy *de facto* určující povahu cenové regulace pro celé regulační období by měly být upraveny již na úrovni zákona, minimálně ve formě jejich výčtu a základní charakteristiky. Zásady by měly být klíčem pro stanovení skladby povolených výnosů v plynárenství, povolených výnosů pro činnost povinně vykupujícího a povolených výnosů a povolené ztráty v elektroenergetice.

Jako řešení se proto jeví detailnější úprava postupu projednávání a vydávání zásad, ale také jejich obsah.

Jak již bylo nastíněno výše, energetický zákon již dnes poskytuje energetickému sektoru a veřejnosti prostor pro účast ve veřejném konzultačním procesu a k uplatnění kritických připomínek k navrhovaným postupům regulace ve formě projednávání a připomínkování návrhu zásad cenové regulace³⁶⁶.

Cenová rozhodnutí regulačních orgánů mají ve většině států EU povahu individuálních správních rozhodnutí³⁶⁷. Po formální stránce je proces vydávání těchto rozhodnutí více či méně detailně

³⁶⁶ Srov. ustanovení §17e odst. 2 písm. a) energetického zákona

³⁶⁷ Např. v Rakousku jsou povolené náklady rozhodné pro stanovení poplatků za použití sítí stanoveny v souladu se zákonem č. BGBl. Nr. 110/2010 o regulačním úřadu v elektroenergetice a plynárenství (zákon o E-Control) správním rozhodnutím správní rady E-Control (tzv. Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft, tj. regulační orgán, kterému jsou svěřeny kompetence týkající se regulace cen činností vykonávaných subjekty působícími v energetických odvětvích, které mají monopolní charakter). Stanovení konkrétní výše poplatků pro jednotlivé geografické oblasti je pak předmětem prováděcího právního předpisu regulační komise E-Control.

Na Slovensku je stanovení ceny konkrétního držitele licence předmětem individuálního správního aktu Úradu pre reguláciu v sieťových odvetviach podle zákona č. 250/2012 Z.z., o regulácii v sieťových odvetviach. V rámci procesních ustanovení upravujících řízení o regulaci upravuje zmiňovaný zákon i institut opravného prostředku, tj. odvolání, které lze proti cenovému rozhodnutí Úradu pre reguláciu v sieťových odvetviach podat ve lhůtě 40 dní ode dne jeho oznámení. O odvolání proti rozhodnutí rozhoduje Rada Úradu pre reguláciu v

upraven přímo na úrovni zákona a jeho součástí je i zakotvení řádných a mimořádných opravných prostředků, které může uplatnit adresát rozhodnutí regulačního orgánu o stanovení cen.

V případě změny přístupu k cenovým rozhodnutím stanovujícím cenu související služby v elektroenergetice a cenu související služby v plynárenství je nezbytné v energetickém zákoně zakotvit pravomoc Energetického regulačního úřadu vydávat individuální správní akty, kterými se bude rozhodovat o stanovení hodnoty vstupních parametrů cenové regulace a o stanovení regulovaných cen ve správním řízení tak, aby regulovaný subjekt měl možnost hájit ve správním řízení svá práva a právem chráněné zájmy a případně využít možnosti podání opravných prostředků proti cenovému rozhodnutí.

Lze uvažovat o oznámení parametrů jednotlivým provozovatelům jako o mezitímním rozhodnutí nebo o rozhodnutí v části věci podle ustanovení § 148 správního řádu. Předmět řízení, tj. stanovení ceny související služby v elektroenergetice a v plynárenství, by byl rozdělen do dvou rozhodnutí, které se vydají postupně.

V úvahu připadá zahájení správního řízení o stanovení cen související služby v elektroenergetice a v plynárenství jak z moci úřední, tak na návrh držitele licence. Energetický zákon by měl stanovit, jaké další náležitosti by měl návrh na zahájení správního řízení kromě obecných náležitostí návrhu stanovených správním řádem³⁶⁸ obsahovat. Nelze upravit další náležitosti

sieťovýchodvetviach. Způsob a rozsah vykonávání cenové regulace, definování ekonomicky oprávněných nákladů a přiměřeného zisku a další podrobnosti jsou stanoveny prováděcím právním předpisem Úraduprereguláciu v sieťovýchodvetviach (aktuálně jde o vyhlášku č. 221/2013 Z.z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v elektroenergetike a vyhlášku č. 193/2013 Z.z., ktorousa ustanovuje cenová regulácia v plynárenstve.

V Německu je národním regulačním orgánem pro síťová odvětví *Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen* (dále jen: „BnetzA“), resp. regulační orgány jednotlivých spolkových zemí (regulace provozovatelů soustav, k jejichž soustavě je připojeno méně než 100 000 zákazníků a jejichž soustava nepřesahuje hranice spolkové země). BnetzA je pak odpovědná za regulaci provozovatelů přenosových a přepravních soustav. Před začátkem regulačního období stanoví BnetzA provozovatelům soustavy formou správního rozhodnutí horní limit výnosů pro jednotlivé roky celého regulačního období, které trvá 5 let. Vyhlášky Spolkové vlády o regulaci (*Anreizregulierungsverordnung*), o tarifech za přístup k elektrizační soustavě (*Stromnetzentgeltverordnung*) a o tarifech za přístup k plynárenské soustavě (*Gasnetzentgeltverordnung*) pak obsahují postup regulačního orgánu při stanovení horní hranice výnosů na základě uznaných nákladů na provoz soustavy a úpravu vzorců pro výpočet nákladů provozovatelů soustav.

V Polsku jsou principy pro kalkulaci tarifů, podle kterých mají postupovat energetické společnosti při stanovení výše oprávněného zisku, stanoveny nařízením Ministerstva hospodářství. Národní regulační orgán *Urząd Regulacji Energetyki* (dále jen: „URE“) pak ve formě správního rozhodnutí schvaluje návrhy konkrétních tarifů jednotlivých provozovatelů soustav podle příslušných ustanovení energetického zákona.

³⁶⁸ Srov. ustanovení § 37 správního řádu

podání jenom prováděcím právním předpisem Energetického regulačního úřadu, jelikož náležitosti podání nad rozsah toho, co stanoví správní řád, může stanovit zase jen zákon jako právní norma stejné právní síly, což obecně vyplývá z ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu. To nevylučuje, aby energetický zákon stanovil další náležitosti žádosti o zahájení správního řízení o stanovení cen relativně obecně s tím, že podrobnější úpravu obsahu těchto náležitostí svěří prováděcímu předpisu vydávanému Energetickým regulačním úřadem. Z hlediska článku 79 odst. 3 Ústavy a článku 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod není přípustné, aby energetický zákon nebo kterýkoli zvláštní zákon svěřil úpravu náležitosti podání prováděcímu právnímu předpisu bez dalšího, tzn. alespoň bez zcela minimální zákonné úpravy, kterou by bylo možné vyhláškou energetického regulačního úřadu provádět³⁶⁹. Energetický zákon by tak mohl *pro futuro* stanovit, že návrh na zahájení správního řízení o stanovení cen obsahuje i návrh hodnot konkrétních parametrů regulačního vzorce (například hodnotu míry výnosnosti regulační báze aktiv, hodnotu odpisů dlouhodobého majetku, hodnotu aktivovaných investic a nedokončených rozvojových investic, hodnotu vyřazeného majetku, hodnotu regulační báze aktiv, atd.) a/nebo i návrh ceny. Zmocňovací ustanovení by pak zmocňovalo Energetický regulační úřad k vydání vyhlášky o obsahových náležitostech uvedených návrhu.

Energetický regulační úřad by z povahy své působnosti v oblasti regulace cen neměl být návrhem účastníka řízení vázán.

V návaznosti na správné řízení bude nezbytné vyřešit i otázku účastenství ve správním řízení o stanovení ceny související služby v elektroenergetice a ceny související služby v plynárenství. Jelikož tato cena je stanovována jako cena pevná, je nesporné, že se cenové rozhodnutí netýká jenom regulovaného subjektu. Naopak výčet skutečně dotčených adresátů je obecný, neboť v konečném důsledku pevně stanovené ceny mají dopad na všechny odběratelé elektřiny a plynu, kteří ve výsledku regulovanou cenu zaplatí. Jen stěží lze tedy rozporovat skutečnost, že subjekty dotčené cenovým rozhodnutím o stanovení ceny související služby v elektroenergetice a ceny související služby v plynárenství nejsou jenom držitelé předmětných licencí.

Tento fakt by mohl vést k závěru, že režim správního řízení je pro řešení dané problematiky nevhodný, neboť nelze zajistit efektivní participaci všech dotčených subjektů na jeho výsledku.

³⁶⁹ Srov. VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. II vydání. Bova Polygon, Praha 2006; 2012, 412 s.

Zákonodárce však může v tomto o směru především z praktických důvodů vybrat jenom určité „preferované“ účastníky správního řízení, a to stanovením, že účastníky správního řízení o stanovení ceny související služby v elektroenergetice a ceny související služby v plynárenství jsou pouze držitelé licencí, kterých činnost je dotčeným rozhodnutím v rámci správního řízení regulována. Energetický zákon jako *lex specialis* k správnímu řádu by sám taxativně stanovil okruh účastníků správního řízení o stanovení ceny související služby v elektroenergetice a ceny související služby v plynárenství, a to způsobem výslovného určení jediného účastníka řízení³⁷⁰, kterým by byl pouze držitel licence, kterému Energetický regulační úřad stanovuje regulovanou cenu. Takové pojetí by navazovalo na ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu, podle něhož se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. V uvedeném případě se při určování okruhu účastníků správního řízení vycházelo pouze z energetického zákona jako zvláštního právního předpisu, ustanovení § 27 odst. 1 a 2 správního řádu se vůbec nepoužijí³⁷¹. V případě určení držitele licence jako jediného účastníka řízení byla prakticky *ex lege* vyloučena i účast ostatních dotčených osob. V rámci cenové regulace již dnes obdobnou úpravu obsahuje zákon o telekomunikacích, který v ustanovení § 122 odst. 1 stanoví, že v případě uplatnění regulace cen na trzích pro koncové uživatele nejsou koncoví uživatelé účastníky řízení.

³⁷⁰ Srov. např. rozhodnutí NSS ze dne 2. prosince 2003, sp. zn. 7 A 56/2002, v němž se uvádí, že „podle § 47 atomového zákona se v řízení podle tohoto zákona postupuje podle obecných právních předpisů, pokud tento zákon nestanoví jinak. Znamená to, že při vydávání povolení postupuje Úřad podle správního řádu, nestanoví-li atomový zákon jinak. Správní řád je proto subsidiárním předpisem, a protože atomový zákon v citovaném § 14 odst. 1 výslovně a jednoznačně omezuje okruh účastníků řízení o vydání povolení na žadatele, je účastníkem pouze tento žadatel. Výslovné ustanovení vylučuje jiný výklad okruhu účastníků řízení v řízení o vydání povolení podle § 9 atomového zákona. Postavení atomového zákona vůči obecnému procesnímu předpisu (správnímu řádu) je tak jednoznačně vymezeno. Postavení atomového zákona vůči dalším zvláštním předpisům upravujícím další úseky státní správy (mimo jiné i vůči zákonu o ochraně přírody a krajiny) je pak výslovně upraveno buď atomovým zákonem, anebo zvláštními zákony. Nelze nevidět, že mezi těmito zvláštními právními předpisy, upravujícími jednotlivé úseky výkonu státní správy, má atomový zákon určité výhradní postavení v tom, že výkon státní správy a dozor není dekoncentrován (či dokonce přenesen na orgány samosprávy), ale je svěřen jednomu odbornému ústřednímu úřadu... S ohledem na výslovnou úpravu účastníků řízení v § 14 odst. 1 atomového zákona a na uvedené výhradní postavení Úřadu soud uzavírá, že zákon o ochraně krajiny a přírody je zvláštním zákonem, který při splnění podmínek v § 70 přiznává postavení účastníka občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2 správního řádu 1967 (zvláštní předpis jim takové postavení přiznává). Toto postavení jim však přísluší (za podmínek § 70 cit. zákona) toliko ve správních řízeních, kde není okruh účastníků zvláštním předpisem stanoven vůbec, a platí tam § 14 odst. 1 správního řádu, anebo je vymezen speciálně oproti § 14 odst. 1 správního řádu. Toto postavení jim však nepřisluší v řízení, kde zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení; a contrario tak vylučuje, aby kdokoli jiný takové postavení měl, jak to činí ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona“.

³⁷¹ Srov. VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. II vydání. Bova Polygon, Praha 2006; 2012, 336 s.

Vyloučení zákazníků by mohlo narážet na limitaci ze strany práva Evropské unie. Výše zmiňované směrnice třetího energetického balíčku skutečně obsahují hned několik procesních práv adresátů cenové regulace. Nicméně nikde v tomto dokumentu se nehovoří o tom, že by se muselo jednat o proces správního řízení.

Po formální stránce je proces vydávání těchto rozhodnutí více či méně detailně upraven přímo na úrovni zákona a jeho součástí je i zakotvení řádných a mimořádných opravných prostředků, které může uplatnit adresát rozhodnutí regulačního orgánu o stanovení cen.

Závěrem je potřeba zdůraznit, že čím důkladnější, preciznější a formalizovanější proces stanovení cen v elektroenergetice a plynárenství bude, tím bude současně administrativně nákladnější a pomalejší. Nelze pak zamezit riziku, že pravomocné rozhodnutí o stanovení cen nebude vydáno a publikováno před začátkem, resp. v dostatečném časovém předstihu, relevantního regulovaného roku. Řešením by mohlo být ustanovení upravující právní domněnku vydaného rozhodnutí.

Na druhou stranu, zákonodárce může uvažovat i o zavedení formy opatření obecné povahy pro stanovení ceny související služby v elektroenergetice a v plynárenství.

5. Závěr

Práce se v úvodních kapitolách věnuje nezbytnému výkladu pojmů elektroenergetiky, plynárenství a cenové regulace, přičemž není opomenout historický exkurz, důvody uplatňování, obecné východiska a ústavní meze výkonu cenové regulace v podmínkách České republiky. Uvedené argumenty vedou k závěru, že cenová regulace je legitimní nástroj státu k udržení cenové stability za podmínky, že její výkon je přiměřen účelu, jehož má být cenovou regulací dosaženo.

Část zabývající se právní úpravou výkonu cenové regulace reaguje na vliv evropské legislativy a nabízí i popis obecné úpravy zákona o cenách a zákona o cenových orgánech a speciální úpravu cenové regulace zakotvenou v energetickém zákoně.

Jádro práce je věnováno teoretickému rozboru jednotlivých hledisek institutu cenové regulace v elektroenergetice a v plynárenství. Předmětem výkonu cenové regulace Energetickým regulačním úřadem jsou v elektroenergetice a v plynárenství především tzv. kapacitní činnosti, tj. přenos a distribuce elektřiny, přeprava a distribuce plynu. Cenovou regulaci vykonává Úřad v rámci regulačních období, pro která stanoví zásady cenové regulace, kterými se cenová regulace řídí za účelem zajištění transparentního a předvídatelného výkonu. Na základě zásad cenové regulace definuje Úřad jednotlivé parametry regulačního vzorce. Předpokladem pro stanovení cen je konsekvantní analýza podkladů předkládaných regulovanými subjekty, kterými jsou jednak pravidelně předkládané regulační výkazy a poskytované podklady a informace pro výkon cenové regulace. Povolené výnosy společně s ostatními parametry regulačního vzorce oznamuje Úřad dotčeným subjektům prostřednictvím neformální správní činnosti, kterou je oznámení parametrů. Z povolených výnosů se pak vyvozuje výsledná cena související služby v elektroenergetice a v plynárenství, kterou Úřad zveřejní prostřednictvím cenového rozhodnutí pro regulovaný (kalendářní) rok.

Z materiálního hlediska je zákonný rámec cenové regulace zakotven ustanovením § 19a energetického zákona. V rámci výkonu cenové regulace musí Energetický regulační úřad postupovat tak, aby stanovené ceny pokrývali ekonomicky oprávněné náklady na zajištění spolehlivého, bezpečného a efektivního výkonu licencované činnosti, dále odpisy a přiměřené

zisk zajišťující návratnost realizovaných investic do zařízení sloužících k výkonu licencované činnosti.

U problematiky forem správních aktů cenové regulace se práce zabývá obecným popisem základních znaků forem správní činnosti, které jsou nebo by mohly být využívány pro účely výkonu cenové regulace Energetickým regulačním úřadem v odvětvích elektroenergetiky a v plynárenství. Důraz je kladen na v současnosti judikovanou formu cenových rozhodnutí jako právních předpisů, opomenuta není ani možnost vydání aktů cenové regulace ve formě individuálních správních aktů nebo opatření obecné povahy, jejichž využití není *de lege lata* zapovězeno.

V rámci kapitoly o přezkoumatelnosti správních aktů cenové regulace je prostor věnován případnému využití opravných prostředků ve správním řízení, dále žalobě ve správním soudnictví, jejich zrušení cestou dozorčích prostředků nebo ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu.

Závěrečná část práce se pak věnuje obecnému nastínění možného řešení budoucí právní úpravy cenové regulace v odvětvích elektroenergetiky a plynárenství, přičemž by bylo žádoucí, aby právní úprava cenové regulace v energetických odvětvích představovala samostatnou právní úpravu. Energetický zákon by měl upravit jak formální, materiální, tak případně i procesní předpoklady výkonu cenové regulace Energetickým regulačním úřadem.

6. Resumé v anglickém jazyce a klíčová slova / Summary and the key words

„Legal Aspects of the Price Regulation in Electricity and Gas Sectors“

The thesis focuses on the price regulation in electricity and gas sector in the Czech Republic. Electricity and gas distribution and electricity and gas transmission are the so-called natural monopolies, the operation of which relies on only one network because the rollout of a parallel infrastructure is not effective in economic terms. To prevent monopolies from dictating prices uncontrollably, they shall be subjected to the government regulation. On the other side, any state intervention aimed at the price regulation for goods and services inevitably raises the questions of constitutional conformity. The aim of the thesis is to provide a non-exhaustive legal analysis of contemporary price regulation including but not limited to procedural, material and formal aspects of the price regulation in electricity and gas sector. The current practice defines the price regulation as the determination of prices by competent executors of public administration that shall avoid or manage potential conflict between commercial procedures (e.g. maximizing profit) of the transmission and distribution system operators and the interests of the people using their services.

Besides the introduction and conclusion, the thesis contains of three chapters which are then further divided into relevant subsections

The introductory parts are devoted to interpretation of terms necessary for better understanding of electricity and gas market functioning and to acquaintance of current European and national legislation providing the framework for the general performance of price regulation and outline the specifics of price regulation in the energy sector including the historical background, reasons for applying, general conditions and limits for the performance of the price regulation in the Czech Republic.

The core of the thesis is devoted to the theoretical analysis of various legal aspects of the price regulation in the electricity and gas industries.

Firstly, in the Czech Republic, the Energy Act sets up the Energy Regulatory Office for the purpose of regulation in the energy sector. The limits and condition of price regulation

performed by Energy Regulatory Office are further set by the Pricing Act and the the Price Regulation Competence Act. Under the Energy Act, the Office is obliged to perform the price regulation during the regulatory periods (at least 5 years) based on the basic principles of price regulation set before the regulatory period in order to guarantee the transparent and predictable course of action. Upon the price regulation principles Energy Regulatory Office fixes the parameters for the regulatory formula determining a reasonable level of profit for regulated entities, ensuring adequate quality of the services provided to customers, with effective spending of costs, support future investments, provide for the resources required for network renovation, and continue to improve efficiencies, from which also customers will benefit. This shall be reflected in the price decision for the regulated year published until 30 November of the year preceding the regulated year.

In accordance with contemporary case law, the price decisions are considered as normative administrative acts. Nevertheless, the price decision might be in the light of current legislation considered as an individual administrative act or a measure of general nature. The thesis therefore provides comprehensive analyses of the characteristics of all of the above mentioned forms of administrative action.

In connection with control of legality, the thesis sums up ways of possible administrative and judicial review of price regulation administrative acts.

The final part is devoted to a general outline of *de lege ferenda* legal framework proposal. It would be desirable that the formal, material and procedural requirements of the price regulation in energy sector are enshrined in the Energy Act.

The thesis has been completed with respect to the legal Framework as of 30 September 2016.

Key words: price regulation, energy sector, legal forms, price decision, review of administrative acts

7. Abstrakt a klíčová slova/ Abstract

Právní aspekty cenové regulace v odvětví elektroenergetiky a plynárenství

Rigorózní práce se zabývá výkonem cenové regulace v odvětví elektroenergetiky a plynárenství v České republice. Cenová regulace se v souladu s předpisy třetího energetického balíčku, zákona o cenách a energetického zákona, uplatňuje u provozovatelů energetických soustav, kteří reprezentují přirozený monopol. Z materiálního hlediska pokrývají regulované ceny v elektroenergetice a v plynárenství ekonomicky oprávněné náklady na zajištění bezpečného a efektivního výkonu licencované činnosti, dále odpisy a přiměřený zisk zajišťující návratnost investic. Z formálního pohledu jsou správní akty cenové regulace v souladu s ustálenou judikaturou považovány za normativní správní akty. Práce se věnuje i využití jiných forem správní činnosti pro výkon cenové regulace a možnostem přezkumu správních aktů cenové regulace.

Klíčová slova: cenová regulace, energetika, právní formy, cenové rozhodnutí, přezkum správních aktů

Legal Aspects of the Price Regulation in Electricity and Gas Sectors

The aim of the thesis is to provide a legal analysis of contemporary price regulation in electricity and gas sector in the Czech Republic. Under the current legal framework of Third Energy Package and the national pricing and energy legislation, the price regulation is most commonly used for natural monopolies which are in electricity and gas sector represented by the operators of the transmission and distribution systems. From the material aspects, the regulated prices shall cover the economically justified costs to ensure safe and efficient performance of licensed activities, as well as depreciation and reasonable profit to ensure return on investments. From a formal point of view, the administrative acts of price regulation are, in accordance with contemporary case law, considered as normative administrative acts. Nevertheless, the thesis is also considering the other forms of administrative action for the performance of price regulation and the possible review of administrative acts of price regulation.

8. Použitá literatura

1. BLACK, J. Using Rules Effectively in Regulation and Deregulation, edited by C.McCrudden. Oxford: Oxford University Press, 1990
2. BĚLOHLÁVEK, A., HÓTOVÁ, R. Cenová regulace z pohledu tuzemské, komunitární a mezinárodní úpravy a ochrany investic. Sagit. 2008
3. BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2011
4. BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A.. Teorie práva. Praha: EUROLEX Bohemia. 2011
5. BOUŠOVÁ, I., CHVÁTAL, T., MIKYSKA, M., NEUŽIL, J., PLECHÁČ, F., ZAPLATÍLEK, J. Energetická legislativa v kostce 2. Komentář k Energetickému zákonu a zákonu o hospodaření energií včetně prováděcích předpisů k oběma zákonům. Aktualizované vydání. Praha 2005
6. BUREŠ, J., DRÁPAL, L., KRČMÁR, Z., MAZANEC, M. Občanský soudní řád. Komentář. I. díl (§ 1 až 200). 6. vydání. C.H. Beck, Praha 2003
7. DAL BÓ, E.Regulatory Capture: A Review: In: Oxford Review of Economic Policy. Vol 22. No 2 zveřejněno:
http://faculty.haas.berkeley.edu/dalbo/Regulatory_Capture_Published.pdf
8. GERLOCH, A. Teorie práva. 6. Vydání. Plzeň: Aleš Čeněk. 2013
9. GLAESER, M. G. Outlines of Public Utility Economics, New York: MacMillan, 1927.
10. HANDRLICA, J. K aktuálnemu vývoju v oblasti úpravy cezhraničného pohybu, ochrany a zaobchádzania s investíciami do energetických odvetví v medzinárodnom a európskom práve. in: Ekonomické, politické a právne otázky medzinárodnýchvzťahov, Bratislava: VydavateľstvoEkonom, 2008.
11. HANDRLICA, J. Nezávislé správny orgány. Studie 3/2009. Studie Národohospodárského ústavu Josefa Hlávky
12. HANDRLICA, J. Primárne európske právo a energetický priemysel. In Právny obzor. 2008, č. 5
13. HANDRLICA, J. Problematika koncepcie úradov typu nezávislého regulačného orgánu a jej reflexia v slovenskom právnom poriadku. In Právny obzor. 2005, č. 1

14. HEJČ, D. Kontrola zákonnosti rozhodovacích procesů v oblasti cenové regulace. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum, 2013
15. HEJČ, D. Smíšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy. Právník. 2016, roč 155, č. 10
16. HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. 8. vydání, C. H. Beck, 2009
17. HENDRYCH, D., FIALA, J., HRUŠÁKOVÁ, M., HURDÍK, J., KRATOCHVÍL, V., MACHÁČKOVÁ, M., STAVINHOVÁ, J., TELEC, I. Právnícký slovník. 2. rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003
18. HEŘMAN, J. Vývoj názorů na podstatu elektřiny. 1. Část. Experimenty, mýty, hypotézy in Časopis Elektro. Odborný časopis pro elektrotechniku. č. 2/2002
19. HUSÁR, J. Právna regulácia ingerencie orgánov verejnej moci do podnikania. Equilibria. Košice. 2007
20. CHEMIŠINEC, I., MARVAN, M., NEČESANÝ, J., SÝKORA, T., TŮMA, J. Obchod s elektřinou. Příbram: PBtisk, 2002.
21. JONES, C. (ed.). EU Energy Law, Vol. I The Internal Energy Market The Third Liberalisation Package. Leuven: CLAYES & CASTEELS bvba, 2010
22. JOSKOW, P. L. Regulation of natural Monopolies. In MITCHELL POLINKSY, A., Shavell, S. Handbook of Law and Economics. North-Holland. 2006
23. KNAPP, Viktor. Teorie práva, Praha: C. H. Beck, 1995
24. KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. Právní rozhledy. 2010, roč. 18, č. 18
25. KOLEKTIV AUTORŮ. Encyklopedie plynárenství. Praha: GAS, 2006
26. KOLEKTIV AUTORŮ. Trh s elektřinou; Úvod do liberalizované energetiky. Praha: Asociace energetických manažerů, 2011
27. KOLEKTIV AUTORŮ. Trh s plynem; Úvod do liberalizované energetiky. Praha: Asociace energetických manažerů, 2015
28. KRÁL, J. Diskuse. Potenciál institutu opatření obecné povahy v oblasti regulace cen a úhrad. Správní právo. č. 7/2012, Ročník XLV
29. KUBÍČEK, M. Súdny prieskum normatívnych správnych aktov orgánov štátnej správy. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2013

30. LAVICKÝ, P. a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1-654). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014
31. LESSER, A., GIACCHINO, L. Fundamentals of Energy Regulation. Vienna, Public Utility Reports, 2009
32. MACUR, J. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita. 1992
33. MACHEK, O., HNILICA, J. Methods of Network Industries Regulation, 2010, zveřejněno:
https://www.researchgate.net/publication/227473312_Methods_of_network_industries_regulation
34. MANKIW, G. N. Zásady ekonomie. Praha : Grada Publishing, 2009
35. MARVAN, M., NĚMEČEK, B., ŠOLC, P., GASZCZYK, J., KANTA, J., BERAN, H. Obchodování s elektřinou: průvodce liberalizovaným trhem v České republice. Praha: Plejáda, 2001.
36. MASING, J., MARCOU, G. Unabhängige Regulierungsbehörden – Organisationsrechtliche Herausforderungen in Frankreich und Deutschland (eds.). Tübingen: Mohr Siebeck, 2010
37. ONDREJOVÁ, D. K charakteru práv a povinností nabytých z titulu udělení licence na podnikání v energetických odvětvích. Správní právo. 2009, č. 1
38. PHILLIPS, C.F. Jr. The Regulation of Public Utilities: Theory and Practice, Arlington, VA: Public Utilities Report, Inc., 1993
39. PRÁŠKOVÁ, H., KOPECKÝ, M. O veřejné správě. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica 1/2010. 1. vydání. Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Carolinum. 2010.
40. POHL, T.: Cena jako náležitost smluv uzavíraných podle občanského a podle obchodního zákoníku (první část). Bulletin advokacie. 1994, č. 1
41. POTOMSKÝ, M. Nad novelou energetického zákona. Právní zpravodaj. 2005, č. 3
42. PRCHAL, P., HOLÍK, M. Problematika určování cen v teplárenském odvětví z pohledu spotřebitelských rizik. PROSSER, T., Law and the Regulators, Oxford, U.K.: Clarendon Press, 1997
43. SAMUELSON, P. A, NORDHAUS, W. D. Ekonomie. Nakladatelství Svoboda. Praha 1991

44. SEDLÁČEK, J., VAOUCH, P. Reálná hodnota v cenové regulaci přirozeného monopolu. *Ekonomie a Management*. 2009
45. SLANÝ, A. a kol. Makroekonomická analýza a hospodářská politika. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003
46. SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010
47. SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, a. s., 2005
48. SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. Ústava České republiky, Komentář, C. H. Beck, Praha, 2007
49. SVOBODA, P. Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Linde Praha, a. s., 2007, s. 13 i s příslušnými odkazy na relevantní literaturu
50. SZABO, V. Ochrana hospodářské soutěže v tepelné energetice. *Revue pro právo a technologie*, 2015, roč. 6, č. 12
51. SZABO, V. Vlastnictví energetických zařízení. *Revue pro právo a technologie*. 2013, č. 7
52. ŠÍP, E. Československý cenový zákon a státní cenová politika. *Průmyslové vlastnictví* č. 11/1992
53. TILSCH, E. Rakouské právo občanské část všeobecná. Praha. Věšhrd, 1906
54. VEDRAL, J. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo číslo 7/2012 Ročník XLV*
55. VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. II. Aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVAPOLYGON. 2012
56. VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004
57. ZDVIHAL, Z. K vybraným aspektům některých opatření na ochranu zákazníka v rámci trhu s elektřinou a plynem. *Právní rozhledy*. 2015, č. 10