



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Saša – Sun s.r.o.**, se sídlem Kollárova 1229, Veselí nad Moravou, IČ 29203481, zastoupeného JUDr. Pavlem Gazárkem, advokátem, se sídlem Blatnice pod Svatým Antonínkem 462, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, týkající se žaloby proti rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 21. prosince 2012, č. j. 12749-31/2012-ERÚ, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. března 2013, č. j. 30 A 24/2013 - 65,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. března 2013, č. j. 30 A 24/2013 - 65, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Předsedkyně žalovaného Ing. Alena Vitásková v návěti označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla rozklad žalobce a potvrdila rozhodnutí žalovaného ze dne 17. října 2012 č. j. 12749-1/2012-ERÚ, kterým bylo ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 ve spojení s § 97 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zrušeno rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 13. února 2012 č. j. 03104-43/2011-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 na výrobu elektřiny pro výrobu elektřiny využívající slunečního záření, o níž bylo rozhodnuto pravomocným rozhodnutím Energetického regulačního úřadu ze dne 31. prosince 2010 č. j. 13917-23/2010-ERÚ (dále jen „rozhodnutí o udělení licence“).

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž v prvé 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. srpna 2007 č. j. 4 As 31/2006-73, publ. pod č. 1513/2008 Sb. NSS, a na usnesení rozšířeného senátu téhož soudu ze dne 12. října 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. Proti přezkumnému řízení vyjádřil též řadu dalších výhrad, zejména vyjádřil přesvědčení, že předsedkyně žalovaného byla při vydávání rozhodnutí podjatá. Proto navrhl, aby Krajský soud v Brně přiznal žalobě odkladný účinek a zrušil obě rozhodnutí vydaná ve zkráceném přezkumném řízení. Dále navrhl, aby 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) usnesením ze dne 27. března 2013 č. j. 30 A 24/2013-65 žalobu odmítl. 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. srpna 2007 č. j. 4 As 31/2006-73. Podle krajského soudu z tohoto rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 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. července 2011 a následně dne 13. února 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 řízení ve smyslu závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 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 a nové (obnovené řízení) ve věci. 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.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[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. března 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 požadovat předčasné splacení úvěru poskytnutého na výstavbu fotovoltaické elektrárny. 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 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, 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. prosince 2012 bylo pouhé umožnění pokračování v řízení o povolení obnovy řízení o žádosti stěžovatele zakončeného rozhodnutím o udělení licence. S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost pro její nedůvodnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou, neboť byla podána včas (§ 106 odst. 2 a 4 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatel byl v řízení řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Důvody stížnosti, jak je stěžovatel obsahově vymezil, se opírají o § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační stížnost není nepřipustná ani z jiných důvodů stanovených zákonem (§ 104 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dále zkoumal, zda napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), avšak žádné takové vady neshledal.

[8] Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se téměř totožným případem zabýval v nedávné době v rozsudku ze dne 10. října 2013 č. j. 4 As 72/2013-42. Čtvrtý senát, který ve věci rozhodoval, zde dospěl k závěru, že Krajský soud v Brně nesprávně odmítl žalobu, neboť napadené rozhodnutí (věcně šlo taktéž o přezkum rozhodnutí, jímž Energetický regulační úřad dříve zastavil řízení o nařízení obnovy řízení), je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud zvažil, že v nyní posuzované věci jde o tutéž procesní i skutkovou situaci – rozhodnutí v dříve i nyní posuzované věci byla vydávána vždy ve stejný den a prakticky v totožném znění, pouze pod jiným číslem jednacím – a prakticky i o tytéž účastníky – jedná se o jinou dceřinou společnost téže mateřské společnosti. S ohledem na tyto okolnosti se nyní rozhodující šestý senát rozhodl následovat dříve vyjádřený právní názor čtvrtého senátu.

[10] V daném případě je procesní situace mimořádně složitá, řešenou právní otázku lze však zredukovat na dvě podotázky: 1) Podléhá soudnímu přezkumu podle § 65 s. ř. s. rozhodnutí vydané v přezkumném řízení z moci úřední podle § 94 a násl. správního řádu? 2) Pokud bude odpověď na první otázku kladná, platí to i v případě, že předmětem přezkumu není rozhodnutí ve věci samé, ale je jím rozhodnutí o zastavení řízení o obnově meritorního řízení?

[11] Pokud jde o první otázku, v citovaném rozsudku č. j. 4 As 72/2013-42 se Nejvyšší správní soud opřel o rozsudek svého rozšířeného senátu ze dne 28. srpna 2007 č. j. 4 As 31/2006-73, publ. pod č. 1513/2008 Sb. NSS. Z něj vyplývá, 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.*“ V rozsudku ze dne 19. května 2011 č. j. 1 As 36/2011-79 Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu dospěl k závěru, že dokonce i „*rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení vydané na základě § 94 odst. 4 správního řádu z roku 2004 podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.*“ Tuto judikaturu lze stručně shrnout tak, že nelze vyloučit soudní přezkum určitého rozhodnutí jen proto, že jde o rozhodnutí vydané v přezkumném řízení. Odpověď na první výše položenou otázku je tedy kladná.

[12] Jak ovšem upozornil Krajský soud v Brně, podmínkou pro to, aby bylo možno rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podrobit soudnímu přezkumu, je, že soudně přezkoumatelné ve smyslu § 65 s. ř. s. je též rozhodnutí, které bylo předmětem přezkumu. To vyplývá z výše citovaného rozsudku rozšířeného senátu č. j. 4 As 31/2006-73. V něm zdejší soud po určitých úvahách, zda soudní kontrola přezkumných rozhodnutí není předčasná a v rozporu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a zásadou procesní ekonomie, uzavřel: „*Tento argument však musel ustoupit před skutečností, že posuzované rozhodnutí správního orgánu zasahuje do subjektivních práv účastníků, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení.*“ (zvýrazněno soudem). Z toho vyplývá, že je zcela legitimní položit si v nyní posuzovaném případě druhou výše vymezenou otázku, totiž zda i rozhodnutí o zastavení řízení o nařízení obnovy řízení zasahuje do subjektivních práv účastníků a je tudíž způsobilé být předmětem soudního přezkumu. Nejedná se totiž o totožnou situaci, jakou posuzoval rozšířený senát v citovaném rozsudku č. j. 4 As 31/2006-73, kdy předmětem přezkumu bylo přímo rozhodnutí ve věci. Naopak, v nyní posuzovaném případě je přezkoumávané rozhodnutí samo rozhodnutím „derivovaným“, které účastníkům původního meritorního řízení žádná hmotná práva nezaložilo, ale pouze ukončilo úvahy o možné obnově řízení ve věci samé negativním závěrem.

[13] Přesto i na druhou otázku odpověděl čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu ve výše citovaném rozsudku č. j. 4 As 72/2013-42 kladně. Učinil tak zejména s odvoláním na rozsudek

rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54, publ. pod č. 792/2006 Sb. NSS. Z něj vyplývá, že i rozhodnutí o zastavení řízení může v určitých případech zasahovat do subjektivních práv, a je proto nutno „v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se úkon správního orgánu, proti němuž žalobce brojí, dotýká subjektivních práv a povinností - ať již je jejich pramenem ústavní, mezinárodní či jednoduché právo – žalobce, a zda tedy je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu při zkoumání toho, zda (a jaké) subjektivní právo bylo rozhodnutím o zastavení řízení o obnově řízení dotčeno, provedl následující úvahu: „Rozhodnutí o zastavení řízení je jedním ze dvou možných vyústění zabráněného 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. ... 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 závažně posouzených.“

[14] K tomu je možno dodat, že řízení o nařízení obnovy řízení zahájil v daném případě Energetický regulační úřad z moci úřední. Tento fakt by svědčil spíše pro názor, že rozhodnutí o jeho zastavení nemá podléhat soudnímu přezkumu – analogicky je možno poukázat na ustálenou judikaturu týkající se rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení (usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 9. února 2000 č. j. 5 A 142/99-16, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. dubna 2003 sp. zn. 5 A 170/2002, publ. pod č. 197/2004 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. října 2004 č. j. 3 As 14/2004-40, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. června 2008 č. j. 9 As 25/2008-81). V daném případě však bylo řízení o nařízení obnovy řízení zastaveno s odvoláním na § 94 odst. 4 správního řádu, který umožňuje zastavit přezkumné řízení, ačkoliv správní orgán zjistil nezákonnost přezkoumávaného rozhodnutí (v řízení o obnově řízení se toto ustanovení aplikuje obdobně, srov. § 100 odst. 5 správního řádu). A právě ve vztahu k tomuto důvodu zastavení přezkumného řízení, s odvoláním na jeho výjimečnost, prolomil Nejvyšší správní soud svou dosavadní judikaturu ve výše citovaném rozsudku č. j. 1 As 36/2011-79, v němž dospěl k závěru, že zastavení přezkumného řízení z důvodu újmy na právech nabytých v dobré víře nelze ze soudního přezkumu vyloučit. Také tento rozsudek, který nezůstal v judikatuře zdejšího soudu osamocen (srov. např. rozsudek ze dne 10. srpna 2011 č. j. 8 As 42/2011-36 a další), musel vzít Nejvyšší správní soud při posuzování věci v úvahu.

[15] Jak už bylo výše uvedeno, s ohledem na skutkovou, právní a téměř i osobní totožnost nyní posuzované věci s věcí, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl citovaným rozsudkem č. j. 4 As 72/2013-42, se šestý senát Nejvyššího správního soudu rozhodl přidržet názoru vysloveného čtvrtým senátem v citovaném rozsudku. Z toho důvodu vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti usnesení krajského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako důvodnou a jeho v návěti označené usnesení zrušil. Krajský soud v Brně tak bude povinen podanou žalobu znovu, tentokrát věcně, přezkoumat. Při případných úvahách o tom, zda měl Energetický regulační úřad aplikovat § 94 odst. 4 správního řádu (který upravuje zastavení přezkumného řízení v případě, že by újma vzniklá účastníkovi, který nabyl práva v dobré víře, byla ve zjevném nepoměru k újmě vzniklé veřejnému zájmu), bude krajský soud porovnávat Energetickým regulačním úřadem tvrzený veřejný zájem na obnově řízení s ochranou legitimního očekávání držitele licence „nebýt dále znejist'ován“, jež v souvislosti s rozhodnutím o zastavení řízení o obnově řízení dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 As 72/2013-42, na nějž i v nyní posuzované věci Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá, než odkázat.

IV. Náklady řízení

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

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

V Brně dne 28. listopadu 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu