



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **Zdeněk – Sun s. r. o.**, se sídlem Kollárova 1229, Veselí nad Moravou, zast. JUDr. Pavlem Gazárkem, advokátem, se sídlem Blatnice pod Svatým Antonínkem 462, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2013, č. j. 30 A 23/2013 – 68,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2013, č. j. 30 A 23/2013 – 68, **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Předsedkyně žalovaného rozhodnutím ze dne 21. 12. 2012, č. j. 12750-29/2012-ERÚ (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla rozklad žalobce a potvrdila rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2012, č. j. 12750-1/2012-ERÚ, kterým bylo ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „správní řád“) ve spojení s § 97 odst. 3 téhož zákona, zrušeno rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 13. 2. 2012, č. j. 03103-43/2011-ERÚ, jímž bylo zastaveno řízení o nařízení obnovy řízení (dále jen „rozhodnutí o zastavení řízení“). Toto řízení o nařízení obnovy řízení zahájené z moci úřední se týkalo rozhodnutí o žádosti žalobce o udělení licence žalobci na výrobu elektřiny pro výrobu elektřiny využívající slunečního záření o instalovaném výkonu 7 MW, umístěné na pozemcích parc. číslo 2045/1, 2045/26 – 29, 2071/1, 2071/9-10, 2072/1-3, 2072/7-8, 2085/3, 2085/10, 2085/12, 2085/15, 2116, 2117/1, 2077/2, 2117/4-6, 2117/8-10, 2119/53, 2119/56, 2142/1-2, 2045/16-17, 2085/35, 2085/37 vše v k. ú. Chomutov I, obec Chomutov, o níž bylo

rozhodnuto pravomocným rozhodnutím Energetického regulačního úřadu ze dne 31. 12. 2010, č. j. 13916-26/2010-ERÚ (dále jen rozhodnutí o udělení licence“).

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž v první řadě vyjádřil přesvědčení, že napadené rozhodnutí žalovaného podléhá soudnímu přezkumu. V této souvislosti žalobce poukázal na závěry, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl ve svých rozhodnutích, zejména pak na rozsudek rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 – 73, publ. pod č. 1513/2008 Sb. NSS a usnesení rozšířeného senátu téhož soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS. Žalobce upozornil na skutečnost, že v důsledku rozhodnutí žalovaného bylo „znovuotevřeno“ řízení o obnově řízení ve věci licenčního řízení, což pro něj představuje negativní zásah narušující jeho právní jistotu. Namítal dále, že žalovaný porušil § 36 odst. 3, § 68 odst. 3 a 96 odst. 1 správního řádu. Podle žalobce nebyly splněny podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení podle § 98 správního řádu a nebyl ani dán důvod pro nařízení obnovy řízení. Žalovaný porušil povinnost šetřit práva žalobce nabytá v dobré víře. Napadené rozhodnutí žalovaného označil žalobce za nezákonné, neboť žalovaný rozkladové námitky vypořádal v rozporu s právními předpisy a nesprávně posoudil podmínky pro zrušení rozhodnutí o zastavení řízení. Napadené rozhodnutí tak podle žalobce nemělo být nikdy vydáno. Žalobce rovněž žalovanému vytкнуł, že porušil povinnost nepřihlížet k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že by mohly mít vliv na soulad rozhodnutí s právními předpisy a nevypořádal se s návrhem žalobce na přerušování řízení a provedení důkazů. Vyjádřil přesvědčení, že předsedkyně žalovaného byla při vydávání rozhodnutí podjatá. Další vadu zkráceného přezkumného řízení spatřoval žalobce v tom, že nebyla řádně hodnocena jeho námitka řádnosti a pravdivosti první revizní zprávy. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby krajský soud přiznal žalobě odkladný účinek a zrušil obě rozhodnutí vydaná ve zkráceném přezkumném řízení. Dále navrhl, aby krajský soud ve vztahu k námitce podjatosti předsedkyně žalovaného postupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky a řízení přerušil podle § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Krajský soud v Brně usnesením ze dne 27. 3. 2013, č. j. 30 A 23/2013 – 68, žalobu odmítl, žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení a žalobci vrátil zaplacený soudní poplatek v celkové výši 4 000 Kč za žalobu a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě. Krajský soud v první řadě uvedl, že žalobce brojí proti zkrácenému přezkumnému řízení, jehož výsledkem bylo zrušení rozhodnutí o zastavení řízení. Zrušením tohoto rozhodnutí však podle krajského soudu nedošlo k zásahu do existujících práv žalobce, jak to dovozuje s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 – 73. Podle krajského soudu z tohoto rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sice vyplývá, že rozhodnutí, jimiž byla v tzv. mimoodvolacím řízení (nyní zkráceném přezkumném řízení) zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., což znamená, že podléhají soudnímu přezkumu, neboť zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení. Základním předpokladem pro tento závěr přitom je, že předmětem přezkumného řízení je rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. V posuzované věci tomu tak ovšem podle krajského soudu nebylo, neboť řízení o obnově řízení o udělení licence na výrobu elektřiny žalobci bylo zahájeno z moci úřední dne 10. 7. 2011 a následně dne 13. 2. 2012 bylo toto řízení zastaveno, aniž by bylo jakkoli zasaženo do subjektivních práv žalobce, včetně jemu udělené licence pro výrobu elektřiny. Toto specifické povolení k provozování vybrané činnosti tak nebylo rozhodnutím o zastavení řízení o nařízení obnovy řízení nijak dotčeno. Takovým rozhodnutím by případně bylo až rozhodnutí o nařízení obnovy

pokračování

řízení ve smyslu závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006 – 46, publ. pod č. 1427/2008 Sb. NSS.

[4] Krajský soud dále uvedl, že je třeba důsledně oddělovat dvě stadia obnovy řízení a sice řízení o povolení, resp. nařízení obnovy řízení (*iudicium rescindens*) a nové (obnovené řízení) ve věci (*iudicium rescissorium*). V posuzované věci k druhé fázi obnovy řízení vůbec nedošlo, neboť již v první fázi bylo řízení zastaveno. Důsledkem žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného tak není nařízení obnovy řízení, nýbrž pouze pokračování v již dříve zahájeném (a podle výsledků přezkumného řízení nezákonně zastaveném) řízení, což nepředstavuje žádný konkrétní zásah do práv žalobce. Krajský soud vyjádřil přesvědčení, že jde v podstatě pouze o pokračování v řízení o nařízení obnovy řízení, jehož výsledek nelze předvídat. Nelze tudíž ani říci, že rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Ve svém důsledku se podle krajského soudu jedná o rozhodnutí, které upravuje vedení řízení (umožňuje pokračovat v zastaveném řízení o nařízení obnovy řízení) a na které se tak vztahuje kompetenční výluka ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s.

[5] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda rozhodnutím žalovaného došlo k zásahu do jeho práv. Vyjádřil přesvědčení, že výklad ustanovení § 65 s. ř. s. zaujatý krajským soudem, který omezuje přístup k soudu pouze na případy, kdy došlo k porušení subjektivního hmotného práva, je příliš restriktivní, formalistický a byl již judikatorně překonán, např. usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42. Stěžovatel poukázal na skutečnost, že rozhodnutím žalovaného bylo zasaženo do jeho práv, neboť byl opět navozen stav právní nejistoty ohledně licence, která mu byla udělena na výrobu elektřiny a byl tak obnoven důvod, pro který je financující banka oprávněna dle uzavřené smlouvy o úvěru předčasně zesplatnit úvěr poskytnutý na výstavbu FVE. Podle stěžovatele tak rozhodnutím žalovaného byla zcela reálně dotčena jeho právní sféra, byť samotná licence na výrobu elektřiny napadeným rozhodnutím přímo dotčena nebyla. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2013, č. j. 30 A 23/2013 – 68, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry uvedenými v kasační stížnosti napadeném usnesení krajského soudu. Podle žalovaného krajský soud správně poukázal na podstatu věci. Žalovaný dále vyjádřil přesvědčení, že v přezkumném řízení postupoval v souladu s právními předpisy. Argumentaci stěžovatele o možnosti zesplatnění poskytnutého úvěru financující bankou nelze podle žalovaného považovat za zásah do právní jistoty ohledně licence na výrobu elektřiny, neboť se jedná o právní následky vyplývající ze soukromoprávního vztahu stěžovatele ve věci poskytnutého úvěru a podmínek jeho splácení, které přímo nesouvisí s rozhodnutím o udělení licence na výrobu elektřiny. Touto argumentací stěžovatel v podstatě doplňuje podmínky přípustnosti žaloby podle § 65 s. ř. s. o smluvní úpravu, která by ovšem postrádala racionálního základu, když by banka zesplatňovala poskytnutý úvěr za situace, kdy jako výrobce elektřiny může nadále bez ohledu na výsledek zkráceného přezkumného řízení nerušeně vykonávat činnost výroby elektřiny a poskytnutý úvěr z výnosů za vyrobenou elektřinu splácet. Závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 25/2002 nejsou podle žalovaného v posuzované věci aplikovatelné, neboť žalovaný na rozdíl od věci, již se zabýval rozšířený senát, nevedl žádné řízení o žádosti stěžovatele, jehož kladný či záporný výsledek v podobě rozhodnutí by se mohl dotýkat právní sféry stěžovatele. Předmětem přezkumného řízení bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2010, č. j. 03103-43/2011-ERÚ, kterým bylo zastaveno řízení o nařízení obnovy řízení o žádosti stěžovatele o udělení licence

na výrobu elektřiny. Za podstatné žalovaný považuje, že účinky rozhodnutí o udělení licence stěžovateli k výrobě elektřiny nebyly rozhodnutím žalovaného žádným způsobem dotčeny a nedošlo tak k zasažení právní sféry stěžovatele, přestože to stěžovatel tak subjektivně vnímá. Takový stav může podle žalovaného nastat až v důsledku vydání rozhodnutí o nařízení obnovy řízení podle § 100 odst. 6 správního řádu nebo vydáním nového rozhodnutí podle § 102 odst. 9 téhož zákona. Žalovaný uvedl, že účelem napadeného rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 12. 2012 bylo pouhé umožnění pokračování v řízení o povolení obnovy o žádosti stěžovatele o udělení licence, které bylo ukončeno kladným rozhodnutím žalovaného ze dne 31. 12. 2010, č. j. 13916-26/2010-ERÚ. S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost pro její nedůvodnost zamítl.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

[11] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení otázky, zda rozhodnutí předsedkyně žalovaného, kterým byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí žalovaného vydanému ve zkráceném přezkumném řízení, jímž bylo zrušeno rozhodnutí, kterým žalovaný zastavil řízení zahájené z moci úřední o nařízení obnovy řízení o žádosti žalobce o udělení licence na výrobu elektřiny, představuje rozhodnutí, které ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. zasahuje do práv stěžovatele a podléhá proto soudnímu přezkumu.

[12] Nejvyšší správní soud při posouzení věci vycházel z východisek vyjádřených v bohaté judikatuře vztahující se k ustanovením upravujícím výluky ze soudního přezkumu. Zdejší soud se k předmětné otázce vyslovil v rozsudku ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011 - 4, *„nutnost přezkumu aktů správních orgánů musí být v prvé řadě posuzována vzhledem k ústavní povinnosti soudů poskytovat ochranu právům obsažené v ustanoveních čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jež má na ústavní úrovni zásadní význam pro činnost správních soudů, když stanoví: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ Tímto ustanovením Listina zakládá pravidlo „presumpce přezkumu“, které káže správním soudům podrobit přezkumu akty veřejné moci, pokud jejich přezkum není zákonem výslovně vyloučen. K tomu zdejší soud*

pokračování

v rozsudku ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 – 197 dodává, že „princip presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu hraje dále roli širšího interpretačního vodítka pro případ pochybností o rozsahu kompetence správních soudů: v pochybnostech je nutné přezkoum umožnit.“ Není tedy možné připustit takový restriktivní výklad, který by vedl k omezení přístupu k soudu a zbavení fyzických a právnických osob právní ochrany. V úvahu je třeba jako součást ústavního rámce brát i právní úpravu v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů 3, 5 a 8 (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu, která vychází z principu, že v pochybnostech je třeba se přiklonit k tomu, že soudní ochrana má být poskytnuta.

[13] *Ústavní povinnost obsažená v čl. 36 odst. 2 Listiny se odráží v ustanovení § 6 s. ř. s., který stanoví, že „z rozhodování ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon.“ V souladu s uvedenými ústavně zakotvenými principy je nutno i toto ustanovení vykládat restriktivně a ze soudního přezkoumání tak vyloučit pouze ty věci, které byly vyloučeny explicitně zákonodárcem. Při řešení těchto otázek je možno odkázat na bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu, opírající se o judikaturu soudu Ústavního (srov. Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, rozsudek ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, rozsudek ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 – 64; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nsssoud.cz).*

[14] *Na zákonné úrovni je právo na přístup k soudu, jakožto jedna ze základních komponent ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces realizováno ustanovením § 65 odst. 1 s. ř. s., které vymezuje pojem rozhodnutí pro řízení o žalobě tak, že se jedná o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce.*

[15] *V rozsudku ze dne 29. 7. 2011, č. j. 4 Ads 52/2011 - 5, Nejvyšší správní soud k tomuto ustanovení soudního řádu správního vyslovil, že „ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze vykládat doslovným jazykovým výkladem, nýbrž je nutno jej interpretovat podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace musí být dána pro všechny případy, kdy jsou dotčena práva žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jeho právní sféry. Legitimace je tedy založena tvrzením žalobce, že takový úkon správního orgánu měl negativní dopady do jeho právní sféry. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k této otázce v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, publikováno pod č. 906/2006 Sb. NSS, judikoval, že ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce. (...) Rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv (posléze uvedená otázka je relevantní až při posuzování merita).“*

[16] *Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení sp. zn. 6 A 25/2002 dále k § 65 odst. 1 s. ř. s. vyložil, že „koncepce citovaného ustanovení vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil. Je nasnadě, že u řady správních aktů, které soudy již dnes běžně přezkoumávají, by při striktním doslovném výkladu tohoto ustanovení nebylo možno žádné takové subjektivní právo nalézt. (...) Problematický je rovněž požadavek, aby žalobce tvrdil, že jej rozhodnutí správního orgánu zkrátilo na jeho hmotném, a nikoliv pouze procesním právu. Vyskytují se totiž rozhodnutí, u nichž lze jenom zprostředkovaně dovodit zkrácení na hmotných právech (přičemž takové situace nelze podřadit ani pod zkrácení „v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení“, neboť nejde o vady řízení, ale o nesprávné rozhodnutí, které je výsledkem tohoto řízení).“ Uzavřel, že „z předestřených úvah tedy vcelku jednoznačně vyplývá neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zřehusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce,*

a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (a přesto jsou podrobena přezkumu – viz i citovaná judikatura Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce (srov. i uvedený Hoetzelův názor), tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“

[17] Konkrétně pro posuzovanou věc jsou relevantní závěry rozsudku rozšířeného senátu ze dne 28. srpna 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 6, publikovaného pod č. 1513/2008 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „*lze jen s pochybnostmi tvrdit, že rozhodnutí, jímž bylo v rámci řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 odst. 2 správního řádu zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, není úkonem správního orgánu, kterým se mění, ruší nebo závazně určují práva či povinnosti žalobce ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takovým rozhodnutím může dojít ke zrušení všech práv, jež původní účastník správního řízení v tomto řízení nabyl.*“ Následně rozšířený senát dospěl k závěru, že „*rozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 (starého) správního řádu, jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení“.*

[18] Tento závěr platí i na rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení podle správního řádu, neboť přezkumné řízení ve správním řádu v podstatě nahrazuje dřívější institut přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 65 a násl. zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

[19] Nejvyšší správní soud dále považuje za vhodné znovu poukázat na již zmíněný rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011 – 79, který vycházející ze závěrů uvedených v naposledy uvedeném rozsudku rozšířeného senátu dospěl k závěru, že *rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení vydané na základě § 94 odst. 4 správního řádu z roku 2004 podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.*

[20] Rozhodnutí, jimiž byla ve zkráceném přezkumném řízení podle správního řádu zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí tedy podle judikatury Nejvyššího správního soudu podléhají soudnímu přezkumu. K závěru o soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení, která mění či ruší pravomocná správní rozhodnutí, ostatně dospěl také krajský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku. Jak již bylo uvedeno výše, krajský soud však následně dovedl, že základním předpokladem pro tento závěr je, že předmětem přezkumného řízení je rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. a poukázal na skutečnost, že v posuzované věci byl předmětem zkráceného přezkumného řízení přezkum zákonnosti rozhodnutí o zastavení řízení, které podle přesvědčení krajského soudu do práv stěžovatele nijak nezasahuje.

[21] Nejvyšší správní soud se s tímto názorem krajského soudu neztotožňuje, neboť má za to, že krajský soud nezohlednil při posouzení věci veškeré souvislosti, nepřihlížel náležitě především k faktickým důsledkům napadeného rozhodnutí žalovaného do právní sféry stěžovatele a pominul výše uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá nutnost

pokračování

restriktivního výkladu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutí o zastavení řízení je jedním ze dvou možných vyústění zahájeného řízení o nařízení obnovy řízení, kterými může být (i) rozhodnutí o nařízení obnovy řízení nebo (ii) právě rozhodnutí o zastavení řízení, které je tedy věcně rozhodnutím o nenařízení obnovy řízení. Nelze tedy v žádném případě konstatovat, že by se takové rozhodnutí právní sféry stěžovatele (jediného účastníka řízení) nijak nedotklo. Naopak rozhodnutím o zastavení řízení bylo věcně a pravomocně rozhodnuto o tom, že nařízení obnovy řízení by bylo nepřiměřeným zásahem do práv stěžovatele nabytých v dobré víře a že nařízení obnovy řízení by nebylo ani v souladu s veřejným zájmem. Dále bylo i shledáno, že pro obnovu řízení nejsou důvody, neboť pokud podnět obdrženy žalovaným od Policie ČR hovořil o možném zfalšování revizních zpráv, které byly podkladem pro vydání rozhodnutí o udělení licence, následně šetření žalovaného včetně výsledku příslušného revizního technika toto podezření nepotvrdilo. (Nejvyšší správní soud se ovšem nevyjadřuje k zákonnosti těchto závěrů žalovaného, která musí být posouzena v rámci věcného rozhodnutí o žalobě podané stěžovatelem.) Obsahem rozhodnutí o zastavení řízení je tedy autoritativní rozhodnutí o tom, že zde nejsou skutečnosti, které by byly důvodem pro nařízení obnovy řízení. Rozhodnutím o zastavení řízení tedy bylo založeno legitimní očekávání stěžovatele, že ohledně předmětných licencí nebude nařízena obnova řízení na základě skutečností a důkazů takto v řízení o nařízení obnovy řízení žalovaným závazně posouzených. Rozhodnutí o zastavení řízení tedy do právní sféry stěžovatele jednoznačně zasáhlo. Nelze přitom ani přehlédnout, že předmětné licence jsou předpokladem pro výkon práva na podnikání stěžovatele ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, respektive s jejich existencí je spojeno právo stěžovatele na příspěvky dle zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů, které jsou jakožto součást vlastnictví stěžovatele chráněny čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Ostatně skutečnost, že rozhodnutí o zastavení řízení zpravidla do práv účastníka řízení zasahuje, potvrdil výslovně i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, č. 792/2006 Sb. NSS.

[22] Z výše uvedeného vyplývá i to, že do práv stěžovatele nutně zasahuje i napadené rozhodnutí, kterým bylo rozhodnutí o zastavení řízení v přezkumném řízení zrušeno. Zrušení tohoto rozhodnutí však jednoznačně představuje závažný zásah do právní jistoty stěžovatele, neboť znamená anulování závěru žalovaného vyjádřeného v rozhodnutí o zastavení řízení, tedy že zde nejsou dány podmínky pro nařízení obnovy řízení. Podmínky pro obnovu řízení tak byly znovu posuzovány a obnova řízení ve věci předmětných licencí pak byla skutečně nařízena (rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 2. 2013, čj. 03103-71/2011-ERU). Nejvyšší správní soud má za to, že pro správné posouzení věci hraje rozhodující roli právě tento faktický důsledek rozhodnutí žalovaného, kterým je zrušení předchozího pravomocného rozhodnutí, podle něhož zde nejsou předpoklady pro nařízení obnovy. Rozhodnutí žalovaného tak má pro právní sféru stěžovatele ve své podstatě obdobné důsledky jako následné rozhodnutí o povolení obnovy řízení, které v případech, kdy bylo v původním řízení o věci samé vydáno rozhodnutí opravňujícího charakteru (k čemuž v posuzované věci došlo) dle judikatury Nejvyššího správního soudu podléhá soudnímu přezkumu - viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006 - 46, publ. pod č. 1427/2008 Sb. NSS, v němž zdejší soud mimo jiné vyslovil, že *„je-li povolena nebo nařízena obnova řízení ohledně opravňujícího rozhodnutí (např. soublas, schválení, povolení, koncese), dochází tu k zásahu do práva oprávněného subjektu, spočívajícímu v tom, že oprávněný od právní moci povolení nebo nařízení obnovy nemůže takové právo vykonávat, jeho činnost se stává protiprávní. Proto v takových případech při podání žaloby bude podmínka „zásahu do práva“ ve smyslu § 65 splněna a žalobní legitimace tu bude dána.“*

[23] V posuzované věci sice ještě v rozhodné době (tj. v době vydání napadeného rozhodnutí) rozhodnutí o nařízení obnovy řízení nebylo vydáno, ale z okolností bylo zřejmé, že žalovaný tak hodlá učinit a v důsledku rozhodnutí o nařízení obnovy řízení, které má odkladný účinek (srov. § 100 odst. 6 správního řádu), tak bude právo přiznané původním rozhodnutím o udělení předmětných licencí fakticky odňato. Tento závěr je zřejmý jak z odůvodnění rozhodnutí žalovaného, v němž je str. 11 v prvním odstavci uvedeno, že „*předpoklady pro zastavení řízení dány nejsou*“, tak z jeho vyjádření ke kasační stížnosti, kde žalovaný výslovně uvedl, že *účelem jeho rozhodnutí o rozkladu v přezkumném řízení je umožnění pokračování v řízení o povolení obnovy o žádosti stěžovatele o udělení licence, které bylo ukončeno kladným rozhodnutím žalovaného ze dne 31. 12. 2010, č.j. 13916-26/2010-ERÚ*. Je tak zřejmé, že přesvědčení stěžovatele o tom, že rozhodnutí žalovaného představuje zásah do jeho právní jistoty a práv nabytých v dobré víře je důvodné. Nejvyšší správní soud proto, přisvědčil stěžejní kasační námitce stěžovatele, podle které byla rozhodnutím žalovaného dotčena jeho právní sféra. Není přitom pravdou, že efektivního soudního přezkumu se stěžovateli dostane v rámci žaloby proti následnému rozhodnutí o nařízení obnovy řízení. Jednak je zde aspekt časový, kdy soud může o žalobě proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení rozhodnout dříve, než správní orgán přistoupí k rozhodnutí o nařízení obnovy, případně může soud žalobě přiznat odkladný účinek, čímž se odloží nařízení obnovy řízení a s tím spojené závažné následky pro stěžovatele. Zejména však je třeba poukázat na věcnou odlišnost otázky zákonnosti rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o zastavení řízení v přezkumném řízení od zákonnosti rozhodnutí o nařízení obnovy řízení. I když by byly věcně splněny zákonné předpoklady pro nařízení obnovy, neznamená to automaticky, že byly splněny i předpoklady pro zrušení předchozího rozhodnutí o zastavení řízení v přezkumném řízení.

[24] Nejvyšší správní soud dodává, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru také ohledně povahy přezkoumávaného rozhodnutí předsedkyně žalovaného, když konstatoval, že rozhodnutí žalovaného upravuje vedení řízení a vztahuje se tak na něj kompetenční výluka podle § 70 písm. c) s. ř. s. Tento závěr krajského soudu považuje Nejvyšší správní soud za nesprávný z několika důvodů. V první řadě je třeba poukázat na jeho rozpornost s výše uvedenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, dle které rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení (o zastavení řízení, zrušení a změně pravomocného rozhodnutí) a tedy i přezkoumávané rozhodnutí žalovaného, podléhají přezkumu ve správním soudnictví. Z výše uvedené argumentace (důsledky rozhodnutí žalovaného v právní sféře stěžovatele) pak dále vyplývá, že na tomto závěru nemůže nic změnit ani to, že předmětem rozhodnutí žalovaného byl přezkum jeho rozhodnutí o zastavení řízení o obnově řízení.

[25] Dále je třeba uvést, že základní podmínkou k použití institutu (zkráceného) přezkumného řízení je skutečnost, že přezkoumávané rozhodnutí již nabylo právní moci. Rozhodnutí vydaná v (zkráceném) přezkumném řízení tudíž nelze považovat za rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s., také proto, že z povahy věci není možné, aby rozhodnutí ve smyslu naposledy uvedeného ustanovení soudního řádu správního bylo možné přezkoumávat zákonnost pravomocných meritorních rozhodnutí správních orgánů a následně je pak dokonce rušit či měnit. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu poukazuje na ustanovení § 94 odst. 1 věty první správního řádu, podle které *v přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případech, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy, jakož i § 97 odst. 3 téhož zákona, podle něhož rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu*. Rozhodnutí vydávaná správními orgány v (zkráceném) přezkumném řízení tak nejsou rozhodnutími, kterými se pouze upravuje vedení řízení, což vyplývá ze samotné povahy přezkumného řízení, kterou se Nejvyšší správní soud zabýval

pokračování

např. v rozsudku ze dne 21. 1. 2010, č. j. 6 As 36/2009 - 162, v němž vyslovil, že „přezkumné řízení dle § 94 a násl. správního řádu je podle názoru Nejvyššího správního soudu mimořádným prostředkem směřujícím do změny či zrušení již pravomocného rozhodnutí správního orgánu. Jediným důvodem, pro který může příslušný správní orgán přezkoumávané pravomocné správní rozhodnutí v přezkumném řízení zrušit, je skutečnost, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3 správního řádu). Kritériem přezkoumávání je pak pouze zákonitost přezkoumávaného správního rozhodnutí, nikoliv též věcná správnost nebo jiná hlediska (srov. Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 554, 555). I v případě rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy však musí přezkoumávající orgán dbát na zachování zásady proporcionality vyjádřené v § 94 odst. 4 správního řádu“.

[26] Podle ustálené judikatury zdejšího soudu nelze hovořit o rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení, u takových úkonů správního orgánu, kterými se zasahuje do základních práv a svobod účastníka (jiných než práva na spravedlivý proces). Jak bylo výše konstatováno (srov. bod [21] výše), v případě napadeného rozhodnutí jde o zásah do práva na podnikání a do práva na ochranu vlastnictví ve smyslu Listiny základních práv a svobod, respektive Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Proto se nemůže jednat o úkon, na nějž by dopadala krajským soudem uváděná výlučka ze soudního přezkumu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje i na nález Ústavního soudu z 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 419/01, v němž se Ústavní soud zabýval povahou této výlučky a kde se uvádí následující. „Ústavní soud má za to, že pokud zákonodárce zcela jasně celou skupinu tzv. procesních rozhodnutí podrobil zákonem č. 30/2000 Sb. opětovně soudnímu přezkumu, nelze jeho vůli ignorovat cestou extenzivního výkladu, v jehož důsledku by rozhodnutí, dříve výslovně považovaná za rozhodnutí procesní povahy, byla opětovně vyloučena ze soudního přezkumu s odvoláním na skutečnost, že nezasahují do práv účastníka, která vyplývají z práva hmotného. Právní závěr soudu tedy v podstatě diskvalifikuje účel novely zák. č. 30/2000 Sb., jenž nepochybně směřoval k tomu, podřadit soudnímu přezkumu i procesní rozhodnutí, tudíž rozhodnutí, jež nezasahují do hmotných práv účastníků, ale do jejich práv ve sféře procesních (srov. důvodovou zprávu k zák. č. 30/2000 Sb., z níž vyplývá, že pojem "procesní" rozhodnutí byl v praxi vykládán nejednotně; v zájmu odstranění této diskrepance byla proto dosavadní výlučka zúžena; procesní rozhodnutí tak mají být nadále přezkoumávána, což považují i obecné soudy za žádoucí). Ústavní soud tak nutně dospěl k závěru, že obecný soud při interpretaci a aplikaci ustanovení § 248 o.s.ř., již mimo jiné pominul výklad teleologický a historický, zcela vybočil z mezí ústavnosti a porušil tak právo stěžovatele na spravedlivý proces. Jak Ústavní soud opakovaně judikoval, v případech, kdy se nabízí dvojitý možný výklad, je v intencích zásad spravedlivého procesu nezbytné dát při jeho aplikaci přednost takovému výkladu, který je ve své interpretaci co nejvíce souladný s ústavním pořádkem republiky (srov. např. nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 48/95, Ústavní soud České republiky: Sbírka náleží a usnesení, svazek 5., č. 21, C.H. Beck, 1997, resp. č. 121/1996 Sb., či nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 86/98, Ústavní soud České republiky: Sbírka náleží a usnesení - svazek 11, č. 79, C.H. Beck, 1999). Jinými slovy, pokud se z pohledu obecného soudu nabízí dvojitý pohled na možnost přezkumu napadených rozhodnutí, je nezbytné pro dodržení zásad spravedlivého procesu umožnit účastníkovi domáhat se stanoveným způsobem svých práv u nezávislého a nestranného soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny).

[27] Závěrem Nejvyšší správní soud podotýká, že rezignací na soudní přezkum rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení, zejména u ústředních správních úřadů, které samy rozhodují o přezkumu svých rozhodnutí, by byla otevřena při rušení pravomocných rozhodnutí cesta k libovůli neslučitelné s demokratickým právním státem. Bylo by pouze věcí volné úvahy vedoucího ústředního správního orgánu, zda znovu „otevře“ správní řízení pravomocně skončené rozhodnutím téhož správního orgánu. Došlo by tak k naprostému popření ochrany práv nabytých v dobré víře, legitimního očekávání a právní jistoty u účastníků řízení, které jsou chráněny příslušnými ustanoveními správního řádu.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[28] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížností napadené usnesení Krajského soudu v Brně podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm krajský soud rozhodne vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tedy vypořádá se s veškerými žalobními body a řádně přezkoumá stěžovatelem napadené rozhodnutí předsedkyně žalovaného.

[29] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. října 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu