



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšera v právní věci žalobce: **A. H.**, zastoupeného JUDr. Josefem Tobiškou, advokátem se sídlem Jeřábkova 5, Brno, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2012, čj. 8 Ca 291/2008 – 48,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Podnětem ze dne 7. 12. 2007 žalobce požádal žalovaného o prošetření, zda společnosti JMP Net, s. r. o., a Jihomoravská plynárenská, a. s., neporušily odpojením odběrného plynového zařízení žalobce 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.

2. Žalovaný postoupil tento podnět Státní energetické inspekci, která byla podle § 18 a § 93 odst. 1 písm. a) energetického zákona oprávněna kontrolovat dodržování tohoto zákona. Podnět byl následně postoupen Státní energetické inspekci, územnímu inspektorátu pro Jihomoravský kraj (dále jen „územní inspektorát“), který ve věci provedl kontrolu podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

3. Přípisem ze dne 25. 3. 2008, zn. 2330/07/062.101/Lo, územní inspektorát sdělil žalobci, že distribuční společnost JMP Net, s. r. o., přerušila dodávku plynu v souladu s platnými předpisy. Územní inspektorát dodal, že spory týkající se peněžních transakcí zákazníka a dodavatele plynu nespádají do pravomoci Státní energetické inspekce.

4. Žalobce vyjádřil nesouhlas se sdělením územního inspektorátu podáním označeným jako „odvolání proti rozhodnutí čj. 2330/07/062.101/Lo“. Přípisem ze dne 9. 6. 2008, zn. 631/08/90.212/Vo, Státní energetická inspekce, ústřední inspektorát (dále jen „ústřední inspektorát“), sdělila žalobci, že neshledala jeho stížnost důvodnou.

II.

5. Žalobce brojil proti sdělení územního inspektorátu ze dne 25. 3. 2008 a sdělení ústředního inspektorátu ze dne 9. 6. 2008 žalobou u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 30. 1. 2012, čj. 8 Ca 291/2008 – 48, odmítl.

6. Městský soud uvedl, že za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. lze považovat pouze takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti. Pouze taková rozhodnutí lze napadnout postupem podle § 65 s. ř. s. Ústřední inspektorát však sdělením ze dne 9. 6. 2008 nerozhodoval o právech a povinnostech stěžovatele, ani je závazně neurčoval. Žalobou napadené sdělení je tedy vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví podle § 70 písm. a) s. ř. s. Městský soud proto žalobu odmítl jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s.

III.

7. Žalobce (stěžovatel) brojil proti usnesení městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

8. V úvodu kasační stížnosti stěžovatel shrnul skutečnosti zřejmé ze správního spisu a spisu městského soudu. Stěžovatel vytkl územnímu inspektorátu, že v rámci šetření nezohlednil zaplacení faktur dne 17. 7. 2007. V úvahu nevezal ani skutečnost, že dne 24. 8. 2007 bylo stěžovateli doručeno sdělení, podle něhož Jihomoravská plynárenská, a. s., evidovala ke dni 6. 8. 2007 všechny pohledávky vůči stěžovateli za uhrazené. Stěžovatel doložil doklady prokazující provedení příslušných plateb, územní inspektorát je však považoval za nevěrohodné, protože z nich nebylo možné zjistit, které z plateb byly vráceny stěžovateli. Stěžovateli nemůže být kladeno k tíži, že uhradil platby na původní účet Jihomoravské plynárenské, a. s., což řádně doložil.

9. Stěžovatel připomněl, že žalobní legitimace je dána nejen podle § 65 odst. 1 s. ř. s., ale také podle § 65 odst. 2 s. ř. s., podle kterého je žalobně legitimován ten, kdo tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Podle stěžovatele je proto zřejmé, že mu žalobní legitimace náležela.

10. Dále byl stěžovatel přesvědčen, že napadená rozhodnutí nelze vyloučit z přezkumu ve správním soudnictví, protože se jedná o úkony správních orgánů, na jejichž základě se rozhoduje o právech stěžovatele. Nejsou vyloučena z přezkumu ani zvláštním zákonem. Představují rozhodnutí správních orgánů ve smyslu § 65 s. ř. s. a mohou být přezkoumána ve správním soudnictví. Stěžovatel uzavřel, že městský soud měl ve věci meritorně rozhodnout, nikoliv žalobu odmítnout.

