



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **FVE 9 s. r. o.**, se sídlem Vídeňská 55, Brno, zast. Mgr. Lukášem Trojanem, advokátem se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2014, čj. 62A 28/2014-158,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) na základě rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2010 ve znění rozhodnutí ze dne 10. 12. 2010 provozuje fotovoltaickou elektrárnu. Proti těmto rozhodnutím o udělení stěžovatelce licence byla Nejvyšším státním zástupcem podána žaloba dle § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), vedená Krajským soudem v Brně pod sp. zn. 62 A 78/2013; také v tomto řízení byl žalovaný žalován. Stěžovatelka, dozvěděvši se o tomto soudním řízení, přihlásila se do něj jako osoba zúčastněná na řízení. Současně podala ke Krajskému soudu v Brně žalobu proti nezákonnému zásahu žalovaného - přípisu žalovaného ze dne 18. 9. 2013, čj. 09802-4/2013-ERU, adresovanému Nejvyššímu státnímu zástupci, kterým byl podán

„podnět“ k prošetření dle § 158 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen „trestní řád“), a k podání žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s., vedle dalších případů i ve věci udělení uvedené licence stěžovatelce. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 26. 6. 2014, čj. 62A 28/2014-158, žalobu stěžovatelky proti nezákonnému zásahu – přípisu (dále též „podnět“) zamítl, a to z důvodu nenaplnění podmínky přímého zkrácení stěžovatelky na právech tímto podnětem.

## II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného, replika stěžovatelky

[2] Stěžovatelka podala kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[3] Namítla, že nezákonný zásah spatřuje v postupu žalovaného spočívajícím v nezahájení správního řízení, v tom, že žalovaný měl přijmout pokyny od jiných orgánů veřejné moci, v kooperaci žalovaného s dalšími orgány veřejné moci a v podání podnětu žalovaným Nejvyššímu státnímu zástupci. Uvedený postup měl vést k porušení práva stěžovatelky na „*rovné postavení ve vztahu k ostatním původním účastníkům správního řízení (čl. 1 Listiny základních práv a svobod)*“, práva na rovné postavení v soudním řízení ve věci sp. zn. 62 A 78/2013, a práva na spravedlivé řízení dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 38 Listiny základních práv a svobod. Současně stěžovatelka tvrdila, že žalovaný porušil čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a § 17 odst. 1 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

[4] Stěžovatelka popsala, že žalovaný a další orgány veřejné moci, včetně Nejvyššího státního zástupce, koordinovaly svůj postup vůči stěžovatelce a dalším držitelům licencí k provozování fotovoltaických elektráren; důvodem byla změna náhledu státu na podporu těchto elektráren. Výsledkem činnosti této „*zákonem neaprobované*“ skupiny byl podnět žalovaného, na jehož základě byla podána Nejvyšším státním zástupcem žaloba ve věci sp. zn. 62 A 78/2013. Žalovaný se tak dopustil porušení své povinnosti postupovat nezávisle a řídit se pouze právními předpisy a nikoliv pokyny od jiných orgánů veřejné moci.

[5] Žalovaný dále dle stěžovatelky porušil svou povinnost zahájit správní řízení, neboť namísto takového postupu podal již zmíněný podnět Nejvyššímu státnímu zástupci. Žalovaný měl z úřední povinnosti vést přezkumné řízení nebo řízení o obnově (dle energetického zákona nebo zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu), měl-li za to, že jeho rozhodnutí o udělení licence stěžovatelce byla nezákonná. Žaloba podaná Nejvyšším státním zástupcem tak byla nahrazením výkonu působnosti žalovaného.

[6] Nezahájení správního řízení se dle stěžovatelky významně promítlo do jejích procesních práv, neboť zatímco ve správním řízení by byla účastníkem řízení, v soudním řízení ve věci sp. zn. 62 A 78/2013 je „*pouhou*“ osobou zúčastněnou na řízení a její obrana je omezena kooperací Nejvyššího státního zástupce (žalobce) a žalovaného, resp. pasivitou žalovaného. Stěžovatelka popsala obsah vyjádření účastníků řízení podaných v soudním řízení sp. zn. 62 A 78/2013.

[7] Žalovaný se vyjádřil ke kasační stížnosti tak, že se shoduje se závěry uvedenými v napadeném rozsudku krajského soudu; zrekapituloval závěr krajského soudu o nenaplnění podmínek pro důvodnost žaloby proti zásahu a o možnosti stěžovatelky bránit svá práva v řízení sp. zn. 62A 78/2013. Konstatoval, že stěžovatelka v kasační stížnosti neuvedla žádné nové argumenty, které by zvrátily jeho názor.

pokračování

[8] Stěžovatelka v replice uvedla, že krajský soud svůj závěr, dle něhož k zásahu „*absenci postupu*“ žalovaného nedošlo, nijak neodůvodnil a nezabýval se argumentací stěžovatelky. Namítla „*nestandardnost*“ postupu žalovaného oproti jiným správním řízením vedeným v případě zjištění nezákonnosti jím vydaných rozhodnutí a znovu poukázala na odlišné postavení účastníka správního řízení a osoby zúčastněné na řízení soudním, a to i s ohledem na „*rezignaci*“ žalovaného na svou obhajobu v řízení sp. zn. 62 A 78/2013.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky pro projednání kasační stížnosti, a proto přezkoumal v záhlaví označený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či řízení jeho vydání předcházející netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nedůvodnou kasační stížnost zamítl na základě úvah dále vyložených.

[10] Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

[11] Stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí, že zásahem byl celý postup žalovaného, tedy nejen podnět žalovaného adresovaný Nejvyššímu státnímu zástupci, ale také jím učiněné přijetí pokynů od jiných orgánů veřejné moci a kooperace žalovaného s dalšími orgány veřejné moci; nezákonným zásahem mělo být také nezahájení správního řízení žalovaným. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud správně dle znění stěžovatelčiny žaloby vymezil žalovaný zásah jako „podnět“, který následně i posuzoval. Stěžovatelka sice již v žalobě, obdobně jako v kasační stížnosti, vznášela výtky proti „kooperaci“ žalovaného a v jeho přijímání „pokynů“ od jiných orgánů veřejné moci, jakož i proti nezahájení správního řízení žalovaným, avšak ve vztahu k těmto tvrzeným jednáním (nečinnosti) se ničeho nedomáhala; výtky se nijak nepromítly do závěrečného návrhu (petitu) žaloby. Nadto ze žaloby vyplývá, že tato jednání (nečinnost) stěžovatelka označila za postupy, které vyústily právě v uvedený „podnět“, v důsledku něhož byla poté podána žaloba ve věci sp. zn. 62 A 78/2013 (stěžovatelka konkrétně uvedla: „*Je tedy zjevné, že ve věci jde o koordinovaný postup hned několika orgánů veřejné moci, jehož výsledkem je právě podnět ERÚ k zahájení soudního řízení správního (nejen) v posuzované věci žalobce, a následně podaná žaloba...*“); krajský soud se proto správně zabýval těmito zpochybňovanými postupy a nečinností žalovaného „pouze“ ve vztahu k žalovanému zásahu - podnětu.

[12] Při věcném posouzení žaloby krajský soud správně vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, který pro shledání důvodnosti podané žaloby vyžaduje kumulativní splnění šesti podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením ("zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a které byly zaměřeny přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.

[13] Jak již krajský soud správně popsal, v přípisu ze dne 18. 9. 2013 sdělil žalovaný Nejvyššímu státnímu zástupci, že v návaznosti na jejich osobní jednání dne 8. 8. 2013 a dohody o vzájemné spolupráci k urychlení nápravy systémového selhání státních institucí, včetně žalovaného, při vydávání licencí pro fotovoltaické elektrárny v letech 2009 – 2010, zasílá Nejvyššímu státnímu zástupci několik licenčních správních spisů hodnocených jako problémové, a současně tím dává podnět k prošetření dle § 158 odst. 1 trestního řádu a podnět k podání žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud správně vyhodnotil, že citovaný „podnět“ není procesním úkonem učiněným v rámci správního řízení zahájeného žalovaným, nýbrž se jedná o samostatný aktivní úkon žalovaného učiněný mimo správní řízení, u něhož je třeba naplnění všech podmínek „zásahu“ (uvedených zde v odst. [12]) zkoumat izolovaně; nelze zde poukazovat na možnou ochranu v rámci přezkumu (konečného, ve správním řízení vydaného) rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2007, čj. 1 Afs 45/2007-69, nebo ze dne 5. 11. 2011, čj. 3 Aps 4/2011-60).

[14] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu o nenaplnění minimálně první a druhé z citovaných šesti podmínek pro důvodnost žaloby; krajský soud tudíž neměl povinnost zabývat se naplněním podmínek dalších. Podnětem žalovaného ani v jeho důsledku nedošlo k přímému zkrácení stěžovatelčiných veřejných subjektivních práv. Předně podnětem nebylo zakázáno ani omezeno provozování stěžovatelčiny licencované činnosti. Podnětem nedošlo však ani k zásahu do stěžovatelčiných procesních práv, jak se jich stěžovatelka dovolává. Podnět je úkon, kterým nedochází k zahájení řízení, nýbrž jde o jakési „upozornění“ adresované orgánu veřejné moci na možnost zahájit řízení, jsou-li (budou-li) pro takové zahájení řízení splněny zákonné podmínky; tomu zpravidla odpovídá i široké vymezení okruhu osob oprávněných podnět podat. Sám orgán veřejné moci přitom může (z vlastní iniciativy) zahájit jen takové řízení, které ze zákona nemusí být vyvoláno „návrhem“. Jde-li o podnět orgánu veřejné moci k podání „návrhu“ na zahájení řízení (jako tomu bylo v projednávané věci), není tento orgán podnětem vázán a není povinen podnětu „vyhovět“ a návrh na zahájení řízení skutečně podat. Podnět žalovaného nezaložil Nejvyššímu státnímu zástupci povinnost podat návrh na zahájení soudního řízení dle § 66 odst. 2 s. ř. s. a ani podnětem samotným nedošlo k zahájení soudního řízení sp. zn. 62 A 78/2013; podstatou stěžovatelčiny nesouhlasné argumentace je přitom právě zahájení tohoto soudního řízení, ve kterém stěžovatelka údajně nemůže dostatečně hájit své zájmy a uplatňovat svá procesní práva. Podnět sám se pak přímo v právní sféře stěžovatelky nijak neprojevil (nebyl pro stěžovatelku závazný, stěžovatelka nebyla povinna dle podnětu něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět).

[15] Jak krajský soud správně uvedl, za situace, v níž podnět nezasáhl do stěžovatelčiných práv, není důvodu zabývat se v projednávané věci otázkou, zda žalovaného vedla k sepsání podnětu jeho vlastní úvaha či jej k tomu vedly výstupy z jeho jednání vedených s jinými orgány veřejné moci, resp. zda sepsáním a zasláním podnětu byly porušeny stěžovatelkou namítané zákonné povinnosti žalovaného (nezávislosti či jiné).

[16] Jako přílehlavé hodnotí Nejvyšší správní soud také připomenutí krajského soudu toho, že výtky stěžovatelky o porušení jejích procesních práv v soudním řízení sp. zn. 62 A 78/2013 by mohly mít místo (toliko) v rámci takto vedeného soudního řízení, resp. případných opravných prostředků v souvislosti s uvedeným soudním řízením podaných.

[17] K usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 1448/14, s odkazem na nějž stěžovatelka nesouhlasila (označivši jej za „nepřípadný“), Nejvyšší správní soud uvádí, že argumentace krajského soudu tímto usnesením zjevně nebyla nosným důvodem

pokračování

pro rozhodnutí přijaté napadeným rozsudkem. Ačkoliv tedy připomenutí tohoto precedenčně nezávazného usnesení Ústavního soudu nemělo pro rozhodnutí krajského soudu klíčový význam, považuje Nejvyšší správní soud – na rozdíl od stěžovatelky – krajským soudem učiněné upozornění na pohled Ústavního soudu řešící nikoliv zcela odlišnou problematiku za postup rozumný.

### III. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[18] Pro uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížnost dle § 110 odst. 1, věta druhá, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[19] Stěžovatelka, která neměla v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.) a žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. října 2014

Zdeněk Kühn  
předseda senátu