

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Martin Helus

Právní rámec pro regulaci cen v energetice

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Jakub Handrlica, LL.M., Ph.D., DSc.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce: 27. 8. 2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 122 094 znaků včetně mezer.

.....

Martin Helus

V Praze 27. 8. 2023

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu mé diplomové práce prof. JUDr. Jakobovi Handrlíkov, LL.M., Ph.D., DSc., za vedení práce, vstřícnost, trpělivost a radu při volbě univerzity pro absolvování Erasmu.

Obsah

Úvod.....	1
1 Energetické právo	3
2 Vývoj energetiky.....	5
2.1 Liberalizace energetického trhu.....	5
2.2 Unbundling	7
3 Složení ceny v energetice.....	8
3.1 Povolenky na emise skleníkových plynů.....	9
3.1.1 Účel emisní povolenky	9
3.1.2 Získávání emisních povolenek	10
4 Právní úprava regulace cen v energetice.....	11
4.1 Evropská regulace.....	11
4.2 Vnitrostátní regulace.....	12
4.2.1 Zákon o cenách.....	12
4.2.2 Energetický zákon	13
4.2.3 Vyhláška Energetického regulačního úřadu.....	14
5 Regulace cen	17
5.1 Vyhláška Energetického regulačního úřadu	20
5.1.1 Cenová regulace Energetického regulačního úřadu	22
5.1.2 Regulační období.....	23
5.2 Zásady cenové regulace.....	23
5.3 Předpoklady pro cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu	24
5.3.1 Ekonomicky oprávněné náklady	27
5.3.2 Odpisy	28
5.3.3 Přiměřený zisk.....	29
5.3.4 Mezinárodní přeprava plynu	29
5.4 Cenová regulace	30
5.4.1 Forma cenového rozhodnutí.....	31
5.4.2 Vývoj formy cenového rozhodnutí	34
5.4.3 Individuální správní akt.....	36
5.5 Přezkum cenových rozhodnutí	40
5.5.1 Přezkum cenových rozhodnutí jako podzákonných právních aktů	41
5.5.2 Cenové rozhodnutí jako individuální správní akt	42
6 Cena tepelné energie	45
6.1 Regulace cen v teplárenství	46
7 Cenová regulace v mimořádné tržní situaci.....	48

7.1	Forma regulace v mimořádné tržní situaci	48
	Závěr.....	50
	Seznam použitých zdrojů	0
	Právní rámec pro regulaci cen v energetice.....	6
	Abstrakt	6
	Klíčová slova: regulace cen, forma cenového rozhodnutí, přezkum cenových rozhodnutí.....	6
	Legal Framework for Price Regulation in the Energy Sector	7
	Abstract	7
	Keywords: price regulation, form of price decision, review of price decisions.....	7

Úvod

Energetika je důležitou součástí společnosti a pomáhá uspokojovat základní životní potřeby obyvatel. Přispívá k hospodářskému rozvoji a je základním stavebním kamenem průmyslu. Díky dostupným energiím se zvyšuje životní standard a prohlubuje pocit bezpečí a jistoty. Její důležitost potvrzuje i zájem mezinárodních společenství, které si stanovují za cíl poskytnout přístup k energiím, zvláště pak k elektřině, všem obyvatelům planety a zaručit tak ekonomický rozvoj chudých oblastí. S tím jde ruku v ruce snaha o snižování emisí a ochranu klimatu.

Dostupnost energií je klíčová pro hospodářský rozvoj, který ohrozila ruská agrese. Omezení dodávek zemního plynu bylo hlavním důvodem zvýšení cen plynu, na které navázalo zvýšení cen elektřiny a tepla, protože jejich podstatná část je vyráběna z plynových zdrojů. Součástí výroby elektřiny v Evropě je velké množství plynových elektráren, které před energetickou krizí byly využívány jako levný zdroj elektrické energie a které dokázaly uspokojit poptávku. Kvůli omezeným dodávkám plynu cena energií několikanásobně vzrostla a jednotlivé státy společně s Evropskou unií musely tuto situaci vyřešit. Vážnost této situace zdůraznily obavy z ochromení hospodářství členských států. Trh se postupem času stabilizoval, k čemuž přispělo nejen zastropování cen energií a zprovoznění terminálů na zkapalněný plyn, ale také snížení spotřeby domácností.

Energetická krize zdůraznila problémy, které byly dlouho přehlíženy. Kvůli značné závislosti na jednom dodavateli plynu, který zneužil své dominance k nátlaku na evropské státy, byla Evropa donucena k rychlému řešení situace. Krize zdůraznila dlouhodobé problémy, jako jsou nedostačující kapacity na přepravu plynu ze Španělska do dalších částí Evropy a malá snaha o diverzifikaci zdrojů. To dělalo Evropu zranitelnější vzhledem k nátlaku ze strany Ruska jako hlavního dodavatele plynu. Energetika následně opanovala veřejnou debatu a stala se hlavním tématem českého předsednictví v Radě Evropské unie.

Cílem této práce je rozebrat regulaci cen v energetice a přispět k debatě v otázkách řešených doktrínou, jimiž se justice dosud zabývala spíše minimálně. Diplomová práce podrobí analýze tržní stránku ceny, do které spadají ceny emisních povolenek a tvorba ceny elektřiny.

Část této práce bude věnována cenová regulaci energií, v níž budou rozebrány základní předpisy upravující tuto oblast. Bude zde věnována pozornost i evropské úpravě, která ovlivňuje český právní řád a která je reflektována věcným záměrem nového energetického zákona. Samotným jádrem bude rozbor formy regulace cen v plynárenství a elektroenergetice. Soudy zatím tuto konkrétní otázku nezodpověděly, ale ustálená praxe v cenových rozhodnutích vzbuzuje nejasnosti, které potvrdil i zákonodárce ve věcném záměru k novému energetickému zákonu.

Diplomová práce si klade za cíl analyzovat evropskou úpravu společně s evropskou judikaturou, které by mohly podpořit četné názory akademiků, že cenová rozhodnutí mají podobu individuálních správních aktů. Práce se zaměří na regulaci kapacitních činností v plynárenství a elektroenergetice. Hlavní otázkou této práce bude posoudit nejen dosavadní praxi cenových rozhodnutí, ale také to, zda cenová rozhodnutí kapacitních činností jsou abstraktními právními akty. Tato práce by také měla analyzovat evropskou úpravu a porovnat ji s českou úpravou. Práce by měla odpovědět na otázku, zda česká úprava a dosavadní praxe naplňuje dostatečně nároky evropské úpravy.

Diplomová práce se bude zabývat i možnostmi ochrany proti cenovým rozhodnutím. V této části bude cílem zodpovědět otázku přímé aplikovatelnosti evropských směrnic, které by měly rozšířit možnosti ochrany adresátů cenových rozhodnutí.

Předposlední část této práce bude věnována regulaci tepelné energie a vymezení rozdílnosti regulace elektrické energie a plynu.

V poslední části se práce zaměří na nový institut mimořádné tržní situace. Ten byl zaveden do zákona jako odpověď na energetickou krizi a má za úkol poskytnout nástroj k řešení mimořádných situací, které se týkají cen energií. Následovat bude srovnání tohoto institutu s cenovým moratoriem, aby bylo zřejmé, zda se vzájemně vylučují, nebo ne.

1 Energetické právo

Energetické právo vstoupilo do veřejné debaty hlavně kvůli vysokým cenám energií a na základě intenzivních diskusí ohledně postupného přechodu k obnovitelným zdrojům. Energetická krize tak poskytla prostor k řešení energetické problematiky, včetně energetického práva. V důsledku těchto událostí by mohl vzrůst zájem právě o tuto oblast práva.

Odborná debata se zabývala energetickým právem již v minulém tisíciletí a snaha o jeho vymezení je patrná z pokusů o definici tohoto práva. V roce 1996 Adrian Bradbrook definoval energetické právo jako „*přidělování práv a povinností týkajících se využívání všech energetických zdrojů mezi jednotlivci, mezi jednotlivci a vládou, mezi vládami a mezi státy*“.¹ Tato definice se snaží postihnout regulování energetických zdrojů. Jelikož energetické zdroje a jejich využívání je odlišné, bývá tato definice kritizována za to, že se zaměřuje na rozlišení jednotlivých zdrojů energie a nepojímá energetické právo jako celek, tzn. vymezuje pouze jeho jednotlivé části. Proto někteří autoři volají po přehodnocení tohoto přístupu.² Energetické právo prochází vývojem a je výsledkem reakcí na rozvoj energetické oblasti. Ten probíhal hlavně ve 20. století, kdy docházelo k ustanovení prvotních tezí energetického práva.

Autoři profesor Heffron a profesor Talus rozlišili pět vývojových fází energetického práva.³ Cílem prvotní fáze bylo zabezpečit ochranu pracovní síly, druhou fází představovala snaha zajistit energetické zdroje pro potřeby společnosti. Během této fáze také vzniklo Evropské společenství uhlí a oceli. Třetí fáze měla vytvořit svobodný energetický trh. Ve čtvrté fázi probíhala snaha o rozvoj energetické infrastruktury. V poslední fázi je největší důraz kladen na zajištění energetické spravedlnosti. Tato fáze je podle autorů zatím pouze debatována a stále nedochází k její realizaci. Cílem této poslední fáze je zajistit všem lidem volný přístup k energiím v dostupné formě, aby již nedocházelo ke kritické situaci s jejím nedostatkem. Tato otázka je debatována i na mezinárodní půdě a projevuje se neustálým snižováním počtu obyvatel planety, kteří nemají přístup k elektřině. Podle zprávy Tracking SDG7⁴ klesá počet osob bez přístupu k elektřině.

¹ BRADBROOK, A. J. Energy Law as an Academic Discipline. *Journal of Energy & Natural Resources Law* [online]. 1996, 14(2) [cit. 2023-07-09]. ISSN 2376-4538. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/02646811.1996.11433062>

² HEFFRON, R. et al. A treatise for energy law. *Journal of World Energy Law and Business* [online]. 2018, 11(1), 34–48 [cit. 2023-07-08]. ISSN 17549965. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwx039>

³ HEFRON, R. a K. TALUS. The evolution of energy law and energy jurisprudence: Insight for energy analysts and researchers. *Energy Research & Social Science* [online]. 2016, 19, 1–10 [cit. 2023-07-09]. ISSN 2214-6296. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.05.004>

⁴ ESMAP. Results. *Trackingsdg7.esmap.org* [online]. © 2023 [cit. 2023-07-08]. Dostupné z: <https://trackingsdg7.esmap.org/results>

Je otázkou, zda lze vnímat energetické právo jako samostatnou oblast, nebo se jedná o součást správního práva. Energetické právo není jednotně definováno. Jeho hlavním těžištěm by měla být regulace energetických zdrojů v průběhu celého životního cyklu energie.⁵

Pro vymezení energetického práva jako samostatné oblasti je důležité poznamenat, že se jedná o obor, kterým se prolíná jak veřejnoprávní regulace, tak soukromoprávní regulace. Ve veřejnoprávní regulaci se jedná např. o úpravu licenčních řízení a povolovací řízení, u kterých dochází k aplikaci správního práva. V energetickém právu dochází i k využití smluv podle občanského zákoníku, kterými se ustanovují vztahy mezi spotřebiteli a podnikateli nebo podnikateli navzájem. Energetické právo je úzce propojeno s právem životního prostředí, např. při využívání nejlepších dostupných technologií. Mezi další oblasti, které jsou úzce propojeny, patří správní právo a právo hospodářské soutěže.

Energetické právo je důležitou součástí dnešního společenského života, jelikož upravuje nakládání s energiemi a jejich zdroji, a proto souhlasím se závěrem magistry Blahoudkové:

„Vzhledem k dlouhodobé tradici energetického práva a jeho neustále rostoucímu významu nejen v ČR, ale i v Evropě a zbytku světa, je nepochybné, že si zaslouží i společenskou akceptaci. Proto dojde-li k jeho společenské akceptaci, dle názoru autorky tím budou splněna všechna odvětvová kritéria a energetické právo bude moci být považováno za samostatné právní odvětví.“⁶

⁵ HEFRON, R. a K. TALUS. The evolution of energy law and energy jurisprudence: Insight for energy analysts and researchers. *Energy Research & Social Science* [online]. 2016, 19, 1–10 [cit. 2023-07-09]. ISSN 2214-6296. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.05.004>

⁶ G.B. Je energetické právo nové právní odvětví? In: *Blahoudkova.cz* [online]. 15. 10. 2020 [cit. 2023-07-09]. Dostupné z: <https://www.blahoudkova.cz/2020/10/15/je-energeticke-pravo-nove-pravni-odvetvi/>

2 Vývoj energetiky

Energetický trh v České republice si prošel vývojem, který byl ovlivněn společenskou a politickou situací v jednotlivých obdobích. Po II. světové válce se zvažovalo znárodnění energetického sektoru. Energetický sektor byl považován za strategicky významný, a proto se komunistická vláda rozhodla, že bude strategicky významné odvětví ovládat stát. Snahou bylo zajištění efektivního řízení a ochrany trhu před dalšími subjekty. Díky tomu získala Československá republika absolutní monopol na trhu. Toto období se dá podřadit pod tzv. druhou fázi, která byla definována v článku *The evolution of energy law and energy jurisprudence*.⁷ Československá republika se snažila zajistit dostatek zdrojů pro další rozvoj poválečného hospodářství.

Po skončení období plánovaného řízení ekonomiky bylo cílem privatizovat energetickou oblast a zřídit trh s energiemi. Podnikatelé dostali možnost se zapojit do energetického odvětví, v němž měl stát výhradní monopol. K tomu měl pomoci nový zákon.⁸ Tato změna měla zefektivnit energetický sektor. Po konci komunistického režimu byl větší důraz kladen na rozvoj ochrany klimatu a tento trend se začal projevovat i v energetickém sektoru.⁹ Existovala rovněž snaha přiblížit energetický sektor standardům Evropské unie (dále jen EU) a nastavit cíle do budoucna. Proto došlo v roce 2004 ke schválení energetické koncepce, která se zabývala také maximální šetrností k životnímu prostředí.¹⁰ Naopak v komunistickém řízení energetického sektoru se ochrana klimatu vůbec nebrala v potaz.

2.1 Liberalizace energetického trhu

Česká republika se stala v roce 2004 členem EU a před tím bylo nutné, aby se přizpůsobila pravidlům společného trhu. Cílem EU bylo přeměnit energetický trh ovládaný státy nebo jimi vlastněnými společnostmi v trh s fungující hospodářskou soutěží. K tomu měl přispět i tzv. unbundling neboli rozdělení přepravy, distribuce a prodeje.

⁷ HEFRON, R. a K. TALUS. The evolution of energy law and energy jurisprudence: Insight for energy analysts and researchers. *Energy Research & Social Science* [online]. 2016, 19, 1–10 [cit. 2023-07-09]. ISSN 2214-6296. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.05.004>

⁸ Zákon č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o Státní energetické inspekci.

⁹ Důvodová zpráva k zákonu, č. 458/2000 Dz. Obecná část. – „stanovit povinnost držitelů autorizace při výkonu vymezených činností minimalizovat negativní dopady na životní prostředí“.

¹⁰ Usnesení vlády České republiky č. 211 ze dne 10. března 2004.

Přípravy na liberalizaci evropského trhu začaly ještě před vstupem ČR do EU. V počátku se EU snažila, aby ceny byly stanovovány transparentně. K tomu vydala směrnice č. 90/547 a č. 90/377, jejichž cílem bylo dosáhnout přehledné tvorby cen plynu a elektrické energie¹¹.

Samotný proces liberalizace probíhá ve fázích. Po snahách o větší transparentnost se EU pokusila otevřít trh s plynem a elektřinou. Jelikož se jednalo o prvotní pokus o liberalizaci, ponechávala směrnice č. 1996/92/ES širší prostor pro svou aplikaci. Cílem této směrnice byla snaha o liberalizaci trhu. Státy sice naplnily formální požadavky směrnice, ale zamýšlený efekt se nedostavil. V praxi totiž nedošlo ke vzniku konkurence na trhu a v členských státech nevznikla hospodářská soutěž.

Evropská unie následně stanovila druhou fázi, ve které vydala druhý energetický balíček, který obsahoval směrnici č. 2003/54/ES. Oproti první fázi, kdy měly subjekty povinnost oddělit účetnictví pro jednotlivé činnosti, druhá fáze nastavila vyšší nároky na oddělení účetních informací a přidala k nim i oddělení manažerských činností. Spolu s tím mělo dojít k rozdělení samotných subjektů s licenci na obchodování nebo distribuci. Další povinností byl vznik národního nezávislého regulátora.^{12,13}

Ve třetí fázi došlo k přepracování předchozí legislativy a doplnění o nová pravidla. Cílem tohoto balíčku bylo úplné vlastnické oddělení. Jelikož členské státy s tím nesouhlasily, přišla EU s alternativními možnostmi, které jsou podrobněji popsány v rámci dalšího bodu. Dále došlo k posílení role národního nezávislého regulátora. Mimo posílení národních regulátorů došlo i ke zřízení mezinárodní Agentury pro spolupráci energetických regulačních úřadů (ACER).¹⁴ Jejím cílem je koordinovat práci národních regulačních úřadů a napomáhat při tvorbě legislativy, která se týká energetické sítě a která může být nápomocná při jednotlivých rozhodnutích. Národní úřady mají povinnost spolupráce s ACER. Koordinace národních úřadů je důležitá z pohledu fungování komunitního trhu s energiemi. Hlavním cílem ACER je pomáhat regulačním orgánům při plnění regulačních úkolů prováděných v členských státech a na unijní úrovni koordinovat jejich činnost, působit jako prostředník a urovnávat spory mezi nimi.¹⁵

¹¹ ASOCIACE ENERGETICKÝCH MANAŽERŮ. *Úvod do liberalizované energetiky*. 2., aktualiz. vyd. [online]. Praha: Asociace energetických manažerů, 2016 [cit. 2023-07-09]. ISBN 978-80-260-9212-4. Dostupné z: <https://www.mpo-efekt.cz/upload/7799f3fd595eccc1fa66875530f33e8a/kniha-trh-s-elektrinou.pdf>

¹² Článek 23 směrnice 2003/54/EU a článek 25 směrnice 2003/55/EU.

¹³ BRABCOVÁ, L. *Vlastnický unbundling jako nástroj liberalizace evropského energetických trhů*. Ostrava: Key Publishing, 2009, s. 27. ISBN 978-80-7418-008-8.

¹⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/942 ze dne 5. června 2019, kterým se zřizuje Agentura Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů.

¹⁵ Ustanovení odkazuje na článek 57 směrnice (EU) 2019/944 a článek 39 směrnice 2009/73/ES.

ACER také přispívá k zavádění společných regulačních postupů a dohledu. Touto činností dochází k zajištění jednotného, efektivního a účinného uplatňování práva EU ve snaze dosáhnout cílů v oblasti klimatu a energetiky.

2.2 Unbundling

Společně s liberalizací trhu si EU stanovila za cíl oddělit vlastnictví přenosových a přepravních soustav od poskytovatelů nebo výrobců energií. Jelikož jsou pro trh s energiemi tyto soustavy klíčovou součástí a jejich vybudování je extrémně nákladné, vede to subjekty k tomu, že odmítají infrastrukturu nabídnout ostatním subjektům na trhu. Z toho důvodu byl zaveden tzv. unbundling v energetickém prostředí, který má těmto tendencím čelit.

Jeho cílem je podpořit hospodářskou soutěž na trhu s elektřinou i plynem tím, že dojde k oddělení vlastníků infrastruktury a výrobců nebo prodejců energií. Přístup k energetické infrastruktuře by měl být umožněn všem subjektům a tím by mělo dojít k podpoře hospodářské soutěže v energetického sektoru: „*To znamená, že ceny elektřiny a zemního plynu by se měly řídit fungováním trhů a budou kolísat podle nabídky a poptávky.*“¹⁶

Členské státy mohou aplikovat dva alternativní modely nezávislého provozovatele soustavy (independent system operator – ISO) nebo nezávislého provozovatele přenosové soustavy (independent transmission operation – ITO). „*Obě možnosti jsou méně přísné než úplné oddělení vlastnictví a nevyžadují prodej přenosové soustavy. Hlavním rozdílem mezi nimi je, že v modelu ISO je provozovatelem soustavy třetí strana a síť je této ISO v praxi pronajímána. V modelu ITO zůstává provozovatel soustavy ve stejné vertikální struktuře a vyžaduje se pouze právní oddělení a vyčlenění ITO. Pokud však již bylo v daném členském státě provedeno oddělení vlastnictví, nebylo možné výjimku uplatnit a členské státy tak nemohly ,udělat krok zpět‘.*“¹⁷

¹⁶ TALUS, K. *Introduction to EU energy law*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016, s. 29. ISBN 9780198791829.

¹⁷ Tamtéž, s. 26.

3 Složení ceny v energetice

Výsledná cena, kterou zákazník platí za energii, je součtem několika položek, které se dělí na regulované a neregulované. Neregulovaná část ceny je tvořena tržními mechanismy, regulovanou část pak orgány veřejné moci ovlivňují skrze cenovou regulaci a určují její výši.

Velkoobchodní cena elektřiny na burze se určuje podle ceny závěrné elektrárny.¹⁸ Tou je nejnákladnější zdroj na výrobu elektřiny, který stanovuje základní cenu pro ostatní zdroje na trhu. Zdroje se řadí vzestupně na základě výrobních nákladů. Nižší náklady mají většinou nefosilní zdroje nebo zdroje, které jsou méně finančně náročné na pořízení surovin na výrobu, např. jaderné zdroje nebo větrné, vodní a solární. Na druhém konci jsou zdroje uhelné či plynové. Tyto zdroje jsou dražší kvůli ceně surovin a nákladů na emisní povolenky (zejména v případě uhelných elektráren). Pokud je poptávka nízká, pokryjí spotřebu levnějšími zdroji, jako jsou jaderné nebo obnovitelné zdroje. Při vyšší poptávce se využívají dražší zdroje a cena za energii se posouvá směrem vzhůru na základě jejich zapojení. Tím se zvyšuje zisk z méně nákladných zdrojů, protože i jejich elektřina se prodává za stejnou cenu jako těch dražších zdrojů a tím stoupá jejich ziskovost.¹⁹ Proto jsou provozovatelé obnovitelných zdrojů zvýhodnění větší ziskovostí výroby elektřiny, a to s cílem podpory výroby z obnovitelných zdrojů. Investice do obnovitelných zdrojů jsou při aplikaci této metody odměněny rychlejší návratností vložených finančních prostředků. Využití metody závěrné elektrárny musí ale umožnit, aby i dražší zdroje tvořily zisk a jejich investice měli návratnost, protože přispívají ke stabilizaci sítě.²⁰

Nejdůležitější částí je samotná komodita. V rámci neregulované ceny do popředí vstupuje její cena. Ta je obchodována na burze a promítá se do výsledné ceny. Kvůli ruské agresi se zemní plyn stal velice drahou komoditou, což mělo za následek vzrůst ceny elektřiny vyrobené v plynových elektrárnách. Tyto zdroje jsou závěrnými elektrárnami a ovlivňují cenu elektřiny na trhu. Po náhradě velké části ruských dodávek došlo ke stabilizaci ceny plynu, která snížila cenu elektřiny.

¹⁸ V angličtině se používá výraz: Marginal pricing method.

¹⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 287/2022 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 zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ EUROPEAN FEDERATION OF ENERGY TRADERS. *EFET Insight into Marginal Pricing in Wholesale Electricity Markets* [online]. Amsterdam: European Federation of Energy Traders, 2022 [cit. 2023-07-09]. Dostupné z: https://efet.org/files/documents/20220222%20EFET_Insight_02_marginal_pricing.pdf

V tržní ceně je zahrnuta i cena emisní povolenky, která je potřebná pro výrobu z ekologicky náročnějších zdrojů energií (tím se prodražuje výroba).

3.1 Povolenky na emise skleníkových plynů

Emisní povolenky jsou definovány jako „povolení vypouštět jednu tunu ekvivalentu oxidu uhličitého po specifikované období, přičemž toto povolení je platné pouze pro účely splnění požadavků této směrnice a je převoditelné v souladu s ustanoveními této směrnice“.²¹ V praxi tato definice znamená, že držitel této povolenky je oprávněn vypustit tunu CO₂ do atmosféry. Znakem povolenky je její nominální hodnota (1 tuna ekvivalentu CO₂). Dále je emisní povolenka převoditelná.

Právní status emisní povolenky je zatím nevyjasněný a členské státy ho prozatím určují samy. Evropské instituce se pokusily o zodpovězení této otázky, ale zatím se to nepodařilo a stále tak probíhá snaha o její vyjasnění. Například komise v nařízení č. 389/2013 v čl. 40 odst. 1 definuje povolenku jako „zastupitelný, dematerializovaný nástroj, který je předmětem vyjednávání na trhu“. Generální advokát se ve svém stanovisku vyjádřil, že ze směrnice nevyplývá povaha povolenky a jedná se o předčasnou fázi něčeho, co se v členských státech může stát majetkem v budoucnu. Od roku 2021 je emisní povolenka nástrojem obchodovatelným na trhu.²² Práva spojená s emisní povolenkou nejsou zatím zcela vyjasněna. Směrnice MIFID II chápe emisní povolenku jako finanční nástroj, což ovšem nemá vliv na její právní status.

3.1.1 Účel emisní povolenky

Emisní povolenka je ekonomickým nástrojem, jehož účelem je snížit vypouštění emisí do ovzduší. Vztahuje se na vybrané činnosti v energetických oblastech, při kterých je do ovzduší vypouštěn CO₂. Ke snížení emisí má přispívat rostoucí cena povolenek. V prvních fázích fungování emisní povolenky nenaplnily svůj požadovaný účel, protože jich bylo vydáno příliš mnoho a tržní cena povolenek klesla na minimální hodnotu. Jelikož se jednalo o jeden z prvních projektů, předpokládalo se, že se ve svém úvodu bude potýkat s problémy. Ve druhé fázi nejdříve cena povolenek vzrostla, ale i z důvodů finanční krize a útlumu hospodářství následně jejich cena klesla a požadovaného cíle se nedařilo dosáhnout. Během třetí fáze cena emisních povolenek začala růst a nyní dochází naplnění jejich účelu. V současnosti probíhá čtvrté fáze, která bude trvat

²¹ Čl. 3 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61.

²² Čl. 36 odst. 1 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/1122 ze dne 12. března 2019, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, pokud jde o fungování registru EU.

od roku 2020 do roku 2030. Cena emisních povolenek klesla během covidové krize z důvodů útlumu hospodářství, ale následně začala opět stoupat.²³

3.1.2 Získávání emisních povolenek

Emisní povolenky je možné získat dvojím způsobem. Jedním je přímé přidělení, kdy jsou přidělovány. Jedná se o výjimečný způsob jejich získávání. Druhým způsobem, který je standardní, je získat emisní povolenky v dražbě. Tato metoda je považována za efektivní způsob získávání povolenek.²⁴

Přidělování emisních povolenek probíhá na základě čl. 10a a čl. 10c směrnice EU ETS.²⁵ Metoda pro rozdělení jednotlivých povolenek je založena na tzv. benchmarkingu. Jde o metodu, která umožňuje rozdělování povolenek podle referenční úrovně obsažené v dokumentech o nejlepších možných technikách (BREF). K nim se úzce vážou nejlepší možné techniky (BAT). Tato metoda se používá, protože je schopna zohlednit nové technologie, které se používají ve výrobě, a tudíž by měla být schopna reflektovat technologický pokrok.

Standardním způsobem je dražba povolenek. Evropská komise přidělí jednotlivým státům množství povolenek, které jsou následně draženy v aukcích.

Množství emisních povolenek se bude postupně snižovat, což by mělo mít za následek růst ceny emisních povolenek. Hlavním účelem těchto opatření je zefektivnit výrobu a současně využít nejlepší dostupné technologie.

²³ NASDAQ DATA LINK. ECX EUA Futures, Continuous Contract #1 (C1) (Front Month). In: *Data.nasdaq.com* [online]. 19. 4. 2021 [cit. 2023-07-09]. Dostupné z: https://data.nasdaq.com/data/CHRIS/ICE_C1-ecx-eua-futures-continuous-contract-1-c1-front-month

²⁴ EUROPEAN COMMISSION. *Všeobecné pokyny pro metodiku přidělování povolenek* [online]. Brusel: European Commission, 2019 [cit. 2023-07-09]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pridelovani_povolenek_metodika_osm/\\$FILE/oeok-Metodicky_pokyn_1-20190401.002.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pridelovani_povolenek_metodika_osm/$FILE/oeok-Metodicky_pokyn_1-20190401.002.pdf)

²⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814.

4 Právní úprava regulace cen v energetice

Základ pro výkon cenové regulace je stanoven zákonnou úpravou. Pro úplný přehled cenové regulace je nutné zmínit i evropskou úpravu. Česká republika jako člen EU je povinna harmonizovat vlastní úpravu s komunitárním právním řádem. Pro oblast energetického práva je nutné reflektovat i podzákonnou právní úpravu, která v podrobnostech nastavuje pravidla cenové regulace.

4.1 Evropská regulace

Česká republika je součástí EU, která svou politikou a legislativou ovlivňuje směřování české energetiky i úpravy cenové regulace. Velký význam v tomto ohledu měly předpisy třetího energetického balíčku, který byl představen v roce 2007. Jeho obsahem byly směrnice o pravidlech pro trh s elektřinou a plynem.²⁶ Důvody pro přijetí třetího balíčku byly tyto: účinné oddělení výroby a dodávek od provozovatele sítě (unbundling), podpora přeshraniční spolupráce a budování solidarity mezi jednotlivými členy pro zajištění bezpečných dodávek energií a zlepšení regulace na národní úrovni se snahou o koordinaci prostřednictvím evropského regulačního orgánu.

Jedním z cílů regulačních úřadů, které stanovuje třetí balíček, je rozvoj vnitřního trhu elektřiny a plynu. Úřady jich mají dosahovat prostřednictvím rovných, transparentních a nediskriminačních podmínek pro všechny soutěžitele. Směrnice kladou důraz i na pravidla hospodářské soutěže – regulační úřady mají svými kroky dbát na účinnou podporu hospodářské soutěže. Aby se regulační orgány mohly starat o trh s energiemi, musí mít pravomoc přijímat rozhodnutí o otázkách, které se týkají obchodování s energiemi. Činí tak přes regulaci cen distribučních soustav. Ta musí respektovat nároky na ní kladené a musí být nediskriminační a transparentní, musí odrážet náklady na provoz, údržbu a přiměřený zisk. Dále musí provozovatelům poskytovat vhodné podmínky pro zlepšování soustav. Takové podmínky klade evropská úprava na regulátory.

Na tuto úpravu navázal čtvrtý balíček, který zrušil dosavadní směrnici o trhu s elektřinou a navázal na ní novou směrnicí²⁷, která upravuje výše zmíněné části takřka identicky a spíše reguluje využívání nových technologií v elektroenergetice, jako je sdílení elektřiny.

²⁶ 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 (dnes již není platná). 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.

²⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/944 ze dne 5. června 2019, o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU.

Velice důležitou je úprava ve směrnících třetího a čtvrtého balíčku, které stanovují základní předpoklady pro cenovou regulaci. Tyto směrnice kladou velký důraz na dodržení zásad cenové regulace, přičemž poplatky mají být nediskriminační a transparentní. Směrnice stanovují, že by orgány v zájmu fungování vnitřního trhu měly přijímat rozhodnutí o všech relevantních regulačních otázkách a měly by být plně nezávislé na jakýchkoliv veřejných nebo soukromých zájmech. Při výkonu regulace by orgány měly stanovovat ceny podle návrhů provozovatele soustav (přenosových, přepravních a distribučních). Provozovatelé by se na návrhu měli dohodnout s uživateli sítě, popřípadě podat pouze svůj návrh. Regulační orgány by měly respektovat náklady, které jsou spojené s provozem soustav – náklady na údržbu, obnovu a provoz.

Svá rozhodnutí v oblasti cenové regulace musí orgán řádně odůvodnit, aby byl možný jejich soudní přezkum. Zároveň musí být zveřejněna při zachování důvěrných informací s citlivou obchodní povahou. Proti rozhodnutím musí být možné podat opravný prostředek k orgánu, který je na zúčastněných stranách a jakékoli vládě nezávislý.²⁸ Toto ustanovení by nenaplnil druhoinstanční přezkum, jelikož by opět rozhodoval regulační úřad. K přezkumu a k naplnění tohoto požadavku je tedy vhodný soud.

4.2 Vnitrostátní regulace

Regulaci cen v českém prostředí upravuje hlavně zákon o cenách. Ten je obecnou úpravou cenové regulace a vymezuje základní instituty. V rámci energetiky je důležitým zdrojem energetický zákon, který zmocňuje Energetický regulační úřad (dále jen Úřad) k cenové regulaci a stanovuje její základy. Blíže je cenová regulace specifikována ve vyhláškách Úřadu.

4.2.1 Zákon o cenách

Cenová regulace je výjimečným opatřením, které lze použít pouze ve zvláštních případech při dodržení omezených podmínek. Podmínky pro cenovou regulaci stanovuje zákon o cenách a vymezuje oblasti regulace.

Zákon o cenách jako obecná norma cenové regulace upravuje různé oblasti, jako je kontrola cen výrobků, prací a služeb. Dále vymezuje pravomoci správních orgánů při cenové regulaci a kontrole cen a také práva a povinnosti fyzických a právnických osob.

²⁸ Čl. 60 odst. 8 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/944 ze dne 5. června 2019, o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU, a čl. 41 odst. 17 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.

V ustanovení § 3 odst. 1 je vymezena cenová regulace jako stanovení cen či usměrňování výše cen nebo také stanovení postupu při sjednávání, uplatňování a vyúčtování cen nemovitostí, jejich částí a služeb spojených s jejich užíváním cenovými orgány.

Zákon o cenách stanovuje v ustanovení § 4 způsoby regulace cen. Těmi jsou úřední stanovení cen, věcné usměrňování cen a cenové moratorium.

Cenové rozhodnutí vymezují ustanovení § 5 a 6. V rozhodnutí se zboží, které je v něm definováno, určí cena stanoveným způsobem. Toto rozhodnutí nesmí určit jiný způsob, než který dovoluje zákon. V ustanovení § 3 odst. 2 je vymezen okruh osob, které jsou jeho adresáty. Z toho plyne, že cenové orgány určují adresáty svého rozhodnutí.

4.2.2 Energetický zákon

Energetický zákon v ustanovení § 1 vymezuje předmět úpravy, což jsou podmínky podnikání a výkon státní správy v energetických odvětvích. Rozumí se jimi elektroenergetika, plynárenství a teplárenství. Dále upravuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob spojené s energetickými odvětvími. Jelikož zákon upravuje podmínky podnikání a výkon veřejné správy, jeho hlavním obsahem jsou veřejnoprávní normy. Zákon ale obsahuje i soukromoprávní normy.²⁹ Energetický zákon je základním kodexem úpravy energetického práva, která je roztržštěná do více zákonů, např. do horního zákona, atomového zákona a dalších.³⁰

Energetický zákon deklaruje, že zapracovává příslušné předpisy EU a upravuje v návaznosti na přímo použitelné evropské předpisy podmínky podnikání a výkon státní správy v energetických odvětvích. Z důvodu účasti na komunitárním trhu je nezbytné, aby se energetický zákon řídil principy, které stanovuje EU. Tyto principy jsou přijímány postupně, a proto je zákon průběžně novelizován.

Pro cenovou regulaci je důležité ustanovení § 19a, které je hmotněprávní úpravou a je důležité jej aplikovat v souladu s úpravou cenové regulace v zákoně o cenách. Energetický zákon jako *lex specialis* se zaměřuje na zvláštnosti energetické oblasti.³¹ Těmi jsou převážně kapacitní činnosti, které primárně cenová regulace postihuje.

Ustanovení § 19a stanovuje meze regulatorní činnosti v rámci energetického odvětví. Regulace cen v energetice je zaměřena na činnosti, které jsou licencovány, jako je přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce těchto komodit, fungování operátora trhu a usměrňování cen tepelné

²⁹ EICHLEROVÁ, K., HANDRLICA, J., JASENSKÝ, M., KOŘÁN, J., KOŠTÁL, V., PLÁŠILOVÁ, D., ZÁKOUCKÝ, P. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 3. ISBN 978-80-7552-412-6.

³⁰ ZDVIHAL, Z., SVĚŘÁKOVÁ, J., MED, J., OSADSKÁ, J. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 5. ISBN 978-80-7400-769-9.

³¹ Tamtéž, s. 489.

energie. V prvním odstavci energetický zákon stanovuje, že Úřad jedná transparentně a předvídatelně, aby regulované ceny pokrývaly ekonomicky oprávněné náklady na zajištění spolehlivého, bezpečného a efektivního výkonu licencované činnosti. Dále pak stanovuje odpisy a přiměřený zisk zajišťující návratnost realizovaných investic do zařízení, které slouží k výkonu licencované činnosti, a také oprávněné náklady na zvyšování energetické účinnosti při výstavbě a provozu přenosové soustavy, přepravní soustavy, zásobníků plynu přímo připojených do přepravní soustavy a distribučních soustav. Pro oblast mezinárodní přepravy plynu může Úřad zvolit odlišný postup, který je založen na tržním způsobu. Obdobně jako v odstavci prvním § 19a se postupuje při stanovování ceny tepelné energie. Ustanovení § 19a není jediným, které se týká cenové regulace. Energetický zákon ještě obsahuje ustanovení, jež vymezuje působnost Úřadu a práva jednotlivých subjektů v energetice, obzvláště držitelů licencí. Obsahuje rovněž část deliktů.

K provádění cenové regulace je příslušný Úřad, jeho příslušnost je stanovena v ustanovení § 17 odst. 11 energetického zákona. Úřad reguluje ceny za související služby v elektroenergetice, související služby v plynárenství, ceny elektřiny a plynu dodavatele poslední instance a ceny v teplárenství. Dále podle odst. 12 může Úřad rozhodnout o cenách licencovaných činností nebo služeb, které podléhají regulaci. Dále pak v případech, kdy je to nezbytné k zajištění spolehlivého a bezpečného provozu elektrizační nebo plynárenské soustavy, k zajištění nediskriminačního přístupu účastníků trhu do elektrizační či plynárenské soustavy nebo je-li trh ohrožen účinkou omezení hospodářské soutěže, popřípadě vyžaduje-li to mimořádná tržní situace.

4.2.3 Vyhláška Energetického regulačního úřadu

Energetický zákon ponechává široký prostor pro vymezení regulace vyhláškám,³² které na základě ustanovení § 98a odst. 2 písm. f) vydává Úřad. Podle tohoto ustanovení je Úřad zmocněn k vydávání regulačních vyhlášek, které stanovují postupy pro regulaci cen a termíny a rozsah údajů předávaných držitelům licencí pro rozhodnutí o cenách nebo postup stanovení hodnoty těžebního plynovodu při jeho odkupu provozovatelem distribuční soustavy. Dále pak vyhlášky stanovují limitní ceny pro věcné usměrňování cen v teplárenství, pro přípravu a provádění programů zvýšení energetické účinnosti, pro podporu a sledování energetických služeb a jiných opatření ke zvýšení energetické účinnosti. Oproti předchozí úpravě došlo k velkému zestručnění vyhlášek a daleko větší důraz je kladen na cenová rozhodnutí Úřadu. Ta obsahují regulační vzorce pro výpočet cen, definici pojmů regulačního období a regulačního roku.

³² ZDVIHAL, Z., SVĚŘÁKOVÁ, J., MED, J., OSADSKÁ, J. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 1748. ISBN 978-80-7400-769-9.

Vyhlášky v ustanovení § 1 opakují zákonné znění a uvádí, že Úřad reguluje ceny v rámci elektroenergetiky a plynárenství úředně stanovenými cenami. Pro oblast teplárenství a dodavatele poslední instance vyhlášky stanovují věcné usměrnění cen. Úprava vyhlášek svou stručností navazuje na ustanovení § 19a, které neupravuje podrobnosti.

Vyhlášky znovu opakují požadavek, aby cenová rozhodnutí pokrývala ekonomicky oprávněné náklady na zajištění spolehlivého, bezpečného a efektivního výkonu regulované činnosti, dále odpisy a přiměřený zisk zajišťující návratnost realizovaných investic do zařízení, která slouží k výkonu licencované činnosti, a oprávněné náklady na zvyšování energetické účinnosti při výstavbě a provozu přepravní soustavy a distribučních soustav.

Vyhlášky spadají do kategorie podzákoné normotvorby. Ústava stanovuje požadavky na sekundární normotvorbu, kterou musí vyhlášky splňovat. Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR musí vyhláška splňovat zákonný rozsah a být vydána orgánem pouze na základě zákonného zmocnění. Tyto podmínky byly upřesněny v judikatuře ústavního soudu. V rámci podzákoného předpisu není možné upravit předmětnou oblast, aniž by k tomu zákon, který je prováděn, zmocnil prováděcí orgán. V takovém případě by se nejednalo o provádění zákona, ale o samostatnou činnost. O stejnou situaci by šlo i v případě, kdy je zákon příliš stručný nebo neurčitý. O mezích pro prováděcí předpisy uvedl Ústavní soud následující: „*Podzákoný předpis (...) se musí vždy pohybovat v mezích zákona, které jsou buď výslovně vymezeny, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona.*“³³

Aby orgán mohl vydávat prováděcí předpisy, musí k tomu být zmocněn zákonem. Tuto podmínku Ústavní soud zkoumá při posuzování platnosti podzákoných norem jako první. Ústavní soud se ve svém rozhodnutí vyjádřil k nárokům na zmocňovací ustanovení. Podle judikatury Ústavního soudu musí docházet k realizaci podzákoného předpisu na základě zákona a v jeho mezích. Zmocnění musí být konkrétní, jednoznačné, jasné a musí z něj jednoznačně plynout úmysl zákonodárce k podrobnější úpravě, která překračuje zákonný standard.³⁴

³³ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11.

³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 17/15.

Úřad je zmocněn k vydávání vyhlášek na základě ustanovení § 17 odst. 11 a 12 energetického zákona. Ustanovení je obecné a stanovuje pouze základní kritéria pro regulaci cen Úřadem a nechává podrobnější úpravu na prováděcí předpisech. Při porovnání s čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR s výše zmíněnou judikaturou Ústavního soudu je otázkou, zda je stávající úprava dostačující.

5 Regulace cen

Regulací cen se rozumí stanovení cen, tedy mezí, ve kterých mohou být sjednávány, usměrňování výše cen nebo i stanovení postupu při sjednávání, uplatňování a vyúčtování cen nemovitostí, jejich částí a služeb spojených s jejich užíváním cenovými orgány.³⁵ Z této zákonné definice lze dovodit, že cenovou regulací se rozumí stanovování a kontrola cen ze strany státu. Jedná se tedy o zásah do tržního systému, kterým se subjekty řídí. Regulace cen je vykonávána správní činností, která spočívá ve stanovení nebo přímém usměrňování cen výrobků, prací a služeb k tomu příslušnými vykonavateli veřejné správy.³⁶

Cenová regulace je také zásahem do základních práv chráněných Listinou, konkrétně do ochrany vlastnického práva podle čl. 11 Listiny.³⁷ Proto se cenová regulace vykonává v mimořádných situacích a musí být pro ni splněny zákonné podmínky.

Cenová regulace v oblasti energetiky je zavedena na základě monopolního postavení provozovatelů přenosových, přepravních a distribučních soustav. Jejich vybudování je velice nákladné a není ekonomicky možné, aby vedle sebe existovalo několik elektrických vedení nebo plynových soustav. Nákladnost samotného vybudování sítě pro přenos, přepravu a distribuci jsou investicí na desetiletí, proto se jedná o tzv. úzké hrdlo energetiky, které ztěžuje vznik hospodářské soutěže. Výhodou vybudované infrastruktury je její dlouhověkost, po jejím dokončení může fungovat jen s malými náklady na údržbu.

Dalším důvodem cenové regulace je ochrana osob, které využívají energii proudící skrze síť, které jsou v držení jednoho provozovatele. Tedy ochrana spotřebitelů elektřiny či plynu, aby nedošlo k situaci, kdy bude spotřebitel nucen odebírat zboží za nepřiměřené ceny.³⁸ Z tohoto důvodu je podnikání spojené s provozem infrastruktury podrobováno státním zásahům cenové regulace.

Regulací cen podle zákona o cenách se rozumí stanovení nebo přímé usměrňování výše cen cenovými orgány podle zákona o cenových orgánech.³⁹

³⁵ Ustanovení § 3 odst. 1 zákona o cenách.

³⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

³⁷ NAISER, T., M. JANEČKOVÁ a D. SVOBODOVÁ. *Zákon o cenách: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978-80-7676-199-5.

³⁸ BĚLOHLÁVEK, A. a R. HÓTOVÁ. *Cenová regulace z pohledu tuzemské, komunitární a mezinárodní úpravy a ochrany investic*. Ostrava: Sagit, 2008 s. 43. ISBN 978-80-7208-676-4.

³⁹ Zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen.

Ministerstvo financí vykonává působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen výrobků, výkonů, prací a cen dalšího majetku a majetkových práv, pokud zákon o působnosti cenových orgánů nestanoví jinak. Dalšími orgány, které mohou vykonávat cenovou regulaci, jsou Ministerstvo zdravotnictví, Státní ústav pro kontrolu léčiv, Ministerstvo dopravy, Český telekomunikační úřad a Celní úřad pro Středočeský kraj.

Zákon o cenách stanoví případy, kdy dochází k cenové regulaci. Takovými případy je ohrožení účinků omezení hospodářské soutěže, vyžádá-li si to mimořádná tržní situace, pro účely odvodu spotřební daně z cigaret podle zvláštního právního předpisu, vyžadují-li to předpisy Evropských 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 rozpočtů.⁴⁰ „Zákon o cenách obecně stanovuje cenová pravidla pro smluvní vztah prodávajícího a kupujícího (a to v případě, kdy účastníky takového vztahu mohou být soukromoprávní i veřejnoprávní subjekty) tak, aby v každém jednotlivém případě byla pro obě strany dosažena spravedlivá cena. Ačkoliv i v cenové regulaci lze spatřovat prvek ochrany soutěže, pravomoc Ministerstva financí při vydávání cenových výměrů se nepřekrývá s pravomocí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nezkoumá, jakým způsobem soutěžitel jako poskytovatel služby utvářel prodejní cenu. Posuzuje pouze to, zda narušil hospodářskou soutěž uzavřením zakázaných dohod nebo zneužitím dominantního postavení podle § 3 a § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.“⁴¹

Cenová regulace zasahuje do základních práv garantovaných Listinou, a proto o ní rozhodoval v minulosti Ústavní soud. Ten shledal cenovou regulaci jako oprávněný zásah ze strany státu. Podle Ústavního soudu nesmí případný zásah nepřiměřeně zasahovat do rovnováhy mezi ochranou zájmů společnosti a chráněnými právy jednotlivce.⁴² Ústavní soud judikoval ve svých rozhodnutích, že zásah do smluvní svobody je zásahem do vlastnického práva jako jedné z jeho složek. Každý vlastník může se svou věcí nakládat podle svého přesvědčení (ius disponenti) a omezení je zásahem do jeho práv. Cenová regulace nesmí připustit, aby se vlastníkově nevrátily náklady, které vynaložil na danou věc. V takovém případě by podle Ústavního soudu stát bránil výkonu vlastnického práva a nepřiměřeně by zasahoval do práv vlastníka.

⁴⁰ Ustanovení § 1 odst. 6 zákona o cenách.

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, sp. zn. 8 Afs 81/2013-44.

⁴² V nálezech Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 a ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01.

V souladu se zákonem o cenách musí prodávající či kupující respektovat ustanovení § 2 odst. 3 a nesmí zneužít výhodnější hospodářské postavení, ze kterého by získal nepřiměřený majetkový prospěch. Jedná se tudíž o zásah i v odvětvích, která nejsou regulována, ale jejichž ceny jsou monitorovány na základě nepřiměřených cenových výkyvů, jež nejsou nikterak odůvodnitelné.

V české právní úpravě se používají tři způsoby cenové regulace s tím, že jednotlivé metody je možné účinně spojovat.⁴³

Prvním způsobem je úřední stanovení ceny. V takovém případě je úředně stanovena cena určitého zboží cenovým orgánem. Orgán může stanovit cenu jako maximální nebo minimální, popřípadě její konkrétní výši. Preferovanou možností je stanovení maximální ceny, tedy situace, kdy je stanovena nejvyšší možná cena, kterou nelze překročit. Maximální cena nebrání cenovým dohodám pod její hranicí a subjekty stále mohou soutěžit nabídkou nižší ceny, než byla stanovena orgánem. Pouze zamezuje překročení určité cenové hranice, kterou měl cenový orgán v úmyslu ochraňovat. Na obdobném principu funguje i cena minimální. Pevná cena je na rozdíl od stanovených hranic neměnná.

Druhým způsobem představuje věcné usměrnění ceny. Tento způsob stanovuje podmínky pro sjednání ceny. Podobu podmínek pro sjednání ceny upřesňuje ustanovení § 6 zákona o cenách, který vymezuje tři způsoby: maximální rozsah možného zvýšení ceny zboží ve vymezeném období, maximální podíl, v němž je možné promítnout do ceny zvýšení cen určených vstupů ve vymezeném období, nebo závazný postup při tvorbě ceny či její kalkulaci, včetně zahrnutí přiměřeného zisku. Usměrnění ceny není tak striktní způsob regulace cen jako úřední stanovení ceny. Proto je uplatnitelnější ve větším množství případů, ale pro cenové orgány je těžší kontrolovat dodržování pravidel.

Posledním způsobem je cenové moratorium. Jedná se o nejpřísnější prostředek regulace cen a z toho důvodu ho může vyhlásit pouze vláda, a to na pouze na omezenou dobu nejdéle 12 měsíců. Cenové moratorium je výjimečný prostředek, který slouží k řešení výjimečných situací.⁴⁴

Předmětem cenové regulace v energetice je hlavně regulování kapacitních činností, které se používají k přenosu a přepravě energií. Za kapacitní služby jsou označovány činnosti jako přenos a distribuce elektřiny, systémové služby a přeprava a distribuce plynu nebo činnost operátora trhu. Tyto činnosti reguluje Úřad prostřednictvím úředně stanovených cen.

⁴³ Ustanovení § 4 zákona o cenách.

⁴⁴ NAISER, T., M. JANEČKOVÁ a D. SVOBODOVÁ. *Zákon o cenách: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 36. ISBN 978-80-7676-199-5.

Úřad používá i věcné usměrnění cen v teplárenství a při stanovení cen dodavatele poslední instance.

Hlavním účelem cenové regulace je určit přiměřenou úroveň zisku pro podniky a zajistit dostatečnou kvalitu poskytovaných služeb zákazníkům při efektivně vynaložených nákladech. Cenová regulace by měla podpořit budoucí investice a podpořit zvyšování efektivity ve prospěch zákazníků.⁴⁵

Cílem regulace je nejen vytvořit předvídatelné, stabilní a proinvestiční prostředí, ale také zajistit, aby cena odpovídala službám, které zákazníci požadují a dostávají. Zároveň musí regulace regulovaným subjektům umožnit dynamicky reagovat na transformaci energetiky a zachovat jejich finanční stabilitu. Plnění těchto cílů bude pro cenovou regulaci velkou výzvou, protože energetická oblast prochází velkou řadou změn.

Cenovou regulaci vykonává Úřad v delších časových obdobích. Pro tato období stanovuje zásady cenové regulace za účelem dodržení transparentního a předvídatelného výkonu cenové regulace. Nynější období je stanoveno na roky 2021–2025. Předchozí období stanovil Úřad na roky 2016–2018. Toto období Úřad následně prodloužil na roky až do roku 2020. Prodloužení období je možné a nejedná se o excesivní zásah do právní jistoty, jako by tomu bylo v případě jeho zkrácení.⁴⁶ Na základě zásad cenové regulace dochází k určení metody, podle které Úřad stanoví podrobnosti regulačního vzorce. Úřad na základě informační povinnosti subjektů získává data, která dále analyzuje. Jejich analýza je podkladem pro vydání rozhodnutí, ve kterých určí povolené výnosy pro jednotlivé subjekty. Podle jednotlivých výnosů Úřad rozhoduje o výsledné ceně, kterou stanoví v cenovém rozhodnutí. Toto rozhodnutí Úřad oznámí v Energetickém regulačním věstníku každý rok během regulačního období.

5.1 Vyhláška Energetického regulačního úřadu

Orgánem pro cenovou regulaci v oblasti energetiky je Úřad. Úřad má celostátní působnost jako ústřední orgán státní správy.⁴⁷ Byl zřízen energetickým zákonem 1. ledna 2001, aby naplnil požadavek EU na zřízení nezávislého regulačního úřadu pro oblast energetiky. Úřad má samostatné postavení správního orgánu a nemá právní subjektivitu.

⁴⁵ ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD. *Zásady cenové regulace pro regulační období 2021–2025* [online]. Jihlava: Energetický regulační úřad, 2020 [cit. 2023-07-09]. Dostupné z: <https://www.eru.cz/zasady-cenove-regulace-pro-regulacni-obdobi-2021-2025-pro-odvetvi-elektroenergetiky-plynarenstvi>

⁴⁶ OSADSKÁ, J. a J. HANDRLICA. Přezkum cenových rozhodnutí v energetických odvětvích. *Právní rozhledy*. 2017, 22, 793. ISSN 1210-6410.

⁴⁷ Ustanovení § 2c zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen.

Úřad je veden kolektivním orgánem za účelem zvýšení nezávislosti a vyšší odbornosti, protože řeší složité otázky energetického odvětví.⁴⁸ Do 1. srpna 2017 byl Úřad veden monokraticky. Vedení Úřadu má na starosti Rada Úřadu, která je složena z pěti členů. Rada má v čele svého předsedu, který ale není samostatným orgánem. Členové rady jsou jmenováni vládou na návrh Ministerstva průmyslu a obchodu. Otázkou je, zda je způsob výběru členů dostatečný k tomu, aby byla zaručena nezávislosti Úřadu. Vláda tak přebírá politickou odpovědnost za jmenování členů.

Úřad má vymezenou působnost v ustanovení § 17 energetického zákona. Jeho cílem je chránit oprávněné zájmy zákazníků a spotřebitelů v energetických odvětvích. V působnosti Úřadu jsou mimo jiné tyto činnosti:

- regulace cen;
- podpora 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;
- ochrana zájmů zákazníků a spotřebitelů s cílem uspokojení všech přiměřených požadavků na dodávku energií;
- ochrana oprávněných zájmů držitelů licencí, jejichž činnost podléhá regulaci.

Důraz je kladen i na podporu hospodářské soutěže v energetických odvětvích, což je důležitá součást evropského práva. Ta je hlavním důvodem unbundlingu pro energetický trh. Úřad ovšem nesmí zasahovat do pravomocí jiných úřadů, v tomto případě konkrétně do pravomocí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Úřad vykonává působnost regulačního úřadu a dotčeného orgánu a je příslušným orgánem podle Nařízení o podmínkách přístupu do sítě pro přeshraniční obchod s elektřinou, Nařízení o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám, Nařízení o velkoobchodním trhu s energií a regulačním orgánem podle Nařízení o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu. Dále pak v pátém odstavci se stanoví, že Úřad v mezích své působnosti podporuje rozvoj vnitřního trhu s elektřinou a plynem v rámci EU a rozvoj regionálních trhů s energií.

⁴⁸ Důvodová zpráva k zákonu 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), bod 100.

Ve spolupráci s regulačními orgány dalších členských států podporuje koordinované přidělování přeshraničních kapacit, koordinaci tvorby pravidel provozování přenosových soustav v elektroenergetice a přepravních soustav v plynárenství.

Na základě ustanovení § 17 odst. 3 má Úřad postupovat nezávisle a pouze v mezích zákona a ostatních předpisů. Při svém postupu má dodržovat zásady transparentnosti a předvídatelnosti. Úřad má pravomoc vydávat všeobecně závazné normy podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. Z důvodů specifčnosti předmětné oblasti a úzkého okruhu adresátů působícího v dané oblasti postačuje pro vydávání podzákonných předpisů Úřadu zmocnění.

Úřad v rámci svých pravomocí vykonává i cenovou regulaci. Mimo tuto činnost vykovává i další kompetence, jako jsou úprava pravidel pro provozování distribučních, přepravních a přenosových soustav nebo úprava pravidel pro zásobníky plynu. Úřad má dále pravomoc udělovat sankce ve správního řízení, a to včetně pokut. Úřad také může odebrat licenci, pokud její držitel přestane splňovat podmínky pro její udělení nebo porušil povinnosti stanovené energetickým zákonem, popřípadě ohrožuje život, zdraví či majetek.

Úřad může i rozhodovat spory. „*Jedná se o pravomoci úřadu provádět v rámci moci výkonné a přeneseně moci soudní.*“⁴⁹ Úřad také rozhoduje zákaznické spory. Jedná se o ochranu zákazníků, kteří mohou řízení zahájit, aby ochránili svá práva před poskytovateli služeb, spory podle zákona o podporovaných zdrojích energie a spory při dispečerském řízení výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie podle § 26 odst. 6.

5.1.1 Cenová regulace Energetického regulačního úřadu

Úřad je podle ustanovení § 2c písm. a) zákona o působnosti orgánů ČR v oblasti cen orgánem, který vykovává působnost při uplatňování regulace, sjednávání a kontrole cen v oblasti energetiky a vydávání rozhodnutí. Úřad se při cenové regulaci řídí zákonem o cenách, energetickým zákonem a zákonem o podporovaných zdrojích energie.

Na základě § 17 odst. 6 písm. d) je Úřad cenovým orgánem pro oblast energetiky. Úřad reguluje ceny související se službami v elektroenergetice nebo plynárenství, reguluje cenu za službu přeshraničního využití zásobníku plynu a ceny elektřiny a plynu dodavatelů poslední instance.

Úřad je oprávněn na návrh provozovatele přepravní soustavy rozhodnout o odlišném postupu tvorby ceny za mezinárodní přepravu plynu, který je založen na tržním způsobu. Úřad

⁴⁹ EICHLEROVÁ, K., HANDRLICA, J., JASENSKÝ, M., KOŘÁN, J., KOŠTÁL, V., PLÁŠILOVÁ, D., ZÁKOUCKÝ, P. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 269. ISBN 978-80-7552-412-6.

dále věcně usměrňuje ceny tepelné energie a pro případ vyhlášení mimořádného stavu nouze v plynárenství a po dobu jeho trvání reguluje cenu plynu pro zúčtování odchylky v mimořádném stavu nouze, výši stálého měsíčního platu v Kč/odběrné místo a výši marže dodavatele plynu v Kč/MWh.

5.1.2 Regulační období

Regulační období a regulovaný rok jsou definovány v § 19a odst. 8 energetického zákona. Regulovaný rok je kalendářní rok, ve kterém Úřad rozhoduje o cenách. Regulační období musí být časové období vymezené nejméně pěti po sobě následujícími regulovanými roky.

Na základě § 19a odst. 9 stanovuje Úřad pro regulační období zásady cenové regulace. Úřad také hodnotí platnou regulaci a její dopady na regulační období. Cílem je zajistit účinek regulace. Úřad stanovuje v rámci regulačního období parametry regulace cen. I tyto parametry prochází následným hodnocením, a to každý rok kvůli zajištění jejich účinnosti.

Regulační období nebylo pokaždé stanovováno na pět let – čtvrté období bylo stanoveno pouze na tři léta, a to od roku 2016 do roku 2018 následně bylo prodlouženo až do roku 2020. Nyní je opět stanoveno pětileté období od roku 2021 až do roku 2025. V případě prodloužení období nevzniká zásah do legitimních očekávání a taková praxe je tedy možná.⁵⁰ Opačný jev ovšem nastává v případě, když by došlo ke zkrácení období. V takovém případě by docházelo k zásahu do legitimního očekávání. Zde se prolíná judikatura Ústavního soudu a ESLP, která klade důraz nejen na ochranu existujícího stavu, ale i legitimního očekávání v budoucnosti. Takové očekávání má být konkrétní a objektivní.⁵¹

Zákona úprava od 1. 1. 2022 umožňuje v ustanovení 19b odst. 4 změnu metodiky cenové regulace v průběhu regulačního období ve dvou případech. První je změna právní úpravy, která má vliv na metodiky, druhou mimořádná změna na trhu s elektřinou nebo na trhu s plynem, popřípadě jiné mimořádné změny v národním hospodářství hodné zvláštního zřetele.

5.2 Zásady cenové regulace

Cenovou regulaci provádí Úřad v souladu se zásadami cenové regulace, které jsou schvalovány pro dané regulační období na základě § 19a odst. 9 energetického zákona. V dokumentu ustanovujícím zásady je vymezen zákonný základ a zhodnocení minulého regulovaného období. Zásady cenové regulace stanoví investiční výhled pro nadcházející období

⁵⁰ EICHLEROVÁ, K., HANDRLICA, J., JASENSKÝ, M., KOŘÁN, J., KOŠTÁL, V., PLÁŠILOVÁ, D., ZÁKOUCKÝ, P. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 364. ISBN 978-80-7552-412-6.

⁵¹ Nález Ústavního soudu ze dne 8. dubna 2004, sp. zn. II. ÚS 324/02.

a cíle samotných zásad. V zásadách jsou i podrobně popsány jednotlivé parametry pro regulační vzorce.

Forma zásad cenové regulace není v zákoně vymezena, ale působí jako koncepční dokument,⁵² kterým se Úřad řídí při své praxi. Na základě zákonného ustanovení je účelem větší transparentnost, předvídatelnost a stabilita v energetické oblasti. Úřad z těchto zásad poté vychází při stanovování cenové regulace pro jednotlivé regulované roky. Zásady cenové regulace schvaluje rada, která následně vydává jednotlivá rozhodnutí Úřadu.

Kvůli strohé zákonné úpravě i úpravě ve vyhláškách dochází k situaci, kdy Úřad sám určuje zásady cenové regulace a následně je aplikuje v jednotlivých cenových rozhodnutích. „*Obecně lze učinit závěr, že čím významnější nedostatečnost podzákoné právní úpravy, tím roste význam zásad cenové regulace.*“⁵³ Zákon ani nevymezuje vztah zásad a zákona, ačkoliv se jedná o důležitý dokument, jenž adresátům cenové regulace nastíní metodiku, kterou bude Úřad aplikovat.⁵⁴

Způsob vydávání zásad je upraven v energetickém zákoně. Zásady prochází konzultačním procesem, kdy Úřad zásady zveřejní 16 měsíců před regulovaným obdobím, zároveň v nich hodnotí předcházející období. Úřad se při procesu vydávání musí ve veřejném jednání a písemném rozhodnutí vypořádat s připomínkami.

5.3 Předpoklady pro cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu

Pro vydání cenového rozhodnutí Úřadu je nutné, aby mohl sbírat a analyzovat údaje o provozu regulovaných subjektů. Z toho důvodu stanovuje energetický zákon informační povinnosti pro držitele licencí, kteří jsou povinni zpracovat dané informace a předat je Úřadu.

Hlavní část této povinnosti stanovuje § 11 odst. 1 písm. b), který ukládá držiteli licence povinnost předložit údaje pro rozhodnutí o cenách. Dalším ustanovením je písm. e), na jehož základě má držitel licence informační povinnost poskytovat Úřadu a ministerstvu pravdivé a úplné informace pro výkon zákonem stanovených oprávnění. Držitelé licence mají povinnost umožnit Úřadu přístup k energetickým zařízením. Tato povinnost je obecného rázu pro všechny držitele licencí a je třeba ji takto interpretovat i ve zvláštních částech zákona.

Cílem těchto povinností je zvýšit efektivitu a uspořit energie. Zde se projevuje snaha o naplnění politických cílů ČR a EU ve smyslu zlepšení efektivity v rámci odvětví. Ministerstvo

⁵² OSADSKÁ, J. a J. HANDRLICA. Přezkum cenových rozhodnutí v energetických odvětvích. *Právní rozhledy*. 2017, 22, 793. ISSN 1210-6410.

⁵³ ZDVIHAL, Z., SVĚŘÁKOVÁ, J., MED, J., OSADSKÁ, J. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 256. ISBN 978-80-7400-769-9.

⁵⁴ KOŠTÁL, V. *Veřejnoprávní regulace podnikání v energetice*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 76. ISBN 978-80-7400-857-3.

má následně povinnost vypracovat a předat zprávu Evropské komisi o naplnění cílů energetické účinnosti.

Informační povinnost stanovuje i § 15a odst. 1. Ta je daleko širší, protože dopadá na všechny právnické a podnikající fyzické osoby. Držitel licence nebo jiná právnická či podnikající fyzická osoba musí na žádost poskytnout úplné, správné a pravdivé podklady nebo informace pro výkon působnosti podle energetického zákona. Žádost musí být písemná a správní orgán musí uvést právní důvod a účel, pro který požaduje podklady nebo informace. Správní orgán má povinnost poučit daný subjekt.

Podle § 20 odst. 6 má subjekt, který je držitelem licence k činnostem vyjmenovaným v ustanovení a je povinně vykupujícím podle zákona o podporovaných zdrojích, který je držitelem licence na výrobu tepelné energie a držitelem licence na rozvod tepelné energie, povinnost každoročně sestavovat podle tohoto ustanovení regulační výkazy a předkládat je Úřadu. Zákon stanovuje výjimku pro držitele licencí v oblasti teplárenství s objemem ročních tržeb nižších než 2 500 000 Kč.

Cílem regulačních výkazů je pravidelné předávání informací důležitých pro cenovou regulaci.⁵⁵ Jedná se o pravidelnou činnost a subjekty by měly své výkazy předávat bez vyzvání.

Držitelé licencí podle § 20 odst. 7 musí předkládat ověřenou účetní závěrku a zprávu auditora.

Regulační výkazy a jejich podobu blíže specifikuje prováděcí vyhláška. Obsahem vyhlášky je upřesnění jednotlivých regulačních výkazů a podrobná pravidla pro jejich sestavení.

Před vydáním cenového rozhodnutí musí Úřad oznámit parametry regulačního vzorce. Úřad oznamuje parametry pro jednotlivé držitele. Na základě informací od držitelů licencí určuje Úřad parametry pro každého zvlášť. Vzorce jako takové jsou obecně stanoveny, ale vkládají se do nich individuální data, která držitelé licencí předávají Úřadu, čímž dochází k individualizaci parametrů. Úřad má povinnost oznámit držiteli licence parametry regulačního vzorce nejpozději čtyři měsíce před vydáním cenového rozhodnutí. Každý následující rok má v rámci regulačního období povinnost oznámit nejpozději do 30. listopadu předcházejícího regulovaného roku a do 30. září tepelné energie.

Právní formu nastínil rozsudek Krajského soudu v Brně.⁵⁶ Ten ve svém rozhodnutí uvedl, že oznámení parametrů nepředstavuje zásah do veřejných subjektivních práv. K tomu může dojít až vydáním cenového rozhodnutí. Soud také odmítl názor, že by se mohlo jednat o faktický úkon,

⁵⁵ ZDVIHAL, Z., SVĚŘÁKOVÁ, J., MED, J., OSADSKÁ, J. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 527. ISBN 978-80-7400-769-9.

⁵⁶ Rozsudek krajského soudu v Brně ze dne 8. 12. 2016, sp. zn. 62 A 178/2016.

kterým by měl subjekt regulovat své chování. Soud klade důraz na informativnost sdělení, na jejímž základě není možné donutit subjekt k jeho realizaci. Soud stanovuje podmínky pro naplnění podmínek materializování právního aktu, aby byl závazný. Akt stanovující cenové pravidlo by se měl opírat o příslušná zákonná ustanovení a měl by být zveřejněn v Energetickém regulačním věstníku.

V Energetickém regulačním věstníku má být podle § 17 odst. 9 zveřejněno cenové rozhodnutí. Tím dochází k naplnění materiální podmínky. Cenové rozhodnutí má být zveřejněno do 30. listopadu nebo 30. září v roce, který předchází regulovanému roku.

Úřad má povinnost vést Energetický regulační věstník a publikovat v něm svá cenová rozhodnutí, což je podmínkou jejich platnosti – adresát se musí seznámit s obsahem závazných norem a rozhodnutí. V takovém případě dochází k naplnění požadavku materiální publicity právních norem. Dosavadní praxe cenových rozhodnutí se ustálila tak, že Úřad vydává více cenových rozhodnutí: cenová rozhodnutí o cenách za související službu v elektroenergetice a ostatních regulovaných cenách, cenová rozhodnutí o regulovaných cenách souvisejících s dodávkou plynu a cenová rozhodnutí ohledně tepelné energie.

Regulace cen je pro obor energetiky nezbytná z důvodu koncentrace v kapacitních činnostech. Při přenosu elektřiny, přepravě plynu z podstaty těchto odvětví vznikají monopolní postavení, která se stát snaží regulovat. Základní ustanovení se nachází v § 2 a § 3 zákona o cenách. Ustanovení upravují předpoklady pro výkon cenové regulace. Zákon o cenách stanovuje způsoby výkonu cenové regulace. Energetický zákon určuje způsob uplatnění cenové regulace v ustanovení § 19a odst. 1. V rámci daného ustanovení jsou vymezeny základní limity výkonu cenové regulace a kompetence Úřadu.

Úřad musí při výkonu cenové regulace kromě obecných pravidel státní správy, jako jsou transparentnost a předvídatelnost, dodržovat i pravidla stanovená energetickým zákonem. Ten klade nároky regulovaných cen, aby byly pokryty ekonomicky oprávněné náklady na zajištění spolehlivého, bezpečného a efektivního výkonu licencované činnosti, dále odpisy a přiměřený zisk zajišťující návratnost realizovaných investic.

5.3.1 Ekonomicky oprávněné náklady

Ekonomicky oprávněné náklady představují podle § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách 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.

Energetický zákon používá tento termín pro regulaci cen v elektroenergetice, plynárenství i teplárenství. Dříve zákon používal termín účelně vynaložené náklady, ale po novelizaci v roce 2016 už používá termín odkazující na zákon o cenách.

Energetický zákon dále rozvíjí cenovou regulaci v ustanovení § 19a odst. 1 a klade důraz na zohlednění přiměřeného zisku, návratnosti investic realizovaných do zařízení sloužících k výkonu licencované činnosti a oprávněné náklady na zvyšování energetické účinnosti při výstavbě a provozu přenosové soustavy, přepravní soustavy a zásobníků plynu přímo připojených do přepravní a distribuční soustavy. Jedná se o kazuistický výčet, který je otevřený, ale je zde snaha konkretizovat cenovou regulaci. Důležitou součástí je i návratnost investic, kterou by cenová regulace měla zajistit. Cenové orgány následně na základě tohoto ustanovení mají relativní volnost pro upřesnění ekonomicky oprávněných nákladů.⁵⁷

V rámci energetického odvětví je důležité, aby kromě výnosnosti činnosti byly vytvořeny podmínky pro zajištění rozvoje a obnovy přenosových a přepravních soustav. Tato důležitá součást energetické regulace musí být reflektována Úřadem. Regulace cen plynu musí Úřad vzít v potaz náklady vynaložené přepravci plynu na provedení opatření v souvislosti se zabezpečením dodávek plynu, která dopravce nese na základě evropského nařízení o bezpečnosti dodávek.⁵⁸

⁵⁷ ZDVIHAL, Z., SVĚŘÁKOVÁ, J., MED, J., OSADSKÁ, J. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 490. ISBN 978-80-7400-769-9.

⁵⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1938 ze dne 25. října 2017, o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu a o zrušení nařízení (EU) č. 994/2010, čl. 5 odst. 6.

Úřad by při výkonu cenové regulace měl zohlednit, jaké náklady by vynaložil řádný hospodář při výkonu regulované činnosti. Měl by zohlednit okolnosti, za nichž by rozhodovala regulovaná osoba o vlastních nákladech, a případně zhodnotit vliv mimořádných okolností, na které bude muset subjekt reagovat. Cenový orgán má povinnost zjistit v konkrétním případě, jaké náklady by vynaložil řádný hospodář a porovnat je se skutečně vynaloženými náklady. Pokud by skutečně vynaložené náklady by v míře nikoliv nevýznamné převyšovaly ekonomicky oprávněné náklady, jednalo by se o správní delikt.⁵⁹

Úřad koriguje cenové rozhodnutí faktorem efektivity, aby přiměl subjekty k lepšímu spravování svých soustav a ke snižování nákladů.

Úřad by měl dbát na naplnění požadavků zákona ohledně transparentnosti a předvídatelnosti při výkonu pravomocí. Hodnota povolených nákladů, nezbytných k zajištění obchodu se systémovými a podpůrnými službami pro regulovaný rok, je pro páté regulační období stanovena odlišně od postupů používaných ve čtvrtém regulačním období.⁶⁰ Hodnota povolených nákladů na páté regulační období se stanoví ze skutečně dosažených hodnot ekonomicky oprávněných nákladů upravených o hodnotu profit/loss sharingu. Hodnota profit/loss sharingu se stanoví jako tříletý průměr uznaných částí rozdílů mezi povolenými náklady a skutečnými ekonomicky oprávněnými náklady v předchozích letech, upravených eskalačním faktorem, faktorem efektivity a koeficientem profit/loss sharingu, jehož základní hodnota je pro roky pátého regulačního období stanovena na 0,5.

Ačkoliv oproti čtvrtému regulačnímu období došlo ke změně určení povolených nákladů, nevyřešil se problém omezených možností využití opravných prostředků adresátů cenové regulace.

5.3.2 Odpisy

Odpisy jsou nákladem vyplývajícím z trvalého snižování hodnoty dlouhodobého hmotného i nehmotného majetku. Úřad určuje odpisy jako zdroj financování obnovy a rozvoje dlouhodobého majetku, který je potřebný k licencované činnosti. Současně tak zabraňuje případnému nadhodnocení nebo podhodnocení odpisů a určuje dvě časové osy pro hodnotu peněz.⁶¹ Blíže jsou specifikovány v zásadách cenového rozhodnutí. Úřad je k regulaci odpisových sazeb zmocněn na

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. října 2008, sp. zn. 2 Afs 109/2007.

⁶⁰ ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD. *Zásady cenové regulace pro regulační období 2021–2025* [online]. Jihlava: Energetický regulační úřad, 2020 [cit. 2023-07-09]. Dostupné z: <https://www.eru.cz/zasady-cenove-regulace-pro-regulacni-obdobi-2021-2025-pro-odvetvi-elektroenergetiky-plynarenstvi>

⁶¹ ZDVIHAL, Z., SVĚŘÁKOVÁ, J., MED, J., OSADSKÁ, J. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020 s. 510. ISBN 978-80-7400-769-9.

základě § 98a odst. 2 písm. e) energetického zákona, podle kterého může stanovit vyhláškou výši sazeb.

Odpisy podle energetického zákona jsou rozdílné oproti odpisům uváděným v účetnictví regulovaných firem. To je změna oproti prvnímu až třetímu regulačnímu období.

5.3.3 Přiměřený zisk

Přiměřený zisk je definován v zákoně o cenách. Skládá se ze dvou hlavních znaků: obvyklosti a přiměřenosti. Obvyklost je dovozována na základě srovnání obdobných ekonomických činností. Významnějším znakem je přiměřenost. Cenový zákon přiměřenost vztahuje k návratnosti použitého kapitálu v přiměřeném časovém období.⁶² Toto ustanovení bylo dále vysvětleno v judikatuře: „*Přiměřeným ziskem bude takový zisk, který subjektu (zde žalobci) zajistí přiměřené výnosy s ohledem na rozsah investice se zohledněním míry rizika podnikání v konkrétním odvětví, a to v takové výši, kterou investoval (slovy zákona návratnost použitého kapitálu).*“⁶³ Při stanovování výnosů je tedy nutné vzít v potaz i míru rizika při posuzované investici.

Důležité je zmínit rozdílnost v stanovování míry výnosnosti mezi jednotlivými obory energetiky. V rámci elektroenergetiky je stanovena úředně stanovou cenou a v oblasti plynárenství je posuzována až ex post při cenové kontrole. Děje se tak kvůli rozdílu v rámci jednotlivých subjektů a např. z toho hlediska, že není možné jednotně nastavit určitá procenta zisku.

Pro dodržení ústavních základů je důležité, aby regulace neznemožnila tvorbu zisku. Ten musí být vždy zohledněn na základě judikatury Ústavního soudu. V opačném případě by mohlo dojít k omezení práva na podnikání.⁶⁴ Zároveň je nezbytné, aby cenová regulace vytvořila podmínky pro zajištění obnovy a rozvoje příslušných soustav.

5.3.4 Mezinárodní přeprava plynu

Při úpravě cen za mezinárodní přepravu dochází k odlišnému stanovení cen. Ustanovení § 19a odst. 1 stanovuje, že Úřad rozhodne o odlišném postupu tvorby těchto cen založeném na tržním způsobu. Na základě § 17 odst. 11 je Úřad oprávněn na návrh provozovatele přepravní soustavy rozhodnout o tomto odlišném způsobu tvorby cen.

Oproti čtvrtému regulačnímu období změnil Úřad svou metodiku regulace mezinárodní přepravy, a to s cílem více stabilizovat a udržet systém: „*Cena za mezinárodní přepravu plynu je*

⁶² Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, § 2 odst. 7 písm. b).

⁶³ Rozsudek krajského soudu v Brně ze dne 7. 3. 2019, sp. zn. 30 A 17/2017.

⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99.

vzhledem ke značně vyšší nejistotě tranzitních toků historicky regulována na principu cenového stropu. Na základě TAR NC změnil Energetický regulační úřad způsob regulace výnosů provozovatele přepravní soustavy za tranzitní přepravu plynu. Z historického způsobu stanovení cen na základě benchmarkingu srovnatelných přepravních tras se od roku 2020 přešlo na nákladově orientovanou metodologii na základě nákladů, odpisů a přiměřeného zisku.

Způsob cenové regulace formou cenového stropu zůstává pro činnost mezinárodní přepravy plynu zachován a vyšší riziko mezinárodní přepravy plynu je provozovateli přepravní soustavy kompenzováno rizikovou přírážkou k základní hodnotě WACC. Rozdělení infrastruktury potřebné pro vnitrostátní a mezinárodní přepravu plynu je určeno podle kapitoly 10.1. “⁶⁵

5.4 Cenová regulace

Cenová regulace v energetickém odvětví je vykonávána správními akty, které vydává Úřad. Úřad vydává cenová rozhodnutí pro období regulovaného roku.

Zákonná úprava nestanovuje, jakou formu mají cenová rozhodnutí. Zákon o cenách stanovuje formu nařízení vlády pouze u cenového moratoria, k ostatním se nevyjadřuje. Stejně tak mlčí energetický zákon o cenových rozhodnutích.

Současná praxe je taková, že Úřad podle zákona o cenách (§ 2c) a energetického zákona (§ 17 odst. 6 písm. d) vydává následující správní akty:

- cenová rozhodnutí o cenách za související službu v elektroenergetice a ostatních regulovaných cenách,
- cenová rozhodnutí o regulovaných cenách souvisejících s dodávkou plynu,
- cenové rozhodnutí ohledně tepelné energie.
- cenové rozhodnutí, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie,
- cenové rozhodnutí o ceně za činnost povinně vykupujícího a cenách spojených se zárukami původu.

Cenové rozhodnutí v elektroenergetice se skládá ze stanovené ceny související služby v elektroenergetice, kterou se rozumí cena za služby přenosové soustavy nebo služby distribuční soustavy, cena za systémové činnosti operátora trhu, včetně poplatku na činnost Úřadu, a složka ceny na podporu elektřiny z podporovaných zdrojů energie podle zákona o podporovaných zdrojích energie. Vláda z důvodů energetické krize navrhla změnu zákona, aby mohla

⁶⁵ ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD. *Zásady cenové regulace pro regulační období 2021–2025* [online]. Jihlava: Energetický regulační úřad, 2020 [cit. 2023-07-09]. Dostupné z: <https://www.eru.cz/zasady-cenove-regulace-pro-regulacni-obdobi-2021-2025-pro-odvetvi-elektroenergetiky-plynarenstvi>

kompensovat poplatek související s provozní podporou obnovitelných zdrojů energie.⁶⁶ Výši kompenzace určuje vláda nařízením.⁶⁷

Cena za přenos elektřiny je regulována pouze v jedné úrovni napětí, regulace ceny za distribuce elektřiny se dělí podle jednotlivých napěťových úrovní. Úřad vydává cenová rozhodnutí, jež stanovují rozdílné ceny za služby ze sítí nízkého napětí, které stanovují sazby pro zajišťování distribuce elektřiny pro odběratele elektřiny v rámci sítí nízkého napětí.⁶⁸

Cenové rozhodnutí v plynárenství se skládá z ceny související služby v plynárenství. Obsahují cenu služby přepravy plynu nebo služby distribuční soustavy a cenu služby uskladňování plynu v zásobnících plynu přímo připojených do přepravní soustavy, které zahrnují i cenu za činnost Úřadu. Zde je třeba na základě zákona rozlišovat vnitrostátní přepravu plynu a mezinárodní přepravu. Vnitrostátní přeprava je plně regulována. Mezinárodní cena je regulovaná částečně a z části může Úřad rozhodnout o uplatnění tržních mechanismů.

Cena za přepravu i za distribuce plynu je regulována na základě hodnot metodou tzv. upravených povolených výnosů.

5.4.1 Forma cenového rozhodnutí

Pro správné posouzení formy cenových rozhodnutí je důležité teoreticky vymezit základy jednotlivých institutů. To je důležité z důvodu absence určení formy zákonem.

Zákon o cenách stanoví pouze to, že rozhodnutí je závazné pro okruh adresátů, který je v něm vymezen. Zákon nevymezuje, zda se jedná o individuální správní akt, nebo abstraktní správní akt. Vzhledem k historii interpretace cenových rozhodnutí v energetice lze dojít k závěru, že v tomto případě neexistuje žádná jednotná odpověď. Náповědou není ani označení cenových rozhodnutí. Ta jsou totiž v praxi používána rozdílně a jsou jimi např. cenový výměr, cenové rozhodnutí nebo cenový předpis. Jedinou výjimkou je cenový předpis, který je vydáván jako nařízení obcí nebo krajů a který určuje ustanovení § 10 odst. 2 zákona o cenách.

Ani energetický zákon ve svých ustanoveních nezodpovídá tuto otázku a nelze z jeho ustanovení dovodit jakou formou Úřad stanovuje ceny. Není tedy možné z úpravy energetického zákona ani zákona o cenách poznat, jakou má cenové rozhodnutí Úřadu formu. To ztěžuje

⁶⁶ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů.

⁶⁷ Nařízení vlády ze dne 27. července 2022, Sb. 236/2022.

⁶⁸ ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD. Cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 14/2022 ze dne 14. listopadu 2022, kterým se stanovují ceny za související službu v elektroenergetice odběratelům ze sítí nízkého napětí. *Energetický regulační věstník* [online]. 2022, 16 [cit. 2023-07-07]. Dostupné z: <https://www.eru.cz/energeticky-regulacni-vestnik-162022>

adresátům možnost obrany proti takovému rozhodnutí. Adresát si sám musí zjišťovat, proti jakému aktu se má bránit a jaké může zvolit prostředky obrany.

V současné praxi je cenové rozhodnutí Úřadu vnímáno jako podzákonný právní předpis, čímž se stěžuje možnost jeho adresátů ovlivnit konečné znění a zároveň je omezen okruh subjektů, které mohou podzákonný právní předpis napadnout.

Rozhodnutí vydává správní orgán jako výsledek správního řízení. Rozhodnutím se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti určitých osob. Během správního řízení mají jeho účastníci větší možnosti ovlivnit jeho konečnou podobu než v procesu vydávání abstraktního právního aktu. Rozdílný je i výsledek tohoto řízení, ve kterém se rozhoduje o konkrétních osobách v konkrétní věci. Nedochází tedy ke stanovování obecných pravidel chování. Individuální správní akt je ve správním řádu označován jako rozhodnutí.

Judikatura Ústavního soudu se zabývala vymezením individuálního správního aktu a přiklonila se k názoru komentářové literatury, který zastává materiální pojetí právního aktu. „*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 a že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a 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‘.*⁶⁹

V souladu s nálezem Ústavního soudu vykládá nároky na správní rozhodnutí i Nejvyšší správní soud. Ve svém rozhodnutí⁷⁰ vymezil formální i materiální nároky na posouzení správního rozhodnutí. Materiální znaky jsou vymezeny následovně:

- správní akt vydal orgán moci výkonné či jiný z orgánů popsanych v definici,
- správní akt rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob,
- jedná se o rozhodování v oblasti veřejné správy,
- byla dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob.

Senát Nejvyššího správního soudu se v usnesení přihlásil k materiálně-formálnímu pojetí a uvedl: „*V případě pochybností o naplnění formálního znaku hraničních či nestandardních úkonů*

⁶⁹ BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád, komentář*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2001, s. 1042. ISBN 80-7179-338-8 a nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02.

⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, sp. zn. 9 As 79/2016.

pro jejich klasifikaci jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. má být upřednostněna právě možnost obrany proti takovým úkonům cestou žaloby proti rozhodnutí, a to proto, že právě toto řízení nejlépe naplňuje principy, na nichž je správní soudnictví v České republice vybudováno [...] K naplnění formálního znaku rozhodnutí tedy zpravidla postačuje to, aby založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u něž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit.“⁷¹

Na základě tohoto konstatuje NSS „že žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. lze napadnout nejen individuální správní akt, který je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, ale i jiné, obdobné akty, splňují-li kritéria uvedení v předchozím odstavci. Nelze-li tedy takový žalobou napadený akt považovat za správní rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, je nutné se zabývat dále tím, zda nejde o rozhodnutí v širším vymezení tohoto pojmu...“⁷²

Dnes jsou cenová rozhodnutí Úřadu řazena mezi podzákonné právní předpisy. Pro tyto předpisy je typické, že dopadají na předem neurčený okruh adresátů a jsou abstraktní a jednostranné.⁷³ Jelikož se jedná o právní normy, měly by splňovat i právní závaznost a vynutitelnost státní mocí. V případě cenové regulace je důležité zmínit požadavek obecnosti právní normy. Obecnost právní normy se týká jak předmětu, tak subjektů. V rámci předmětu se právní norma obecně vymezuje skutkovou podstatou. Ta by nikdy neměla řešit konkrétní případ. Počet subjektů by neměl být důležitý, ale způsob jejich vymezení. Subjekty mají být vymezeny druhově – jako množina, která je vymezena skrze určité znaky.

„Obecnost právní normy co do subjektů tedy nespočívá v určitosti či určitelnosti osob, k nimž se vztahuje, nýbrž v tom, že své adresáty určuje jako množinu subjektů vymezených určitými znaky, přičemž se vztahuje ke všem subjektům, které jsou prvky této množiny. 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 adresátu, určuje jej nikoliv individuálně (nikoliv např. prezident republiky jména toho a onoho), ale obecnými znaky, tj. je adresována každému prezidentu republiky.“⁷⁴

⁷¹ Usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017–43, č. 3931/2019 NSS Sb.

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2022, sp. zn. 3 As 15/2022, 4436/2023 Sb. NSS, odst. 15.

⁷³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 123. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn., 1 Ao 1/2005-98; KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 149 a 150.

Opatření obecné povahy je formou správní činnosti, která je upravena v části šesté správního řádu. Zákon používá při vymezení tohoto institutu negativní definici. Podle této definice není opatření obecné povahy právním předpisem ani rozhodnutím a je vydáváno v případech, kdy zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy. Judikatura se přiklonila k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy⁷⁵, proto není nutné, aby zákon správní akt za opatření obecné povahy označil.

V případě, že by cenová rozhodnutí byla opatření obecné povahy, došlo by k tomu, že by byla na pomezí individuálního správního aktu a podzákonného právního předpisu. Dotčené osoby by mohly využít práva zapojit se do procesu jeho vydávání, během kterého mohou hájit svá práva a ovlivnit konečný výsledek. Například mohou podávat stanoviska a správní orgán se s těmito stanovisky musí vypořádat. Během něj by měl zdůvodnit, proč se jimi řídil, popř proč ne. Pro opatření obecné povahy je důležitá jeho publicita a nabytí právní moci.

5.4.2 Vývoj formy cenového rozhodnutí

Formou cenového rozhodnutí se Ústavní soud ve své praxi zabýval vícekrát a v jeho judikatuře došlo k několika rozdílným přístupům. Od roku 2000 se soudní praxe ustálila a stejné stanovisko zaujal i Nejvyšší správní soud. Vývoj před rokem 2000 shrnul článek *Přezkum cenových rozhodnutí v energetických odvětvích*.⁷⁶ Ten posouzení rozhodovací praxe soudů rozdělil na tři fáze, ve kterých se forma cenových rozhodnutí posuzovala rozdílně.

V první fázi posuzoval Ústavní soud cenová rozhodnutí jako individuální správní akty. Ústavní soud ve svém rozhodnutí uvedl: „*Jde o rozhodnutí cenových orgánů, které musejí účastníci závazkového vztahu respektovat. Nemají však charakter právního předpisu.*“ *Ve svém rozhodnutí uvedl několik důvodů: „Nevyhlašují se ve Sbírce zákonů podle § 2 zákona ČNR č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů, a § 248 odst. 3 o. s. ř. je vylučuje (příloha A o. s. ř.) ze soudního přezkumu v rámci správního soudnictví rozhodnutí o regulaci cen podle § 3 zákona o cenách.*“⁷⁷

⁷⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

⁷⁶ OSADSKÁ, J. a J. HANDRLICA. Přezkum cenových rozhodnutí v energetických odvětvích. *Právní rozhledy*. 2017, 22, 793–799. ISSN 1210-6410.

⁷⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 2. 1999, sp. zn. II. ÚS 53/97.

Soud také uvedl: „Konečně třeba uvést, že právní předpisy hovoří o ceně..., nikoli o ceně stanovené obecně závazným právním předpisem.“⁷⁸ Soud zde vymezil, že právním předpisem je samotný zákon publikovaný ve sbírce, nikoliv konečné rozhodnutí na základě zákona.

Ve druhé fázi Ústavní soud svůj názor změnil a označil cenová rozhodnutí za „akt normativní povahy“. Tím vytvořil novou zvláštní skupinu, která se od správních rozhodnutí lišila tím, že nesměřuje proti konkrétním subjektům, a od právních předpisů zase tím, že není publikována ve sbírce zákonů. K případnému přezkumu takového aktu se Ústavní soud vyjádřil následovně: *„Lze obecně uzavřít, že by tedy bylo eventuálně možné napadat jako zásah orgánu veřejné moci až konkrétní aplikaci normativního aktu tvrzením o jeho neústavnosti (po vyčerpání všech prostředků k ochraně práva), a nikoliv samotné jeho vydání, neboť takové akty přezkumnou působnost Ústavního soudu nevyvolávají.“⁷⁹*

Poslední třetí fáze stanovila, že cenová rozhodnutí jsou podzákonými právními předpisy. Ve svém nálezu Ústavní soud uvedl: *„Přesvědčení pléna Ústavního soudu klasifikaci pramenů práva 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 (v této souvislosti lze odkázat na nálezy ve věci sp. zn. Pl. ÚS 33/97, ve kterém Ústavní soud přiznal povahu pramenů ústavního práva i právním principům). Rozhodnutí vlády dle § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb. ve znění pozdějších předpisů nutno považovat za nahrazení projevu vůle smluvních stran aktem státního orgánu, jež je obecné, tj. má právně normativní obsah. 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.“⁸⁰*

Ústavní soud se také ve svém rozhodnutí vyjádřil k názoru, že rozhodnutí vydané na základě zákona může být právním předpisem a zákon může zmocnit subjekt k podzákoné právní tvorbě: *„Pokud obsahový komponent právní normy je obsažen v prameni, na který norma zmocňovací odkazuje, nutno i tento pramen považovat za formu práva.“⁸¹*

Toto posouzení právní formy se ustálilo v rozhodovací praxi Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud to potvrdil ve svém rozhodnutí: *„Jelikož názor Ústavního soudu na povahu cenových rozhodnutí se již zcela ustálil, nemá Nejvyšší správní soud důvod odchýlit se od pozdější judikatury, především plenárního nálezu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99 a přehodnotit nazírání na cenová rozhodnutí. Na použitelnosti této judikatury*

⁷⁸ Tamtéž.

⁷⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 422/99.

⁸⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99.

⁸¹ Tamtéž.

*nemá žádný vliv ani pozdější zavedení institutu opatření obecné povahy do právního řádu České republiky. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010–55, na který lze v podrobnostech odkázat. Ústavní stížnost podaná proti tomuto rozsudku pak byla usnesením Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. IV. ÚS 2925/10 odmítnuta.*⁸²

Judikatura v otázkách cenových rozhodnutí je jednotná, ale je důležité zmínit, že zkoumaná cenová rozhodnutí nemají stejný obsah a jsou mezi nimi rozdíly, což nemusí vždy odpovídat jednotnému nahlížení na ně. Jde zejména o míru obecnosti obsahu nebo subjektů na které konkrétní rozhodnutí následně dopadá. Důležité je upozornit na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu které ve svých bodech 24 a 25 podrobně rozebírá obecnost cenového rozhodnutí, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie: *„Předně je nutno poznamenat, že mezi účastníky nebylo sporu o tom, že by cenové rozhodnutí uvádělo konkrétně vymezený okruh adresátů – nebyl zde uveden žádný konkrétní subjekt jako výrobce elektřiny, na kterého by se rozhodnutí vztahovalo.*“⁸³

Toto rozhodnutí potvrdil i Ústavní soud, který odkázal na zmíněnou část rozhodnutí a ztotožnil se s použitou argumentací. *„Nejvyšší správní soud se zabýval materiálními znaky cenového rozhodnutí v bodě 24 a 25 napadeného rozhodnutí, kde dovodil, že cenové rozhodnutí, které stanoví výkupní ceny a zelené bonusy v tabulkách rozdělených dle uvedených druhů technologických postupů, nestanoví počty subjektů těchto norem, počet subjektů není ani předem určitelný.*“⁸⁴

Výše zmíněná judikatura konstantě ve svých rozhodnutí stanovuje, že cenová rozhodnutí jsou podzákonné právní předpisy. Důležité je upozornit, že cenové rozhodnutí, kterým se stanovuje podpora pro podporované zdroje energie, je oproti cenovým rozhodnutím regulujícím kapacitní činnosti v plynárenství a v elektroenergetice obecnější co do subjektů, kterým je zasahováno do práv. Z toho důvodu může výše zmíněná judikatura vytvářet prostor pro přezkum ostatních cenových rozhodnutí vydávaných Úřadem, protože specifikem kapacitních rozhodnutí je určení subjektů, na které dopadá, a pevné stanovení cen, jimiž se musí řídit.

5.4.3 Individuální správní akt

Cenová rozhodnutí stanovující cenu kapacitních činností jsou rozdílná od výše zmíněného rozhodnutí o podpoře pro podporované zdroje energie. Tato rozhodnutí se týkají úzce vymezené

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2014, sp. zn. 7 As 45/2014.

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 19. 3. 2014, sp. zn. 1 AOs 7/2013

⁸⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2014, sp. zn. II.ÚS 1870/14.

skupiny subjektů v rámci konkrétního předmětu činností. Z toho důvodu se doktrína zabývá otázkou, zda jsou tato rozhodnutí podzákonými právními předpisy, nebo se jedná o individuální správní akt. Cenová rozhodnutí totiž určují úzký okruh provozovatelů distribučních soustav a těm přikazují pevně stanovenou úřední cenu.

Vymezení adresátů cenových rozhodnutí se liší podle jednotlivých rozhodnutí. Cenová rozhodnutí v plynárenství konkrétně určuje jednotlivé provozovatele distribučních soustav. Jde o zcela nezaměnitelné určení podle subjektu. K tomu existují rozdílné ceny u jednotlivých provozovatelů distribučních soustav. V takovém případě cenové rozhodnutí naplňuje znaky správního rozhodnutí: „*Pro správní akt jsou pojmově určující tyto znaky:*

- *jednání příslušného vykonavatele veřejné správy (správního orgánu) na základě zákona;*
- *jednostranný autoritativní výrok o právech nebo povinnostech nepodřízených subjektů;*
- *bezprostřední právní závaznost;*
- *konkrétnost věci, jakož i konkrétnost (v zásadě jmenovité určení) subjektů, jimiž je správní akt určen.*“⁸⁵

Z výše zmíněných charakteristik v cenových rozhodnutích vyvstává otázka, zda cenová rozhodnutí v kapacitních činnostech jsou dostatečně abstraktní, nebo dochází k naplnění požadavků na individuální správní akt.

K tomu je potřebná hlubší analýza zákonných předpokladů a způsobů řízení před vydáním cenového rozhodnutí. Podle § 17 odst. 6 písm. d) energetického zákona Úřad rozhoduje o regulaci cen podle tohoto zákona. Zde je užit výraz *rozhoduje*, což by mohlo být nápovědou, že se nejedná o normativní činnost, ale vydání správního rozhodnutí. Ústavní soud ovšem ve své judikatuře konstantě používá jazykový výklad jako „*prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu*“.⁸⁶

Proto je důležité zkoumat, zda je úmyslem zákonodárce vydávat individuální správní akty. Výklad cenových rozhodnutí jako individuální správních aktů nepodpoří ustanovení cenového zákona, která stanoví v § 10 odst. 2, že rozhodnutí nabývá platnosti dnem jeho zveřejnění v příslušném věstníku, a § 3 odst. 2 říká, že rozhodnutí cenových orgánů jsou závazná pro okruh adresátů. Ovšem ani z těchto ustanovení jasně nevyplývá, že se nejedná o individuální správní akt.

⁸⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 133. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

Je třeba upozornit na již zmíněný rozsudek Ústavního soudu, který jasně deklaruje, že „*nestanoví počty subjektů těchto norem, počet subjektů není ani předem určitelný*“.⁸⁷ Proto na jeho základě je možná interpretace – a zvláště v případě plynových distribučních soustav – ve prospěch posouzení cenových rozhodnutí jako individuálního správního aktu. Tohoto si všímá i zákonodárce, který ve věcném záměru k novému energetickému zákonu upozorňuje na nejasnost této problematiky. „*Za situace, kdy ani zákon o cenách, ani EZ blíže neupravují formu cenového rozhodnutí, panuje v této oblasti značná nejistota, která se odráží mj. v možnostech obrany proti těmto aktům státní správy.*“⁸⁸

Podporou pro názor, že cenová rozhodnutí jsou individuálními správními akty, můžeme nalézt v evropské úpravě, která stanovuje povinnost přezkoumatelnosti cenových rozhodnutí nezávislymi orgány: „*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 objektu, který je na zúčastněných stranách a jakékoli vládě nezávislý.*“⁸⁹ Tato úprava klade důraz na nezávislost přezkumu na stranách i vládě. Tyto podmínky by v českém právu naplnila soudní přezkoumatelnost individuálních správních aktů. Subjekty cenových rozhodnutí ovšem nemohou za současných podmínek napadnout cenová rozhodnutí, jelikož nejsou posuzována jako rozhodnutí podle ustanovení § 67 správního řádu.

V současné situaci je pro adresáty cenové regulace složité se dovolat soudní ochrany. Podzákoný právní předpis lze napadnout pouze v případech stanovených v § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.⁹⁰ Evropská úprava ve svých směrniciích klade na regulaci kapacitních činností

⁸⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2014, sp. zn. II. ÚS 1870/14.

⁸⁸ Usnesení vlády České republiky č. 1269/2020 Sb. ze dne 7. 12. 2020, Nový energetický zákon (NEZ): Návrhy věcných řešení společné části pro sektor energetiky.

⁸⁹ Čl. 60 odst. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/944 ze dne 5. června 2019, o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU, a čl. 41 odst. 17 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.

⁹⁰ Návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR jsou oprávněni podat:

- a) vláda,
- b) skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů,
- c) senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti,
- d) ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 tohoto zákona, nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení za podmínek uvedených v § 119 odst. 4 tohoto zákona,
- e) zastupitelstvo kraje,
- f) veřejný ochránce práv,
- g) ministerstvo vnitra, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu, 3a),
- h) věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, jde-li o návrh na zrušení nařízení kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu, 3a),
- i) ředitel krajského úřadu, jde-li o návrh na zrušení nařízení obce za podmínek stanovených v zákonu o obcích, 3b),

nároky, které se blíží individuálnímu rozhodnutí. Na základě evropské úpravy mají členské státy povinnost, aby regulační orgán měl pravomoc vydávat závazná rozhodnutí, která se týkají plynárenských i elektroenergetických podniků.⁹¹ Rozhodnutí přijímaná regulačními orgány mají být řádně odůvodněná a oprávněná, aby byl možný jejich soudní přezkum.⁹² Z ustanovení evropských směrnic vyplývá cíl, aby adresáti cenové regulace byli proti rozhodnutí cenových orgánů chráněni nezávislým orgánem.

S ohledem na právní formu aktů cenové regulace je velice obtížné pro adresáty domoci se soudní ochrany při současném výkladu cenových rozhodnutí. Jelikož cenová regulace může představovat poměrně intenzivní zásah do práv regulovaných subjektů, bylo by vhodné zakotvit v nové právní úpravě přezkoumatelnost cenových rozhodnutí Úřadu, aby odpadla diskuse o tom, jaký způsob obrany mají adresáti cenové regulace zvolit.

j) zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží.

⁹¹ Čl. 41 odst. 4 písm. a 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, a čl. 59 odst. 3 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/944 ze dne 5. června 2019, o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU.

⁹² Čl. 41 odst. 16 a čl. 60 odst. 7 tamtéž.

5.5 Přezkum cenových rozhodnutí

Cenová rozhodnutí zasahují do smluvní volnosti. Smluvní volnost je součástí vlastnického práva podle ustanovení čl. 11 odst. 1 Listiny. K možnosti takového omezení a ochrany před ním se vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu: „*Cenová regulace sama o sobě nemůže být v demokratickém právním státě považována za neústavní. Otázkou ke zvážení proto vždy je, ve kterých případech (druh zboží a služeb), vůči komu (výrobci, prodejci), jakou formou (cenové rozhodnutí, podzákonný předpis, zákon) a v jakém rozsahu (princip přiměřenosti, ochrana podstaty a smyslu základního práva nebo svobody) je přípustné ji použít.*“⁹³ Cenová regulace by měla být výjimečným opatřením, které se použije pouze za zcela omezených podmínek.

Protože cenová rozhodnutí zasahují do vlastnického práva, je nezbytné, aby byla respektována ochrana na ústavní i mezinárodní úrovni. Může se jednat například o čl. 6 EÚLP podle kterého má každý 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. Dále možnost soudní ochrany stanoví Listina v čl. 36 odst.1, podle které se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech i u jiného orgánu. Odstavec 2 uvádí, že z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny. K tomu se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí: „*Princip presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu hraje dále roli širšího interpretačního vodítka pro případ pochybností o rozsahu kompetence správních soudů: v pochybnostech je nutné přezkum umožnit. Zužující výklad, který by omezoval přístupu k soudu a zbavoval fyzické a právnické osoby právní ochrany, je nepřipustný.*“⁹⁴

Protože cenová rozhodnutí za kapacitní činnosti podle výše popsaného vzbuzují stále otázky ohledně jejich posouzení, jedná se o zatím o nezodpovězenou mezeru. Zákonodárce se ji zavázal vyplnit v novém energetickém zákoně, ale do té doby bude nutné překlenout tuto mezeru výkladem, ke kterému může pomoci i výklad ústavního práva.

Dalším vodítkem při interpretaci je evropská úprava obsažená ve směrnících určující pravidla pro vnitřní trh s plynem a elektřinou.⁹⁵ Rozhodnutí regulačních orgánů mají splnit požadavky na řádné odůvodnění, aby byl umožněn jejich soudní přezkum. Dalším požadavkem pro členské státy je zajistit na vnitrostátní úrovni vhodné mechanismy k tomu, aby adresát

⁹³ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02.

⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007, 1717/2008 Sb. NSS.

⁹⁵ 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, a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/944 ze dne 5. června 2019, o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU.

rozhodnutí regulačního úřadu měl právo podat opravný prostředek. Subjekt, který přezkoumává rozhodnutí cenového orgánu, má být nezávislý na zúčastněných stranách a vládě. Tento požadavek nenaplní druhoinstančním řízením, protože by stále rozhodoval subjekt, který rozhodoval v prvním stupni. Evropská úprava nechává značný prostor členským státům k naplnění těchto požadavků a nestanovuje jim konkrétní postup. Je třeba použít výklad Soudního dvora EU, který ve svých rozhodnutích konstantě judikuje: „*Požadavek soudního přezkumu odráží obecnou zásadu práva Společenství, která vychází z ústavních tradic společných členským státům a je zakotvena v článcích 6 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.*“⁹⁶

Právní forma cenového rozhodnutí má význam pro opravný prostředek, který mohou využít adresáti takovýchto rozhodnutí k ochraně svých práv.

5.5.1 Přezkum cenových rozhodnutí jako podzákoných právních aktů

Stávající judikatura se konstantě kloní k názoru, že akty cenové regulace jsou právními předpisy.⁹⁷ To dává adresátům omezenou možnost obrany, která je stejná jako v případě jiných právních předpisů. Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy tyto právní předpisy mohou být vydávány jinými správními úřady a musí být vydány v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Pokud cenové rozhodnutí Úřadu bude posuzováno jako právní předpis, dotčená osoba se může domáhat obrany pouze na základě ústavní stížnosti.

Právní přezkum předpisu, který vydal správní úřad, může provádět pouze Ústavní soud. Činí tak na základě čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR a ustanovení § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud rozhoduje pouze na základě návrhu na zrušení jiného právního předpisu a aktivně legitimovaní k podání návrhu jsou fyzické a právnické osoby pouze v případě, podávají-li ho společně s ústavní stížností směřující proti rozhodnutí, jímž bylo zasaženo do práv garantovaných ústavním pořádkem. Z toho důvodu musí nastat skutečnost, která zasáhla do práv stěžovatele a která nastala aplikací právního aktu. Stěžovatel se v takovém případě může domáhat zrušení daného aktu. K návrhu na zrušení podzákonného právního předpisu je legitimován úzký okruh osob, např. vláda nebo skupina poslanců.⁹⁸

⁹⁶ Rozsudky Soudního dvora ze dne 29. října 1992, OJei/icio Borelli v. Komise, C-97/91, Recueil, s. I-6313, bod 14, ze dne 29. října 2001, Kofisa Italia, C-1/99, Recueil, s. I-207, bod 46, a ze dne 29. října 2001, Siples, C-226/99, Recueil, s. I-277, bod 17, věc 222/84 Johnston, Sb. rozh. 1986, s. 1651, bod 18.

⁹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. října 2003, sp. zn. 7 A 6/2002.

⁹⁸ Ustanovení § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

5.5.2 Cenové rozhodnutí jako individuální správní akt

Pokud by bylo cenové rozhodnutí posouzeno jako individuální správní akt, měli by adresáti možnost nechat rozhodnutí přezkoumat podáním řádného opravného prostředku. Nejčastěji tak činí skrze odvolání nebo v případě, že ústřední správní orgán rozhodl prostřednictvím rozkladu. Úřad je na základě zákona ústředním správním úřadem.⁹⁹ Oproti odvolání se zde neuplatní devolutivní účinek, ale o rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí ústředního správního úřadu.¹⁰⁰

V případě Úřadu by takovýmto orgánem oprávněným k rozhodnutí o rozkladu byla oprávněná Rada, která stojí v čele Úřadu. Energetický zákon v ustanovení § 19a se k možnému oprávněnému prostředku proti regulaci cen nevyjadřuje a ani v dalších částech není uvedena úprava, která by tuto otázku řešila. Nelze si pomoci ani v dalších ustanoveních, protože ustanovení § 19f upravuje situaci žádosti o úhradu prokazatelné ztráty a přiměřeného zisku, kdy účastník trhu poskytuje pro žádost podklady. Žádost Úřad posoudí a zcela nebo zčásti zakáže rozhodnutím poskytnutí úhrady. Zde se jedná o správní řízení a tato úprava se nedá použít pro cenová rozhodnutí.

Aby bylo možné podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, je potřeba, aby žalobce vyčerpal všechny řádné opravné prostředky, připouští-li je zvláštní zákon. „*Podmínkou aktivní procesní legitimity je skutečnost, že žalobce bezvysledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Tato podmínka potvrzuje základní předpoklad žaloby, tj. že je již zahájeno a vedeno nějaké správní řízení.*“¹⁰¹ Zde se nabízí otázka, zda by zákon připouštěl opravný prostředek proti cenovému rozhodnutí, jelikož ho energetický zákon neupravuje.

Ve prospěch správní žaloby lze použít argument eurokonformního výkladu. Směrnice totiž kladou nároky na podobu rozhodnutí cenových orgánů s cílem jejich soudní přezkoumatelnosti a požadují přezkoumatelnost rozhodnutí cenové orgánu nezávislým subjektem na zúčastněných stranách a jakékoliv vládě.¹⁰² Tímto subjektem v českém kontextu může být pouze soud, protože ten je nezávislý na zúčastněných stranách, na rozdíl od Rady Úřadu, a také není součástí moci výkonné.

⁹⁹ Ustanovení § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

¹⁰⁰ Ustanovení § 152 odst. 2 zákona 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁰¹ BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3., aktualiz. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, § 79.

¹⁰² Čl. 41 odst. 16 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, a čl. 60 odst. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/944 ze dne 5. června 2019, o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU.

Takovýto výklad by otevřel možnost soudu k přímé aplikaci této směrnice. Ta klade jasné nároky na členské státy, aby zajistily ochranu práv adresátů takovýchto rozhodnutí. Jelikož tyto směrnice stanovují ochranu adresátů cenových rozhodnutí v podobě nezávislého posouzení a český právní řád současně tuto úroveň ochrany opomíjí, může dojít k přímé aplikaci těchto ustanovení. V opačném případě by totiž mohl mít stát prospěch z toho, že omezuje práva adresátů cenových rozhodnutí a nepřiznává jim právo na ochranu. Takto se vyjádřil Soudní dvůr EU ve svém rozsudku: „*Zejména v případech, kdy orgány společenství prostřednictvím směrnice uložily členským státům povinnost přijmout určitý postup, by byla účinnost takového aktu oslabena, pokud by se na něj osoby nemohly odvolávat v soudním řízení a vnitrostátní soudy by k němu nemohly přihlížet jako k prvku práva společenství.*“¹⁰³ V tomto případě by zmíněná směrnice mohla být přímo aplikovatelná v případě, že by se adresát dovolával soudní ochrany proti rozhodnutí a argumentoval nedostatečnou právní úpravou.

Přímý účinek směrnice může být pouze ve vertikálně vzestupném vztahu. Jedná se o případy, kdy se jedinec dovolává směrnice vůči členskému státu.¹⁰⁴ V případě správní žaloby proti cenovému rozhodnutí by se žalobce dovolával ochrany podle evropské úpravy vůči státní moci a tím by splnil tuto podmínku.

Na základě ustálené judikatury se lze dovolávat pouze ustanovení směrnice, které je dostatečně jasné, přesné a bezpodmínečné. Aby mělo přímý účinek, nemůže pouze na základě unijního práva vést k tomu, že vnitrostátní soud vyloučí použití vnitrostátního ustanovení.¹⁰⁵

V takovém případě by se uplatnila zásada nadřazenosti unijního práva.¹⁰⁶ Na základě této zásady mají členské státy povinnost zajišťovat plný účinek unijních norem. Právo členských států nemůže tento účinek narušovat. V rámci konformního výkladu vnitrostátního práva, podle něhož je vnitrostátní soud povinen vykládat právo v souladu s požadavky unijního práva a je včleněn do systému smluv, umožňuje, aby vnitrostátní soud v rámci svých pravomocí zajistil plnou účinnost unijního práva při rozhodování sporů, které mu byly předloženy.¹⁰⁷

¹⁰³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. dubna 1979, sp. zn. 148/78 Ratti, bod 21.

¹⁰⁴ TOMÁŠEK, M. a kol. *Právo Evropské unie*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2021, s. 73. ISBN 978-80-7502-491-6.

¹⁰⁵ Rozsudek ze dne 24. ledna 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, bod 41; ze dne 6. března 2014, Napoli, C-595/12, EU:C:2014:128, bod 50.

¹⁰⁶ Rozsudek ze dne 15. července 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66 s. 1159 a 1160.

¹⁰⁷ Rozsudky ze dne 19. prosince 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862 body 75 a 76; ze dne 8. listopadu 2016, Ogňanov, C-554/14 EU:C:2016:835 bod 59.

V zájmu zajištění účinnosti unijního práva ukládá zásada přednosti vnitrostátním soudům zejména povinnost, aby v co možná největším rozsahu vykládaly své vnitrostátní právo způsobem, který je v souladu s unijním právem, a aby přiznal možnost domct se nápravy, pokud jsou jejich práva dotčena porušením unijního práva přičitatelným členskému státu.

Na základě výše zmíněné argumentace proto nesouhlasím s rozsudkem Krajského soudu v Brně, který ve svém rozhodnutí uvedl: „*V případě regulace cen žalovaným však nejde ani o správní rozhodnutí, ani o faktický obsahově jedinečný úkon adresovaný žalobci (jak byl žalobcem vymezen ve věcech evidovaných Krajským soudem v Brně pod sp. zn. 62 A 178/2016 a sp. zn. 62 A 201/2016), nýbrž o obecné pravidlo, jež bude pro daný sektor platit po dobu účinnosti cenového rozhodnutí žalovaného č. 6/2016 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č.j. 6 As 2/2015-128).*“¹⁰⁸ Tento přístup je formalistický a zamezuje adresátům cenové regulace dovolat se soudní ochrany, která jim na základě evropských směrnic náleží.

Na základě výše zmíněného se autor přiklání k názoru, že by správní soud mohl připustit správní žalobu proti cenovému rozhodnutí.

¹⁰⁸ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 1. 2017, sp. zn. 62 A 239/2016.

6 Cena tepelné energie

Cena tepelné energie vzniká odlišným způsobem než ceny plynu a elektřiny. Je to způsobeno tím, že trh s tepelnou energií má rozdílný charakter a je založen na lokálních výrobcích, kteří zaručují dodávky tepla. „*Oproti trhu s elektřinou a plynem na trhu s teplem absentuje obchodník, tj. subjekt zajišťující nákup a prodej energie a využívající rozvodné zařízení jiného subjektu. Dodávka tepelné energie je tak vždy nerozlučně spojena s licenci na rozvod tepelné energie, alternativně s výrobou tepelné energie.*“¹⁰⁹ Pro dodávky tepelné energie existují tři hlavní způsoby. Buď dochází k zásobování tepelnou energií z hlavního centrálního zdroje, typicky se jedná o teplárnu, která dodává teplo. Dalším způsobem může být lokální zdroj, který dodává teplo v rámci úzce vymezené lokality, například pro konkrétní blok. Posledním případem je decentralizovaná dodávka tepla. Tu může představovat individuální zdroj tepla pro konkrétní objekt – jednat se může např. o domovní kotelnu. „*V případě decentralizovaných zdrojů tepelné energie lze hovořit o trhu s tepelnou energií pouze v omezeném smyslu (někdy se hovoří též o maloobchodním trhu), což se projevuje například tím, že tyto subjekty nemají právní postavení blízké se postavení monopolistickému a jejich trh je geograficky vymezen pouze konkrétním zdrojem. Pro tyto nelicencované subjekty tak neplatí například připojovací povinnost (§ 76 odst. 1), protože neprovozují zařízení, k němuž by reálně bylo takové připojení možné.*“¹¹⁰ Z těchto rozdílů oproti plynárenskému a elektroenergetickému trhu plyne i rozdílný způsob cenové regulace.

Cena tepelné energie představuje cenu za dodávky tepelné energie. V teplárenské oblasti neexistuje oddělení výroby, distribuce a obchodu, jako je tomu v ostatních odvětvích energetiky. Proto i cena samotná je stanovena jako jediná cena za dodávku odběrateli. Pokud by dodavatel dodával jinému dodavateli, který ji následně dodává konečnému zákazníkovi, nemá tato situace na cenovou regulaci vliv, protože i tato cena následně podléhá cenové regulaci.

Specifičnost teplárenství spočívá i v absenci evropské úpravy. Proto je tato oblast regulována jenom vnitrostátním právem, které obdobně jako v případě cen elektroenergetiky a plynárenství neupravuje formu věcného usměrňování cen.

¹⁰⁹ZDVIHAL, Z., SVĚŘÁKOVÁ, J., MED, J., OSADSKÁ, J. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 1454. ISBN 978-80-7400-769-9.

¹¹⁰ Tamtéž.

6.1 Regulace cen v teplárenství

Způsob regulace tepelné energie je stanoven v ustanoveních energetického zákona. Způsobem cenové regulace je věcné usměrňování cen, ke kterému je způsobilý Úřad podle ustanovení § 17 odst. 11. Věcné usměrňování cen je podrobněji vysvětleno v ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Věcné usměrňování cen je založeno na stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen mezi dodavatelem a odběratelem tepelné energie. Těmito podmínkami se rozumí hlavně závazný postup při kalkulaci ceny, včetně zahrnutí přiměřeného zisku do ceny. Z uvedeného ustanovení energetického zákona vyplývá, že v oblasti cen tepelné energie musí Úřad použít pouze způsob věcného usměrňování cen (např. nemůže stanovit úřední ceny tepelné energie).

Na základě ustanovení § 19a odst. 4 energetického zákona postupuje Úřad při věcném usměrňování ceny obdobně podle odstavce 1. věty první. Při stanovování ceny musí být dodrženy povinnosti transparentnosti a předvídatelnosti a musí být dodržována metodika cenové regulace. Úřad by měl věcným usměrňováním stanovit cenová pravidla tak, aby zajistila dodavatelům tepelné energie možnost zahrnout ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk do výsledné ceny (odst. 1).

Věcné usměrňování ceny je na rozdíl od úředně stanovené ceny pružnější formou, cenové orgány při něm nestanovují cenu regulovaného zboží, ale stanoví postupy při tvorbě ceny nebo její kalkulaci. Konečnou cenu tedy určuje samotný dodavatel, ale musí při jejím určení respektovat pravidla stanovená cenovými orgány.¹¹¹

„Základním pojmem cenové regulace je cenová kalkulace, pro jejíž vytvoření stanoví cenové rozhodnutí pravidla různé míry obecnosti. Cenovou kalkulaci v daném případě tvoří dodavatel tepelné energie, nikoliv Úřad, protože nejde o cenu úředně stanovenou, podle takto kalkulované ceny následně dodavatel účtuje dodávku odběratelům.“¹¹² Stanovení pravidel pro věcné usměrňování ceny tepelné energie se může dít více způsoby. Buď se cenovým rozhodnutím stanoví obecná pravidla pro ekonomicky oprávněné náklady a přiměřené zisky, nebo se stanoví pravidla pro tvorbu cenových kalkulací. Základem pro takto stanové kalkulace je cenová lokalita, pro kterou je cenová regulace stanovována. Tyto způsoby jsou charakteristické pro teplárenský trh, jelikož je tvořen různými zdroji tepla a jejich sítěmi. To je podstatný rozdíl oproti distribuci elektřiny a plynu. Dokonce je v praxi možné kalkulovat ceny pro jednotlivé úrovně, jelikož může dojít k situaci, že ve dvou různých případech bude cenová lokalita definována odlišně. Tudíž jeden

¹¹¹ NAISER, T., M. JANEČKOVÁ a D. SVOBODOVÁ. *Zákon o cenách: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 31. ISBN 978-80-7676-199-5.

¹¹² ZDVIHAL, Z., SVĚŘÁKOVÁ, J., MED, J., OSADSKÁ, J. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 505. ISBN 978-80-7400-769-9.

distributor bude dodávat do více lokalit, zatímco v obdobném případě bude lokalita druhého distributora posouzena jako ucelená.¹¹³ Cenovou lokalitou je soubor odběrných míst, kam je dodávána tepelná energie dodavatelem.

¹¹³ Tamtéž, s. 1471.

7 Cenová regulace v mimořádné tržní situaci

Novela k zákonu č. 287/2022 Sb., kterým se mění energetický zákon, zavedla nový nástroj pro cenovou regulaci v obdobích, kdy dochází k mimořádným situacím na trhu s elektřinou nebo plynem.

Tato novela je reakcí na nárůst cen elektřiny a plynu a stanovuje nový institut, který vládě umožní nařízením stanovit ceny elektřiny a plynu. Zároveň stanoví úhradu prokazatelné ztráty a přiměřeného zisku v případech, kdy stanovená cena v mimořádné tržní situaci nebude pokrývat náklady na zajištění dodávky. Zákon přesně nedefinuje mimořádnou tržní situaci ani konkrétní výši cen energií, to ponechává na uvážení vlády, která ve svém nařízení upraví konkrétní výši. Jelikož se jedná o intenzivní prostředek, kterým dochází k zásahu do práva, vymezuje zákon období, po které může nařízení vlády platit, a to nejvýše 12 měsíců.

O mimořádné tržní situaci hovoří i zákon o cenách a zabýval se jím i judikatura Ústavního soudu, která za takovou mimořádnou tržní situaci považuje 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.¹¹⁴ Vláda proto musí respektovat dosavadní praxi a vymezit mimořádnou tržní situaci v souladu s judikaturou.

7.1 Forma regulace v mimořádné tržní situaci

V tomto případě zákon výslovně určí formu cenové regulace, jelikož se podle ustanovení § 19d odst. 3 energetického zákona jedná o nařízení vlády. Tento institut by na první pohled mohl být zaměnitelný s cenovým moratoriem, protože období, po které jej může vláda zavést, je omezeno na 12 měsíců. Jedná se ovšem o úřední stanovení cen, protože vláda stanovuje cenu elektřiny nebo plynu pevnou částkou. Nedochozí zde ani k věcnému usměrnění ceny jako v případě tepelné energie.

Cenová regulace způsobem úředního stanovení cen vyplývá i z energetického zákona, a to z ustanovení § 19e odst. 4, který odkazuje na ustanovení § 7 zákona o cenách. Toto ustanovení se při aplikaci mimořádné tržní situace nepoužije, předmětem tohoto ustanovení je narovnání smluvní situace při regulaci úředním stanovením cen nebo věcným usměrněním na základě § 5 a 6 zákona o cenách. Mimo to důvodová zpráva nevylučuje užití souběžně cenového moratoria podle ustanovení

¹¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 2/03.

§ 9 zákona o cenách.¹¹⁵ Vládě je přiznána role cenového orgánu, ale kontrolu nad dodržováním úředně stanovených cen zastává Úřad.

Nařízení vlády upravující cenovou regulaci musí být vydáno na dobu určitou. Při prodloužení mimořádné tržní situace může vláda změnou nařízení jeho účinnost prodloužit. Nařízení vlády se vydává po dobu trvání mimořádné tržní situace.

Zákonodárce stanovil v předmětné novele pravidla pro kompenzaci prokazatelné ztráty a přiměřeného zisku účastníkovi trhu. V případě, kdy úředně stanovená cena elektřiny nebo plynu nepokryje oprávněné náklady na zajištění dodávky této komodity, stát pokryje prokazatelnou ztrátu a přiměřený zisk pak operátor trhu jeho účastníkům, kterých se cenová regulace týká.

Kompenzace probíhá na základě žádosti účastníka trhu, který dodává elektřinu nebo plyn. Účastník ve své žádosti musí prokázat, že došlo ke ztrátě přiměřeného zisku. Bližší podrobnosti pro žádost stanoví vláda ve svém nařízení.¹¹⁶ Kontrolu žádostí bude provádět Úřad, který bude oprávněn účastníka trhu vyzvat k opravě údajů v žádosti.

¹¹⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 287/2022 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 zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁶ Nařízení vlády č. 463/2022 Sb. ze dne 21. prosince 2022, o stanovení cen elektřiny a plynu v mimořádné tržní situaci dodávaných na ztráty v distribučních soustavách a o kompenzacích poskytovaných na dodávku elektřiny a plynu na ztráty za stanovené ceny.

Závěr

Cílem této diplomové práce byla analýza současného stavu cenové regulace v energetice, která se zaměřuje na ceny elektřiny, plynu, tepelné energie a regulaci cen v mimořádně tržní situaci. Práce se v úvodu zabývá pojmem energetické právo. Pozornost věnuje vývoji energetického práva a následně aplikuje vývoj energetického práva na období vývoje energetiky v České republice. Diplomová práce se věnuje také unbundlingu a vymezuje jeho účel a alternativní způsoby, které umožnily jeho aplikaci.

Na tuto část navazuje popis složení ceny energií a jejich tvorby. Rozlišuje regulovanou část ceny a neregulovanou část ceny. V neregulované části je popsána úprava emisních povolenek, účel a způsob jejich získávání i možnosti obchodování s nimi.

Práce shrnuje základní právní úpravu cenové regulace v energetickém sektoru včetně evropské úpravy, která dopadá na členské státy. Je zde zmíněna zákonná i podzákonná úprava, která je ve formě vyhlášek vydávána Úřadem.

Nejdůležitější část této práce se zabývá samotnou cenovou regulací, kterou vykonává Úřad. Předmětem regulace jsou hlavně kapacitní činnosti, otázka formy cenových rozhodnutí, která dopadají na kapacitní činnosti, zatím nebyla jednoznačně zodpovězena. Přetrvávající mezery bude nutné zaplnit, a to buď novým energetickým zákonem, nebo judikaturním výkladem.

Cenová regulace je Úřadem vykonávána po jednotlivých regulačních obdobích, které se následně dělí na regulační roky, v nichž dochází k samotné cenové regulaci. Pro regulační období vydává Úřad zásady, které jsou koncepčním dokumentem. Úřad je následně aplikuje při jednotlivých cenových rozhodnutích.

V této práci je představen vývoj judikatury v otázkách cenové regulace.¹¹⁷ Následně je porovnána česká úprava a její soulad s evropskou úpravou. K tomu využívá i věcný záměr k novému energetickému zákonu, který sám poukazuje na nejasnosti, které z úpravy § 19a vychází.

Tato práce se zabývá případným pojetím cenových rozhodnutí jako individuálních správních aktů. Na tuto část navazuje analýza současných možností obrany proti cenovým rozhodnutím a požadavků evropské úpravy. Současný stav totiž nenaplnuje závazky plynoucí z evropského práva. Práce analyzuje evropskou judikaturu, která by mohla poskytnout vodítka k řešení této otázky a předkládá možnost přímé aplikovatelnosti směrnic. Tím by měla být

¹¹⁷ OSADSKÁ, J. a J. HANDRLICA. Přezkum cenových rozhodnutí v energetických odvětvích. *Právní rozhledy*. 2017, 22, 796. ISSN 1210-6410.

zaručena ochrana adresátů cenových rozhodnutí a jejich možnost efektivní ochrany. Práce shrnuje evropskou judikaturu, která se týká přímé aplikovatelnosti směrnic.

Práce se také věnovala regulaci tepelné energie a rozdílným charakteristikám trhu oproti trhu s elektřinou a plynem.

Poslední kapitola byla věnována novému institutu mimořádné tržní situace, který byl zaveden do energetického zákona novelou jako reakce na extrémní nárůst ceny plynu a elektřiny. V této situaci reguluje vláda ceny prostřednictvím nařízení a následně kompenzuje náklady. Kontrolu nad těmito opatřeními vykonává Úřad. Práce srovnává tento institut s cenovým moratoriem, protože mají podobné znaky. Záměrem zákonodárce ale bylo vytvořit další mimořádný prostředek k řešení situace na trhu.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

- BĚLOHLÁVEK, A. a R. HÓTOVÁ. *Cenová regulace z pohledu tuzemské, komunitární a mezinárodní úpravy a ochrany investic*. Ostrava: Sagit, 2008. ISBN 978-80-7208-676-4.
- BRABCOVÁ, L. *Vlastnický unbundling jako nástroj liberalizace evropského energetických trhů*. Ostrava: Key Publishing, 2009. ISBN 978-80-7418-008-8.
- BUREŠ, J. a kol. . *Občanský soudní řád, komentář*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2001. ISBN 80-7179-338-8.
- EICHLEROVÁ, K., HANDRLICA, J., JASENSKÝ, M., KOŘÁN, J., KOŠTÁL, V., PLÁŠILOVÁ, D., ZÁKOUCKÝ, P. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-412-6.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
- KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995.
- KOŠTÁL, V. *Veřejnoprávní regulace podnikání v energetice*. Praha: C. H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-857-3.
- MOLDAN, V. a kol. *Životní prostředí České republiky*. Praha: Praha: Ministerstvo životního prostředí České republiky, 1990.
- NAISER, T., M. JANEČKOVÁ a D. SVOBODOVÁ. *Zákon o cenách: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978-80-7676-199-5.
- TALUS, K. *Introduction to EU energy law*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016. ISBN 9780198791829.
- TOMÁŠEK, M. a kol. *Právo Evropské unie*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-491-6.
- ZDVIHAL, Z., SVĚRÁKOVÁ, J., MED, J., OSADSKÁ, J. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-769-9.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

- ASOCIACE ENERGETICKÝCH MANAŽERŮ. *Úvod do liberalizované energetiky*. 2., aktualiz. vyd. [online]. Praha: Asociace energetických manažerů, 2016 [cit. 2023-07-09]. ISBN 978-80-260-9212-4. Dostupné z: <https://www.mpo-efekt.cz/upload/7799f3fd595eeee1fa66875530f33e8a/kniha-trh-s-elektρινou.pdf>
- BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3., aktualiz. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016.
- BRADBROOK, A. J. Energy Law as an Academic Discipline. *Journal of Energy & Natural Resources Law* [online]. 1996, 14(2) [cit. 2023-07-09]. ISSN 2376-4538. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/02646811.1996.11433062>
- ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD. Cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 14/2022 ze dne 14. listopadu 2022, kterým se stanovují ceny za související službu v elektroenergetice odběratelům ze sítí nízkého napětí. *Energetický regulační věstník* [online].

2022, 16 [cit. 2023-07-07]. Dostupné z: <https://www.eru.cz/energeticky-regulacni-vestnik-162022>

ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD. Regulované ceny elektřiny příští rok klesnou o 16,7 %, regulované ceny plynu o 1,7 % vzrostou. In: *Eru.cz* [online]. 2. 12. 2022 [cit. 2023-07-09]. Dostupné z: <https://www.eru.cz/regulovane-ceny-elektřiny-pristi-rok-klesnou-o-167-regulovane-ceny-plynu-o-17-vzrostou>

ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD. *Zásady cenové regulace pro regulační období 2021–2025* [online]. Jihlava: Energetický regulační úřad, 2020 [cit. 2023-07-09]. Dostupné z: <https://www.eru.cz/zasady-cenove-regulace-pro-regulacni-obdobi-2021-2025-pro-odvetvi-elektroenergetiky-plynarenstvi>

ESMAP. Results. *Trackingsdg7.esmap.org* [online]. © 2023 [cit. 2023-07-08]. Dostupné z: <https://trackingsdg7.esmap.org/results>

EUROPEAN COMMISSION. *Všeobecné pokyny pro metodiku přidělování povolenek* [online]. Brusel: European Commission, 2019 [cit. 2023-07-09]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pridelovani_povolenek_metodika_osm/\\$FILE/oeok-Metodicky_pokyn_1-20190401.002.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/pridelovani_povolenek_metodika_osm/$FILE/oeok-Metodicky_pokyn_1-20190401.002.pdf)

EUROPEAN FEDERATION OF ENERGY TRADERS. *EFET Insight into Marginal Pricing in Wholesale Electricity Markets* [online]. Amsterdam: European Federation of Energy Traders, 2022 [cit. 2023-07-09]. Dostupné z: https://efet.org/files/documents/20220222%20EFET_Insight_02_marginal_pricing.pdf

G.B. Je energetické právo nové právní odvětví? In: *Blahoukova.cz* [online]. 15. 10. 2020 [cit. 2023-07-09]. Dostupné z: <https://www.blahoukova.cz/2020/10/15/je-energeticke-pravo-nove-pravni-odvetvi/>

HEFFRON, R. et al. A treatise for energy law. *Journal of World Energy Law and Business* [online]. 2018, 11(1), 34–48 [cit. 2023-07-08]. ISSN 17549965. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwx039>

HEFFRON, R. a K. TALUS. The evolution of energy law and energy jurisprudence: Insight for energy analysts and researchers. *Energy Research & Social Science* [online]. 2016, 19, 1–10 [cit. 2023-07-09]. ISSN 2214-6296. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.05.004>

NASDAQ DATA LINK. ECX EUA Futures, Continuous Contract #1 (C1) (Front Month). In: *Data.nasdaq.com* [online]. 19. 4. 2021 [cit. 2023-07-09]. Dostupné z: https://data.nasdaq.com/data/CHRIS/ICE_C1-ecx-eua-futures-continuous-contract-1-c1-front-month

3. Seznam použitých právních předpisů

Důvodová zpráva k zákonu č. 287/2022 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 zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1938 ze dne 25. října 2017, o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu a o zrušení nařízení (EU) č. 994/2010.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/942 ze dne 5. června 2019, kterým se zřizuje Agentura Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů.

Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/1122 ze dne 12. března 2019, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, pokud jde o fungování registru Unie.

Nařízení vlády č. 463/2022 Sb. ze dne 21. prosince 2022, o stanovení cen elektřiny a plynu v mimořádné tržní situaci dodávaných na ztráty v distribučních soustavách a o kompenzacích poskytovaných na dodávku elektřiny a plynu na ztráty za stanovené ceny.

Nařízení vlády č. 236/2022 Sb. ze dne 27. července 2022, o stanovení prostředků státního rozpočtu podle § 28 odst. 3 zákona o podporovaných zdrojích energie pro rok 2023.

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES ze dne 26. června 2003, o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/55/ES ze dne 26. června 2003, o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 98/30/ES.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61.

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 (dnes již není platná).

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.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/944 ze dne 5. června 2019, o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU.

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách.

Zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen.

Zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 2. 1999, sp. zn. II. ÚS 53/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 422/99.

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 20.11.2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02.
Nález Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 2/03.
Nález Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 324/02.
Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.
Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11.
Nález Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2014, sp. zn. II. ÚS 1870/14.
Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 17/15.
Rozsudek krajského soudu v Brně ze dne 8. 12. 2016, sp. zn. 62 A 178/2016.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. 7 A 6/2002.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn., 1 Ao 1/2005-98.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007, 1717/2008 Sb. NSS.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, sp. zn. 8 Afs 81/2013-44.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2014, sp. zn. 7 As 45/2014.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, sp. zn. 9 As 79/2016-41.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2022, sp. zn. 3 As 15/2022, 4436/2023 Sb. NSS.
Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66.
Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. dubna 1979, sp. zn. 148/78 Ratti.
Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. října 2001, Kofisa Italia, C-1/99, Recueil, s. I-207.
Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. října 2001, Siples, C-226/99, Recueil, s. I-277.
Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. ledna 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33.
Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. prosince 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862.
Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. března 2014, Napoli, C-595/12, EU:C:2014:128.
Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. listopadu 2016, Ogňanov, C-554/14 EU:C:2016:835.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02.
Usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017–43, č. 3931/2019 NSS Sb.

5. Seznam ostatních zdrojů

Důvodová zpráva k zákonu 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).

Důvodová zpráva k zákonu č. 287/2022 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 zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů.

OSADSKÁ, J. a J. HANDRLICA. Přezkum cenových rozhodnutí v energetických odvětvích. *Právní rozhledy*. 2017, 22, 793–799. ISSN 1210-6410.

Usnesení vlády České republiky č. 211 ze dne 10. března 2004.

Usnesení vlády České republiky č. 1269/2020 Sb. ze dne 7. 12. 2020, Nový energetický zákon (NEZ): Návrhy věcných řešení společné části pro sektor energetiky.

Právní rámec pro regulaci cen v energetice

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá cenovou regulací a složením cen v energetice. Cenová regulace se v energetice vztahuje hlavně ke kapacitním činnostem. Tyto činnosti jsou charakteristické monopolním postavením provozovatelů, a proto zákonodárce tuto oblast reguluje. Forma cenové regulace energetického regulačního úřadu je stanovena jako abstraktní právní akty, což ztěžuje obranu adresátů cenových rozhodnutí. Práce analyzuje evropskou úpravu a judikaturu, která klade určité nároky na členské státy a může být vodítkem při výkladu českého zákona, ale také přispět k větší ochraně adresátů cenových rozhodnutí. Evropské směrnice týkající se oblasti elektroenergetiky a plynárenství kladou určité nároky na rozhodnutí Úřadu, aby jeho rozhodnutí byla řádně odůvodněna a aby se mohli jejich adresáti dovolat soudní kontroly. Proti rozhodnutí cenových orgánů má být umožněno podat opravný prostředek k subjektu, který je nezávislý na stranách a na vládě. Práce poukazuje na nedostatečnost naplnění tohoto požadavku a předkládá názor, že na jeho základě může dojít k přímé aplikaci a vyhodnocení cenových rozhodnutí jako individuálních správních aktů. Tím by byly splněny nároky směrnice Evropské unie a nedocházelo by k omezování práv adresátů rozhodnutí. Práce se také věnuje rozdílnosti trhu s tepelnou energií. Ten je specifický svou lokálností i způsobem cenové regulace, který se vyznačuje věcným usměrněním cen oproti úředně stanoveným cenám v oblasti elektroenergetiky a plynárenství. Teplárenství není regulováno evropskou právní úpravou, což souvisí s lokálností trhu s teplem. Práce se zabývá cenovou regulací v mimořádné tržní situaci, která byla zavedena jako reakce na extrémní nárůst cen elektřiny. Díky tomuto institutu může vláda vydávat nařízení, kterým zavádí horní hranici ceny pro zákazníky.

Klíčová slova: regulace cen, forma cenového rozhodnutí, přezkum cenových rozhodnutí

Legal Framework for Price Regulation in the Energy Sector

Abstract

The thesis deals with price regulation and price composition in the energy sector. Price regulation in the energy sector primarily pertains to capacity-related activities. These activities are characterized by the monopolistic position of operators, and therefore, the legislator regulates this area. The form of price regulation by the energy regulatory office is established through abstract legal acts, which complicates the defense of recipients of price decisions. The thesis analyzes European regulations and jurisprudence, which place certain requirements on member states and can serve not only as a guide for interpreting Czech law but also contribute to greater protection of recipients of price decisions. The European directives concerning the electricity and gas sectors impose certain requirements on decisions by the Energy Regulatory Office to ensure that its decisions are properly justified and can be judicially reviewed. A remedy against decisions of price-setting bodies should be available to an independent entity separate from the parties and the government. The thesis points out the inadequacy of fulfilling this requirement and proposes the opinion that, based on this, there can be a direct application and evaluation of price decisions as individual administrative acts. This would fulfill the requirements of the European Union directive and prevent the restriction of rights of decision recipients. The thesis also addresses the distinctiveness of the heat energy market, which is specific due to its locality and the method of price regulation characterized by a material orientation of prices compared to officially established prices in the field of electricity and gas. Heating is not regulated by European legislation, which is related to the local nature of the heating market. The thesis deals with price regulation in exceptional market situations, which was introduced as a response to extreme electricity price increases. Thanks to this institute, the government can issue regulations that introduce an upper price limit for customers.

Keywords: price regulation, form of price decision, review of price decisions