IV.

11. Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel neupřesnil, jak měly napadené úkony zasáhnout do jeho práv. Skutečnost, že stěžovatel podal podnět k zahájení státní kontroly, neznamená, že bylo zasaženo do jeho práv. V posuzované věci nebylo zahájeno správní řízení z moci úřední, protože nebylo zjištěno porušení energetického zákona. Stěžovatel

se nemůže domáhat, aby správní orgán učinil určité kontrolní zjištění nebo aby zahájil řízení o odpovědnosti za správní delikt s kontrolovanou osobou (což je jediný typ správního řízení, které by v posuzované věci připadalo v úvahu). Sdělení územního inspektorátu nebylo rozhodnutím o nezahájení správního řízení a sdělení ústředního inspektorátu představovalo pouze vyřízení stížnosti stěžovatele podle § 175 odst. 7 správního řádu. Stěžovatel nenamítal nevyřízení své stížnosti, nýbrž nezahájení správního řízení s JMP Net, s. r. o.

12. Dále žalovaný uvedl, že s účinností od 18. 8. 2011 přešla působnost v oblasti výkonu dozoru nad dodržováním povinností podle energetického zákona ze Státní energetické inspekce na žalovaného (viz § 18 energetického zákona).

V.

13. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

14. Kasační stížnost není důvodná.

15. Nejvyšší správní soud opakovaně rozhodl, že kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby lze podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 – 98, č. 625/2005 Sb. NSS, všechna citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud tedy může přezkoumat pouze zákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby nebo procesní pochybení krajského soudu, která případně předcházela vydání rozhodnutí.

16. Pro posouzení věci je podstatné, zda lze sdělení územního inspektorátu a ústředního inspektorátu považovat za rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. a zda je proti nim přípustná žaloba ve správním soudnictví. Městský soud uzavřel, že sdělení ústředního inspektorátu takovým rozhodnutím není, protože nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva či povinnosti. Proto není přezkoumatelné ve správním soudnictví a žaloba proti němu není přípustná. Nejvyšší správní soud tomuto závěru přisvědčil.

17. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se „rozhodnutím“ rozumí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti osob (k tomu srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 – 42, č. 906/2006 Sb. NSS). Judikatura Nejvyššího správního soudu chápe rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. v materiálním smyslu jako „*jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005 – 107, č. 923/2006 Sb. NSS). Úkon správního orgánu je proto vždy třeba posuzovat podle obsahu, nikoliv podle formy. Dělicím kritériem pro připuštění soudního přezkumu správních rozhodnutí není jejich hmotněprávní či procesněprávní povaha, nýbrž konkrétní projev v právní sféře účastníka řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2006, čj. 2 Afs 86/2005 – 55). I neformální přípis může být za určitých okolností rozhodnutím v materiálním smyslu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008 – 104, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02). Zároveň však Nejvyšší správní soud v některých případech obecně dovodil, že sdělení či přípis nepředstavuje rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Jedná se o pouhá vyrozumění či informační sdělení, která žádným způsobem nezasahují do právní sféry stěžovatele a nevyvolávají v ní žádné právní účinky (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2006, čj. 6 Ads 84/2005 – 52, či ze dne 22. 6. 2011, čj. 1 Afs 31/2011 – 56).

18. Nejvyšší správní soud si je vědom, že jakékoliv výluky ze soudního přezkumu musí posuzovat obezřetně. Objevili-li se pochybnosti o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu, budou zpravidla vyřešeny ve prospěch soudního přezkumu. Zuzující výklad, který by omezoval přístup k soudu a zbavoval osoby právní ochrany, je nepřipustný (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007 – 197, č. 1717/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 25. 6. 2010, čj. 2 As 66/2009 – 53).

19. V posuzované věci žalobce požádal žalovaného podáním ze dne 7. 12. 2007 o prošetření, zda společnosti JMP Net, s. r. o., a Jihomoravská plynárenská, a. s., neporušily odpojením odběrného plynového zařízení stěžovatele energetický zákon. Toto podání bylo ve smyslu § 37 odst. 1 správního řádu, podle kterého je třeba posuzovat podání podle jeho skutečného obsahu, podnětem k zahájení řízení podle § 42 správního řádu. Stěžovatel se jím fakticky domáhal, aby žalovaný, resp. Státní energetická inspekce, zjistil, zda došlo k porušení § 58 odst. 1 písm. i) energetického zákona, tj. ke spáchání správního deliktu podle § 91 odst. 1 písm. c) téhož zákona.

20. Na základě tohoto podnětu územní inspektorát zahájil dne 8. 1. 2008 kontrolu u distribuční společnosti JMP Net, s. r. o., podle § 93 odst. 1 písm. a) energetického zákona. Předmětem kontroly bylo dodržování povinnosti provozovatele distribuční soustavy stanovené v § 59 odst. 1 písm. i) energetického zákona. Ve smyslu § 42 správního řádu územní inspektorát zjišťoval, zda jsou dány důvody k zahájení řízení z moci úřední či nikoliv. O výsledku kontroly byl sepsán protokol č. 062200208, který uzavřel, že JMP Net, s. r. o., jako provozovatel distribuční soustavy postupoval při odpojení odběrného plynového zařízení stěžovatele v souladu s platnými právními předpisy a neporušil § 59 odst. 1 písm. i) energetického zákona. Územní inspektorát tedy shledal, že nejsou dány důvody k zahájení řízení z moci úřední podle § 46 správního řádu.

21. Územní inspektorát informoval stěžovatele o výsledcích kontroly sdělením ze dne 25. 3. 2008. Ačkoliv toto sdělení neobsahovalo výslovnou formulaci, že územní inspektorát nezahájí řízení z moci úřední, lze v něm tento závěr vysledovat. Sdělení územního inspektorátu není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., protože nezaložilo, nezměnilo, nezrušilo ani závazně neurčilo práva nebo povinnosti stěžovatele. Pouze jej informovalo o výsledcích kontroly provedené u provozovatele distribuční soustavy. Toto sdělení nemohlo zasáhnout do práv stěžovatele, ani v ní vyvolat nějaké účinky. Zdejší soud proto nepochyboval, že stěžovateli nesvědčilo právo na soudní ochranu.

22. Podobný charakter jako sdělení územního inspektorátu mělo i sdělení ústředního inspektorátu ze dne 9. 6. 2008, které reagovalo na podání stěžovatele ze dne 8. 4. 2008 označené jako „odvolání se proti rozhodnutí čj. 2330/07/062.101/Lo“. Obdobně jako sdělení územního inspektorátu shrnulo výsledky provedené kontroly a uzavřelo, že nedošlo k porušení energetického zákona. Ani toto sdělení nemohlo zasáhnout do práv stěžovatele, a nejednalo se proto o rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., které by bylo přezkoumatelné ve správním soudnictví.

23. K obdobnému závěru jako v posuzované věci zdejší soud dospěl již v rozsudku ze dne 26. 10. 2011, čj. 7 As 89/2011 – 72. Tehdy žaloba brojila proti sdělení Státní energetické inspekce, podle něž společnost ČEZ Prodej, s. r. o., neporušila přerušením dodávek elektrické energie povinnosti podle energetického zákona. Nejvyšší správní soud neměl důvod se od své předchozí judikatury odchýlit a její závěry analogicky uplatnil i v posuzované věci.

24. V této souvislosti lze doplnit, že zahájení správního řízení z moci úřední nemůže být obvykle vynutitelné na základě pouhého podnětu (viz také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010, čj. 5 Ans 5/2009 – 139, nebo ze dne 6. 6. 2012, čj. 3 Ans 1/2012 – 19).

25. Stěžovatel nebyl aktivně legitimován k podání žaloby ani podle § 65 odst. 2 s. ř. s. V posuzované věci totiž správní orgán nevedl správní řízení, jehož by byl stěžovatel účastníkem, a nevydal žádné rozhodnutí (viz výše).

26. Závěrem zdejší soud doplňuje, že se nemohl zabývat námitkami směřujícími proti tvrzeným pochybením územního inspektorátu při provádění státní kontroly. Pokud jsou postupy a výsledná sdělení územního a ústředního inspektorátu vyloučeny z přezkumu ve správním soudnictví, nemůže se jimi zabývat městský soud ani Nejvyšší správní soud.

27. Nejvyšší správní soud neshledal napadené usnesení městského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

28. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. března 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu