

## USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a Mgr. Petra Pospíšila ve věci

- žalobců:
- a) **PROTECO AGRO s.r.o.**, IČO 25728148  
sídlem Ohaře 160, PSČ 281 30
  - b) **Ravikon a.s.**, IČO 61673200  
sídlem K Vltavě 785/42, 143 00 Praha
  - c) **MY DVA 4 LES s.r.o.**, IČO 28929861  
sídlem Osadní 1053/28, 170 00 Praha
  - d) **STAEL s.r.o.**, IČO 28780434  
sídlem Puškinova 444, 566 01 Vysoké Mýto
  - e) **FOTOENERGIE s.r.o.**, IČO 28956770  
sídlem Kubelíkova 1224/42, 130 00 Praha
  - f) **FV Elektrárna Bražec, s.r.o.**, IČO 25927264  
sídlem Mechovka 612, 190 14 Praha

všichni zastoupeni advokátem JUDr. et Ing. Petrem Petržílkem, Ph.D.  
sídlem Dvořákova 1624, 250 82 Úvaly

proti

- žalovanému: **Energetický regulační úřad**  
sídlem Masarykovo náměstí 91/5, 586 01 Jihlava

**o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nezahájení sektorového šetření podle § 18a zákona 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,**

**takto:**

- I. Žaloba **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci a) **bude** do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení z účtu Krajského soudu v Brně **vrácen** zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, a to k rukám jeho advokáta JUDr. et Ing. Petra Petržílka, Ph.D.
- IV. Žalobci b) **bude** do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení z účtu Krajského soudu v Brně **vrácen** zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, a to k rukám jeho advokáta JUDr. et Ing. Petra Petržílka, Ph.D.

- V. Žalobci c) **bude** do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení z účtu Krajského soudu v Brně **vrácen** zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, a to k rukám jeho advokáta JUDr. et Ing. Petra Petržílka, Ph.D.
- VI. Žalobci d) **bude** do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení z účtu Krajského soudu v Brně **vrácen** zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, a to k rukám jeho advokáta JUDr. et Ing. Petra Petržílka, Ph.D.
- VII. Žalobci e) **bude** do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení z účtu Krajského soudu v Brně **vrácen** zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, a to k rukám jeho advokáta JUDr. et Ing. Petra Petržílka, Ph.D.
- VIII. Žalobci f) **bude** do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení z účtu Krajského soudu v Brně **vrácen** zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, a to k rukám jeho advokáta JUDr. et Ing. Petra Petržílka, Ph.D.

### Odůvodnění:

1. Žalobou doručenou soudu dne 12. 4. 2018 žalobci brojili proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícím v tom, že na základě žádosti žalobců nezačal sektorové šetření podle § 18a zákona 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 (dále jen „energetický zákon“). Žalobci zdůraznili, že se „*dloubodobě domáhají autoritativního výroku orgánu veřejné moci, jež výsledkem by bylo závazné konstatování, že od doby 2010/2011 (ne-)dochází k systémovému narušení hospodářské soutěže v důsledku vydání cenového rozhodnutí ERÚ č. 02/2010 a potažmo všech následných cenových rozhodnutí ERÚ, v jejichž důsledku (ne-)jsou trvale poškozováni provozovatelé slunečních elektráren, kterým byly uděleny licence na výrobu elektřiny v roce 2010 a až v roce 2011 byly jejich FVE připojeny do elektrizační soustavy*“. O takový výrok poškození investoři, jak se žalobci označují, usilují proto, že jim není zaručena návratnost jejich investice, jak předpokládal § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů v návaznosti na § 54 odst. 5 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Žalovaný přitom odmítá provést šetření, na jehož základě by bylo konstatováno, zda k takovému znevýhodňování poškozených investorů při hospodářské soutěži na trhu s elektřinou z obnovitelných zdrojů dochází či nedochází.
2. Žalobci nesouhlasí s vyřízením jejich žádosti o sektorové šetření ze dne 13. 2. 2018 žalovaným. Jednak odmítli argumentaci žalovaného, že by se jednalo o řešení individuálních případů, jednak namítali, že objektivně neexistoval jiný správný postup při posuzování situace poškozených investorů než prostřednictvím sektorového šetření podle energetického zákona. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 Afs 121/2014-52 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) žalobci namítali, že zásahovou žalobou proti nečinnosti žalovaného, který odmítá provést sektorové šetření a z něho vyplývající v úvahu připadající adekvátní nápravu prostřednictvím vydání abstraktního (cenového rozhodnutí) nebo abstraktně-konkrétního správního aktu (opatření obecné povahy) lze považovat za vhodný a jediný nástroj na obranu práv žalobců. Žalobci mají za to, že soud je kompetentní přistoupit k věcnému projednání žaloby, přičemž klíčové je posoudit, zda se žalovaný dopustil nezákonného zásahu tím, že nezačal sektorové šetření podle § 18a energetického zákona.
3. Žalobci tvrdí, že neprovedením sektorového šetření žalovaným jsou porušena jejich subjektivní veřejná práva plynoucí především z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. práva na přezkoumání zákonnosti postupu správního úřadu v souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, proto se cítí být aktivně legitimováni k podání předmětné žaloby. Věcnou legitimaci k podání žaloby žalobci opírají o hmotněprávní nárok, o kterém by rozhodoval žalovaný, pokud

by na základě sektorového šetření podle § 18a energetického zákona dospěl k závěru o adekvátním nápravném opatření prostřednictvím vydání cenového rozhodnutí nebo opatření obecné povahy. V důsledku vydání takového správního aktu by došlo k narovnání hospodářské soutěže ve prospěch všech poškozených investorů, včetně žalobců.

4. Žalobci uvedli, že k paralelnímu připojení jejich FVE (fotovoltaických elektráren) do distribuční soustavy došlo v období od 1. 1. 2011 do 28. 2. 2011. FVE byly ze stavebního i technického hlediska dokončeny již v říjnu roku 2010, což je doloženo získáním pravomocných licencí ERÚ (Energetického regulačního úřadu). Pro předmětné FVE prokazatelně vystavěné v roce 2010, které i v tomto roce získaly od ERÚ pravomocnou energetickou licenci, je podle žalobců výše garantované výkupní ceny a zelených bonusů podle cenových rozhodnutí zřejmě nezákonná, diskriminační a v rozporu s právem EU. Tuto nezákonnost, diskriminaci a rozpor s právem EU měl konstatovat žalovaný v rámci sektorového šetření dle § 18a energetického zákona. Žalobci mají za to, že neprovedením sektorového šetření jsou přímo zkráceni na svých právech a v důsledku této nezákonné nečinnosti žalovaného je vůči nim přímo zasaženo ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Protože žalobci tvrdí, že se ochrany nebo nápravy nelze domáhat jinými právními prostředky, je jejich žaloba přípustná i ve smyslu § 85 s. ř. s.
5. Pokud jde o pasivní legitimaci žalovaného, žalobci uvedli, že žalovaným je správní orgán, který provedl zásah, provedením zásahu se přitom rozumí i jeho nezákonná nečinnost. Protože výsledkem sektorového šetření podle § 18a energetického zákona může být vydání abstraktního (cenového rozhodnutí) nebo abstraktně-konkrétního správního aktu (opatření obecné povahy), tedy nikoliv individuální rozhodnutí vydané ve správním řízení, nejedná se o nečinnost ve smyslu § 79 s. ř. s. Žalobci mají za to, že pokud by žalovaný sektorové šetření neprovedl vůbec nebo příliš pozdě, nemohlo by dojít ke spravedlivému řešení diskriminace poškozených investorů v hospodářské soutěži, neboť jiná procesní cesta, jak posuzovat, jestli na trhu s elektřinou existuje účinná hospodářská soutěž, neexistuje. V tomto smyslu je dle názoru žalobců dispoziční právo žalovaného (ne)provést sektorové šetření značně omezeno, resp. s ohledem na analogii např. odůvodnění řešení případu popsáno v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, č. j. 1 Afs 76/2013-57, publikovaného pod č. 3000/2014 Sb. NSS, je dispozice žalovaného v otázce neprovedení sektorového šetření vyloučena zcela. Jestliže tato dispozice *ex officio* je jedinou možnou cestou, jak se domoci ústavních práv, pak se stává zahájení sektorového šetření úřední povinností. Vzhledem k tomu, že žalovaný je jediným orgánem kompetentním k odstranění příčin narušení hospodářské soutěže spočívajících v cenové regulaci a protože činnost ERÚ je zároveň předmětem požadovaného šetření, musí žalovaný důsledně využít všech svých kompetencí, tj. provést výkon sektorového šetření ve smyslu návrhů vyplývajících z žaloby.
6. V dalších částech žaloby žalobci namítali, z jakých důvodů byla podle jejich názoru nesprávně stanovena podpora pro FVE připojené v roce 2011 v cenových rozhodnutích a jaké prostředky za účelem nápravy žalobci využili.
7. Žalobci mají za to, že žalovaný neproověřením všech okolností uvedených v žádosti o sektorové šetření a následně nezahájením přípravy na změně pravidel pro poskytování podpory pokračoval v narušování hospodářské soutěže a poškozuje zájmy poškozených investorů, včetně žalobců. Žalovaný porušil zásadu materiální pravdy, když nezjišťoval okolnosti, které by mohly být v rozporu se zákonem, ačkoli k tomu měl zřejmou kompetenci. Žalobci jsou přesvědčeni, že žalovaný má k dispozici právní nástroje, které jsou opatřeními, které s přihlédnutím k okolnostem nejlépe povedou k odstranění příčin narušení hospodářské soutěže ve smyslu § 18a energetického zákona. Žalovaný může v cenovém rozhodnutí za rok 2019 přiznat předmětným FVE podporu v úrovni cen roku 2010, a to přidáním řádku do cenového rozhodnutí pro rok 2019. Na místo zásahu do cenového rozhodnutí může žalovaný vydat k nápravě rovněž opatření obecné povahy, které za shora uvedených okolností může navrhované úpravy v cenovém rozhodnutí pro rok 2019 nahradit.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Dana Janků

8. Ze všech uvedených důvodů žalobci navrhli, aby soud vydal rozsudek, kterým bude žalovanému uložena povinnost provést šetření podle § 18a energetického zákona, jehož účelem je zjištění, zda v důsledku jeho cenových rozhodnutí nedochází k narušení účinné hospodářské soutěže na trhu s elektřinou v neprospěch žalobců a ostatních provozovatelů slunečních elektráren, kterým byly uděleny licence na výrobu elektřiny v roce 2010 a až v roce 2011 byly jejich výroby připojeny do elektrizační soustavy, a případně vydání rozhodnutí o opatřeních, která s přihlédnutím k okolnostem nejlépe povedou k odstranění příčin takového stavu, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně odkázal na své stanovisko uvedené ve sdělení ze dne 28. 3. 2018 adresované žalobcům. Žalovanému jsou z úřední činnosti rámcově známy okolnosti, za nichž žalobci svá zařízení uvedli do provozu, jakož i skutečnost, že pobírají podporu ve výši pro zdroje uvedené do provozu v roce 2011. Žalovaný se nicméně nedomnívá, že by se vůči žalobcům dopustil nezákonného zásahu. Nedomnívá se, že by kvůli řešení případu 6 výrobců z mnoha stovek držitelů licence bylo namíste provádění sektorového šetření, když navíc situace těchto výrobců je mu rámcově známa a podrobněji by skutkový stav mohl být zjištěn i jiným způsobem. Není tedy účelné o sektorovém šetření vůbec uvažovat. Nadto je dle žalovaného zřejmé, že současný stav zjevně není důsledkem špatného fungování trhu, tj. neúčinné hospodářské soutěže, ale důsledkem stavu legislativního. Žalovaný zdůraznil, že podmínkami uvedení do provozu v roce 2010 byly jednak udělení licence, jednak dodávání elektřiny do elektrizační soustavy. Tyto podmínky byly výrobcům známy po celý rok 2010, a proto se jednalo o podmínky transparentní a předvídatelné. Je tedy třeba odmítnout pojetí, že by výrobci elektřiny z obnovitelných zdrojů obecně měli garanci návratnosti jimi vynaložené investice v rámci vyplaceného objemu veřejné podpory, takový nárok měli pouze tehdy, pokud splnili pro každý kalendářní rok stanovené technicko-ekonomické parametry. Podle žalovaného nelze přijmout jednoduchý závěr, že pokud se některému výrobcu elektřiny jeho investice ve výkupních cenách nevrátí, jedná se o porušení zákona, jakož ani závěr, že takový stav představuje selhání hospodářské soutěže či činnosti žalovaného při stanovení podpory výroby elektřiny. Dle názoru žalovaného žalobci dezinterpretují zákon č. 330/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, kterým byla zastavena podpora pro zdroje nad 30 kW neumístěné na střešní konstrukci. Žalovaný byl při stanovení cen tímto zákonem vázán a nemohl ho ignorovat. Zároveň nesouhlasí s tvrzením, že pominul přechodná ustanovení zákona či jeho smysl. Na žalobce dopadá Čl. I bod 2. tohoto zákona, neboť se jednalo o výrobce neuvedené do provozu v roce 2010, kteří stihli uvedení do provozu v přechodném období do konce února 2011. Žalovaný má za to, že situaci žalobců nemůže vyřešit provedení sektorového šetření, ale nanejvýš vydání cenového rozhodnutí, kterým by jim byly stanoveny individuální výkupní ceny. Takový postup by ovšem neměl podporu v právních předpisech, jelikož výrobcům byla stanovena podpora dle data uvedení jejich elektráren do provozu při hodnotách stanovených technicko-ekonomických parametrů, přičemž při meziročním snížení podpory mezi 2010 a 2011 postupoval v souladu se zákonem č. 330/2010 Sb. a § 6 odst. 3 a 4 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Žalovaný tedy nemohl postupovat nezákonně, když se ostatně domnívá, že žalobci napadají především výši stanovených výkupních cen, nikoli neprovedení sektorového šetření, které má být jen prostředkem realizace jejich nároků. Řešení situace žalobců by mohlo být pouze legislativní, pokud by stát dospěl k závěru, že vůči nim bylo při změnách právních předpisů týkajících se podpory v roce 2010 zasaženo nepředvídatelným a nepřiměřeným způsobem.
10. S ohledem na výše uvedené skutečnosti žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
11. V reakci na vyjádření žalovaného byla soudu doručena replika, v níž žalobci v zásadě setrvali na své žalobní argumentaci.
12. Zdejší soud se v první řadě zabýval splněním podmínek řízení, přičemž dospěl k závěru, že o žalobě není možné věcně jednat.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Dana Janků

13. Podle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") 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“.
14. Zákon pojem nezákonného zásahu, pokynu nebo donucení blíže nedefinuje. Jde o vcelku různorodou skupinu úkonů, které nenaplnují znaky rozhodnutí, a přesto jsou způsobilé zasáhnout do právní sféry konkrétních jedinců, přímo je zkrátit na právech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2007, č. j. 2 Aps 1/2007-58). Musí se jednat o opatření, které je závazné a lze jej vynutit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 Aps 3/2007-91, publikovaný pod č. 2199/2011 Sb. NSS).
15. Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky plynoucí z těchto ustanovení. „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 byl zaměřen 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 brožit opakovaní „zásahu“ (6. podmínka). Není-li tedy byt' jen jediná ze zákonných podmínek splněna, nelze ochranu před zásahem správního orgánu poskytnout.“ (viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, publikovaný pod č. 603/2005 Sb. NSS, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Šestá podmínka byla v důsledku novelizace s. ř. s. provedené s účinností od 1. 1. 2012 vypuštěna.
16. Dle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, publikovaného pod č. 3687/2018 Sb. NSS „[p]okud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. V tomto ohledu je třeba upřesnit závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247, č. 1773/2009 Sb. NSS. Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevné a nepochybné. Soud zde bude přiblížit též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být (např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení – viz rozsudek ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 95, shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Aps 183/2014 – 55, bod 42).“ (Zde soud poznamenává, že citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu byl zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. 635/2018, nicméně důvody tohoto zrušení se nevztahují na závěry, které byly zde reprodukovány; tyto závěry ostatně vyplývají i z další judikatury Nejvyššího správního soudu – viz citace.)
17. Žalobci spatřují nezákonný zásah ve skutečnosti, že žalovaný na základě jejich žádosti neprovedl sektorové šetření podle § 18a energetického zákona, čímž zabránil posouzení, jestli v důsledku cenových rozhodnutí nedochází na trhu s elektřinou k narušení účinné hospodářské soutěže v neprospěch žalobců (a dalších provozovatelů solárních elektráren).
18. Soud má za to, že žalobci popsané jednání nemůže být vzhledem ke své povaze zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., jelikož toto jednání nemohlo naplnit již první a druhou podmínku existence zásahu. Jak totiž plyne z výše citované judikatury, o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. by se mohlo jednat pouze za předpokladu, že v žalobě tvrzeným jednáním by žalobci mohli být alespoň potenciálně přímo zkráceni na svých právech. To konkrétně znamená, že mezi napadeným zásahem a tvrzeným porušením práv musí existovat bezprostřední vztah (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006-80, publikovaný pod č. 1176/2007 Sb. NSS, a ze dne 17. 7. 2007, č. j. 2 Aps 1/2007-58).

19. Sektorové šetření, jehož provedení se žalobci domáhali, je upraveno v § 18a energetického zákona. Dle § 18a odst. 1 tohoto zákona Energetický regulační úřad provádí šetření na trzích s elektřinou nebo plynem za účelem zjištění, zda na těchto trzích existuje účinná hospodářská soutěž.
20. V odstavci 3 téhož ustanovení je poté uvedeno, že je-li výsledkem šetření zjištění, že na trhu s elektřinou nebo plynem neexistuje účinná hospodářská soutěž, a k rozhodnutí ve věci není příslušný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Energetický regulační úřad rozhodnutím ve správním řízení nebo opatřením obecné povahy uloží opatření, která s přihlédnutím k okolnostem nejlépe povedou k odstranění příčin takového stavu. Energetický regulační úřad uloží opatření podle věty první formou opatření obecné povahy v případě, pokud nelze uložit opatření rozhodnutím konkrétní osobě. Osobami, jejichž práva, povinnosti nebo oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy dotčeny, jsou pouze držitelé licencí a osoby zřízené za účelem organizace burzovních obchodů s elektřinou nebo plynem nebo deriváty vztahujícími se k elektřině nebo plynu.
21. Z citovaného ustanovení § 18a energetického zákona je zřejmé, že sektorové šetření není řízením zahajovaným na návrh určitého subjektu, ale jedná se o postup Energetického regulačního úřadu prováděný z moci úřední, k jehož provedení mohou dát soukromé subjekty toliko podnět.
22. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že osoba, která dá podnět k zahájení řízení z moci úřední, nemá veřejné subjektivní právo na to, aby toto správní řízení bylo zahájeno. Proto se zahájení takového řízení na základě svého podnětu nemůže domáhat ani cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem dle ust. § 82 s. ř. s.
23. V rozsudku ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, publikovaném pod č. 3631/2017 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Stěžovatelé se podnětem ze dne 15.11.2016 domáhali zahájení řízení o nařízení odstranění stavby. Právní úprava nařízení odstranění stavby je obsažena v § 129 stavebního zákona. Řízení o odstranění stavby je řízením zahajovaným výlučně z moci úřední. Podání osoby obsahující návrh na odstranění stavby je pouhým podnětem, kterým není řízení zahájeno (srov. rozsudek NSS ze dne 30.8.2007, č.j. 4 Ans 6/2006-162) [...] Zkoumání podnětů podaných podle § 42 správního řádu je pouze neformální postup, na základě kterého může být správní řízení zahájeno. O vyřízení podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nevydává žádné rozhodnutí či usnesení a jejich posuzování neprobíhá ve správním řízení. [...] Pokud správní orgán neshledá naplnění podmínek k zahájení správního řízení, nejedná se o úkon, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva nebo povinnosti oznamovatele. Není rovněž stanoveno, že by správní orgány v tomto případě rozhodovaly usnesením. Správní orgán je oznamovateli pouze povinen sdělit ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu (pokud o to oznamovatel požádá). Takové sdělení správnímu orgánu není ani rozhodnutím, ani usnesením, ale jde o úkon správního orgánu, na který se vztahují ustanovení části čtvrté [...] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že nezahájení správního řízení zahajovaného z moci úřední nezákonným zásahem být nemůže. V rozsudku ze dne 8.7.2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58, Nejvyšší správní soud [...] uvedl, že [...] ‚podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů, než je opatření proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. Toto ustanovení totiž ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit. Je tomu tak především proto, že možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží a priori k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta, a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob [...] V souhrnu zde tedy není dán legitimní zájem na tom, aby zahájení správního řízení z moci úřední bylo vynutitelné na základě pouhého podnětu, a není zde proto ani důvodu podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu‘ [...] V rozsudku ze dne 30.3.2017, č.j. 2 As 285/2016-86, Nejvyšší správní soud shledal, že postup při šetření podnětu k zahájení řízení dle § 42 správního řádu a sdělení o výsledku šetření jsou úkony správního orgánu, které mohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s.ř.s., avšak jen pokud*

Shodu s prvopisem potvrzuje: Dana Janků

*zasahují do práv oznamovatele [...] Jinými slovy, stěžovatelé nemají právo na to, aby žalovaný jejich podnětu vyhověl a zahájil řízení o odstranění stavby, popřípadě odstranění stavby nařídil ... ani v případě shledání nezákonnosti sdělení žalovaného by tato deklarace nemohla vést ke zahájení řízení. Jak shledal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14.4.2016, č. j. 3 As 141/2015-29 [...] „Na povinnost zahájit řízení podle § 129 odst. 1 písm. a) i b) stavebního zákona tak nemá existence předmětných sdělení žádný vliv“ [...] Jelikož stěžovatelé nemají veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední (nebo vydání rozhodnutí, pokud řízení nebylo zahájeno), nejsou zde relevantní ani námitky vůči věcnému posouzení podnětu žalovaným (tvrzení o absenci povolení ke stavbě kolny, plísni apod.). Pokud správní orgán důvody ke zahájení řízení neshledá, nelze jeho závěry nabízet dokazováním v řízení před soudem“.*

24. Soud si je vědom toho, že sektorové šetření podle § 18a energetického zákona nelze považovat za správní řízení ve smyslu § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jelikož jeho účelem není vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá, ale posouzení, zda na trzích s elektřinou existuje účinná hospodářská soutěž či nikoliv, a až v případě zjištění, že účinná hospodářská soutěž neexistuje, je jeho důsledkem uložení opatření (ve formě rozhodnutí nebo opatření obecné povahy) vedoucí k odstranění příčin takového stavu. Soud nicméně neshledal důvod, aby shora uvedené závěry nemohly být přiměřeně aplikovatelné i na nyní projednávanou věc. Naopak se soud domnívá, že shora uvedené závěry je na nynější věc třeba vztáhnout o to více, že se v případě sektorového šetření nejedná formální správní řízení, které by mělo potencialitu „přímo“ zasáhnout do práv a povinností subjektu, který podal podnět (viz příklad s řízením o odstranění stavby, kdy by eventuální odstranění stavby skutečně mělo v sobě potenciál ovlivnit právní sféru podatele), nýbrž jen o určitou formu „správního dozoru“, u které může být právní sféra osoby, která se jeho provedení domáhá, dotčena teprve až navazujícími akty, které se od výsledků takového šetření odvíjí. I to je další důvod, pro který nelze hovořit o přímém dotčení práv žalobců v souvislosti s (ne)provedením šetření, kterého se po žalovaném domáhají.
25. Žádost žalobců na provedení sektorového šetření nelze v intencích citované judikatury správních soudů vnímat jinak než jako podnět, aby žalovaný sektorové šetření z moci úřední zahájil. Žalobci měli na základě podaného podnětu právo pouze na to, aby jim správní orgán sdělil, zda sektorové šetření zahájil či neshledal důvody k jeho zahájení. Z žádného právního předpisu však nevyplývá právo žalobců na vyhovění podnětu na provedení sektorového šetření a tomu odpovídající povinnost správního orgánu sektorové šetření provést. Je tomu tak již proto, že sektorové šetření podle § 18a energetického zákona má sloužit k tomu, aby ve veřejném zájmu bylo zjištěno, zda na trhu s elektřinou nebo plynem existuje účinná hospodářská soutěž či nikoliv, nikoli k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Dalším důvodem je i skutečnost, že podnět k provedení sektorového šetření z moci úřední může podat kdokoli, tedy i ten, kdo na trhu s elektřinou vůbec nevystupuje a koho by se případně prováděné šetření nemohlo nijak dotknout.
26. Ze všech uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žalobci neměli veřejné subjektivní právo na zahájení sektorového šetření z moci úřední. Nezahájení sektorového šetření podle ust. § 18a energetického zákona tedy pojmově nemohlo představovat nezákonný zásah ve smyslu ust. § 82 s. ř. s., neboť se vůbec nejedná o úkon, který by byl způsobilý zasáhnout do práv jednotlivce.
27. Vzhledem k tomu, že není možné, aby jednání popsané v žalobě bylo s ohledem na svou povahu nezákonným zásahem, lze konstatovat, že zde chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. Soudu proto nezbylo než podanou žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.
28. Z hlediska aktivní žalobní legitimace neobstojí ani tvrzení žalobců, že neprovedením sektorového šetření jsou porušena jejich veřejná subjektivní práva plynoucí z čl. 38 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Dle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným

důkazům. Dle čl. 36 odst. 1 se pak každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

29. Porušení práva na projednání věci a práva na spravedlivý proces by připadalo v úvahu pouze v případě, že by žalobci hájili u soudu svá práva. Jelikož však žalobci nemají žádné veřejné subjektivní právo na provedení sektorového šetření, nemohlo dojít ani k porušení tohoto práva. Žalobci měli právo pouze na podání podnětu na provedení sektorového šetření a na jeho vyřízení, nikoli již na výsledek, kterého se domáhají.
30. Soud se neztotožnil ani s argumentací odkazující na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 Afs 121/2014-52, nebo na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, č. j. 1 Afs 76/2013-57, z nichž žalobci dovodili, že žalovaný měl povinnost sektorové šetření provést a zásahová žaloba představuje vhodný nástroj na obranu jejich práv. Je nutno zdůraznit, že obě citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu byla vydána v návaznosti na nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, zabývající se ústavností solárních odvodů. Pokud rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 12. 2013, č. j. 1 Afs 76/2013-57, hovořil o tom, že ministr financí je omezen ve svém správním uvážení, tento závěr se vztahoval k institutu prominutí daně dle § 260 zákona č. 280/2009 Sb. daňový řád (dále jen „daňový řád“), a to ve vztahu ke konkrétním případům poplatníků solárních odvodů, na něž dopadá citovaný nálezy Ústavního soudu. V žádném případě zde uvedenou úvahu o povinnosti vydat rozhodnutí o prominutí daně nelze analogicky aplikovat na jakékoli další postupy správních orgánů vedené z moci úřední, konkrétně na sektorové šetření podle § 18a energetického zákona. Ze stejného důvodu na nyní projednávanou věc není aplikovatelný ani závěr Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 Afs 121/2014-52, že proti nevydání rozhodnutí o prominutí daně dle § 260 daňového řádu se poplatníci solárních odvodů mohou bránit podáním zásahové žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s.
31. Nad rámec uvedeného soud konstatuje, že dle obsahu žaloby žalobci ve svém důsledku nebrojí proti neprovedení sektorového šetření, ale proti nesprávně stanovené výši výkupních cen v cenových rozhodnutích, jejichž nápravy se domáhají právě cestou sektorového šetření. Ze shora uvedených důvodů však sektorové šetření jako institut prováděný z moci úřední nemůže být vymahatelným prostředkem realizace jejich nároků.
32. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže byla žaloba odmítnuta.
33. Výroky o vrácení zaplaceného soudního poplatku jednotlivým žalobcům mají oporu v § 10 odst. 3 *in fine* zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut.

#### **Poučení:**

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 26. listopadu 2018

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.  
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Dana Janků