



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Kateřiny Šimáčkové a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci žalobce: **nejvyšší státní zástupce**, se sídlem Jezuitská 4, Brno, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, za účasti: **Saša - Sun s.r.o.**, IČ 29203481, se sídlem Kollárova 1229, Veselí nad Moravou, zastoupené JUDr. Pavlem Gazárkem, advokátem, se sídlem Blatnice pod Svatým Antonínkem 462, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného č. j. 13917-23/2010-ERU ze dne 31. prosince 2010, v řízení o kasační stížnosti osoby domáhající se postavení osoby zúčastněné na řízení: **Z-Group Steel Holding, a.s.**, IČ 00011380, se sídlem Kollárova 1229, Veselí nad Moravou, zastoupené JUDr. Pavlem Gazárkem, advokátem, se sídlem Blatnice pod Svatým Antonínkem 462, proti usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 78/2012 - 245 ze dne 19. února 2013,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobci, žalovanému a osobě zúčastněné na řízení **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) vede řízení o žalobě podané nejvyšším státním zástupcem JUDr. Pavlem Zemanem ve veřejném zájmu proti v návěti označenému rozhodnutí žalovaného, Energetického regulačního úřadu. Tímto rozhodnutím žalovaný udělil licenci k výrobě elektřiny osobě zúčastněné na soudním řízení, společnosti Saša - Sun

s. r. o. (dále jen „Saša - Sun“), přičemž nejvyšší státní zástupce usiluje o zrušení udělené licence. Dne 12. února 2013 obdržel krajský soud podání společnosti Z-Group Steel Holding, a. s., (dále jen „Z-Group Steel Holding“ nebo „stěžovatelka“), v němž tato společnost oznamuje, že v uvedeném řízení hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Odůvodnila své oznámení tím, že je společníkem ve společnosti Saša - Sun, přičemž případným zrušením rozhodnutí o udělení licence k výrobě elektřiny dojde k reálnému znehodnocení jejího obchodního podílu v uvedené společnosti a rovněž ke ztrátě mnoha pracovních míst, neboť uskupení „Z-Group“ počítá s výnosy plynoucími z hospodaření společnosti Saša - Sun.

[2] Krajský soud rozhodl v návěti označeným usnesením o tom, že společnost Z-Group Steel Holding osobou zúčastněnou na řízení v dané věci není. V odůvodnění uvedl, že rozhodnutím nebude tato společnost na žádném svém veřejném subjektivním právu ve smyslu § 2 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Snahu o neznehodnocení obchodního podílu v dceřiné společnosti, jež disponuje určitým oprávněním (tu vycházejícím z udělení licence), lze pokládat za obchodní (hospodářský) zájem společnosti Z-Group Steel Holding coby společnosti mateřské. Stejně tak riziko ztráty pracovních míst v rámci skupiny „Z-Group“ pro případ nemožnosti společnosti Saša - Sun vyrábět elektřinu (byla-li by žaloba úspěšná) není podle názoru krajského soudu ve skutečnosti hrozbou porušení žádného veřejného subjektivního práva společnosti Z-Group Steel Holding.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému usnesení Krajského soudu v Brně podala společnost Z-Group Steel Holding dne 12. března 2013 kasační stížnost z důvodu podřazeného pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky soudem. Stěžovatelka namítala, že výklad § 34 s. ř. s. ze strany krajského soudu je příliš restriktivní a formalistický. Při výkladu právní normy je podle stěžovatelky třeba vzít v úvahu následky, které pro ni výrok soudu může mít, a z tohoto pohledu pak posuzovat, zda se jedná o přímé dotčení na jejích právech a povinnostech. Přednost před formálním výkladem by měl mít smysl a účel normy, kterým je reálná ochrana práv osob v důsledku zrušení správního rozhodnutí. V této souvislosti pak stěžovatelka obecně odkázala na judikaturu Ústavního soudu k otázce „přepjatého formalismu“.

[4] Stěžovatelka nepopírá, že není přímým adresátem rozhodnutí o udělení licence, ale pojem „příмого dotčení na právech a povinnostech“ je podle ní třeba vyložit širěji a se zřetelem na právní důsledky navrhovaného výroku soudu. Případný výrok krajského soudu, že rozhodnutí o udělení licence se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení, by měl přímý dopad na majetková práva stěžovatelky, neboť v důsledku odnětí licence na výrobu elektřiny společnosti Saša - Sun by byla *de facto* zcela znehodnocena investice stěžovatelky spočívající ve vkladu, kterým se podílí na základním kapitálu společnosti Saša - Sun. Dále by byla *de facto* zcela znehodnocena pohledávka stěžovatelky na zaplacení ceny za dílo (výstavbu fotovoltaické elektrárny Saša - Sun). Konečně by došlo s největší pravděpodobností též k předčasnému zesplatnění úvěru poskytnutého na výstavbu fotovoltaické elektrárny Saša - Sun a k realizaci zástavního práva váznoucího ve prospěch

COMMERZBANK AKTIENGESELLSCHAFT LUXEMBOURG BRANCH
na obchodním podílu stěžovatele na společnosti Saša - Sun.

[5] Žalobce i žalovaný ve svých vyjádřeních shodně navrhli kasační stížnost zamítnout. Žalobce (nejvyšší státní zástupce) uvedl, že práva, jichž se stěžovatelka dovolává, nejsou veřejnými subjektivními právy, což je nutnou podmínkou pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení; k tomu odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. května 2008 č. j. 1 Afs 76/2008-246. Nadto dotčení práv stěžovatelky lze označit nanejvýš za nepřímé, neboť snížení hodnoty obchodního podílu se může projevit až při nakládání s ním, znehodnocení pohledávky až při jejím vymáhání a realizace zástavního práva je odvislá od úkonů třetích osob.

[6] Také žalovaný (Energetický regulační úřad) poukázal na to, že případným zrušením jeho rozhodnutí o udělení licence k výrobě elektřiny společnosti Saša - Sun nemohou být dotčena veřejná subjektivní práva stěžovatelky. Dovozuje to z rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. srpna 2009 č. j. 8 As 18/2008-74, kde Nejvyšší správní soud posoudil povahu řízení o udělení licence tak, že *„při splnění zákonem stanovených podmínek musí správní orgán licenci udělit, nemá volbu, zda tak učiní či nikoliv. Splnění či nesplnění těchto požadavků je výlučně na žadateli. Tím, že státní orgán posuzuje pouze splnění předpokladů pro udělení povolení k podnikatelské činnosti konkrétního subjektu, a rozhoduje tedy o jeho právech a povinnostech, těžko by bylo možné uznat přímé dotčení práv či povinností třetích osob.“* Ekonomický zájem stěžovatelky na pokračování činnosti držitele licence nepředstavuje podle názoru žalovaného veřejné subjektivní právo.

[7] Osoba zúčastněná na řízení (společnost Saša - Sun) naopak svým vyjádřením podpořila stanovisko stěžovatelky, když uvedla, že v daném případě je právě ona „faktickým žalovaným“, neboť se jedná o možné zrušení její licence pro výrobu elektřiny. To pro ni (a tedy i její mateřskou společnost) představuje problém vskutku existenční.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud hodnotí kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou ve smyslu ustanovení § 102 s. ř. s. Důvody kasační stížnosti, jak je stěžovatelka obsahově vymezila, se opírají o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost není nepřípustná ani z jiných důvodů plynoucích z ustanovení § 104 s. ř. s. Nejvyšší správní k tomu podotýká, že se již v minulosti vypořádal s otázkou, zda kasační stížnost proti rozhodnutí o tom, že určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení, není s ohledem na § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. vyloučena. Dospěl k názoru, že tomu tak není, neboť v daném případě nejde o kasační stížnost proti usnesení, kterým se pouze upravuje vedení řízení, nýbrž naopak takové usnesení má zásadní dopad na práva osoby, o níž se prohlašuje, že osobou zúčastněnou na řízení není (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2005 č. j. 7 As 43/2005 - 53, publikován pod č. 710/2005 Sb. NSS).

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

[10] Nejvyšší správní soud nemohl dát stěžovatelce za pravdu, že by krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru, a tím naplnil důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí krajského soudu je zcela v souladu s právní úpravou i s judikaturou Nejvyššího správního soudu týkající se přiznávání postavení osoby zúčastněné na řízení.

[11] Pokud jde o právní úpravu, § 34 odst. 1 s. ř. s. stanoví: „*Osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.*“ Dosavadní rozsudky Nejvyššího správního soudu řešící otázku, komu lze a komu nelze přiznat postavení osoby zúčastněné na řízení, lze shrnout následovně.

[12] V rozsudku ze dne 14. července 2009 č. j. 2 As 44/2009-44 (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou publikována na www.nssoud.cz) dospěl Nejvyšší správní soud – obdobně jako krajský soud v nyní posuzované věci – k závěru, že hovoří-li nějaké ustanovení soudního řádu správního o *právu* (ve smyslu oprávnění), míní tím *veřejné subjektivní právo*. Vyvodil to především z ustanovení § 2 s. ř. s., dle něhož „*ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon*“, svůj závěr však opřel též o důvodovou zprávu k soudnímu řádu správnímu, stejně jako o odbornou literaturu. V tomto duchu je třeba vykládat i § 34 odst. 1 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že osobou zúčastněnou na řízení o zrušení rozhodnutí, jímž byla obchodní společnost uložena pokuta za správní delikt spáchaný jejím zaměstnancem, není tento zaměstnanec tvrdící, že výsledek řízení před městským soudem může mít dopad na stanovení náhrady škody. Podle názoru Nejvyššího správního soudu jde za prvé o dotčení nepřímé, za druhé s dopadem do soukromého subjektivního práva (resp. povinnosti).

[13] V rozsudku ze dne 31. srpna 2009 č. j. 8 As 18/2008-74, který citoval ve svém vyjádření žalovaný, řešil Nejvyšší správní soud poněkud jiný právní problém. Šlo totiž o účastenství ve správním, nikoliv v soudním řízení, byť toto správní řízení se věcně týkalo – obdobně jako v nyní posuzovaném případě – rozhodnutí Energetického regulačního úřadu o udělení licence (zde k výrobě plynu). Je ale možno dát žalovanému za pravdu v tom, že Nejvyšší správní soud zde zdůraznil, že licenční správní řízení neposkytuje prostor pro správní uvážení (při splnění zákonných podmínek žadatelem musí úřad licenci udělit), těžko by proto bylo možné uznat přímé dotčení práv či povinností osob odlišných od žadatele v tomto řízení. I z těchto důvodů neshledal Nejvyšší správní soud dotčení práv či oprávněných zájmů ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu u vlastníka sousedního pozemku, který vyjadřoval obavu z obtěžování provozováním plynárenského zařízení (těžebního plynovodu a regulační stanice).

[14] Pro posouzení věci je však rozhodný zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2009 č. j. 5 As 4/2009 - 86, publikovaný pod č. 1929/2009 Sb. NSS. Věcně se sice řízení týkalo jiného typu rozhodnutí – konkrétně

souhlasu ministra životního prostředí ke stavební činnosti v ochranném pásmu zvláště chráněného území – ale procesní situace i argumentace stran byla obdobná. Za osobu zúčastněnou na řízení totiž žalobkyně, která byla společností s ručením omezeným, označila svého většinového společníka, vlastníka obchodního podílu v předmětné společnosti ve výši 99 %. Ten, jakožto zahraniční osoba, mohl v České republice investovat do pozemků jediné prostřednictvím kapitálových společností, proto na výsledku stavebního řízení vedeného žalobkyní byla závislá jeho vlastní podnikatelská činnost. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že rozhodnutí ministra není stěžovateli (většinovému společníku společnosti s ručením omezeným) adresováno, nebylo jím rozhodnuto o jeho právech a povinnostech, ani se jeho práv a povinností přímo nijak nedotýká. Je jen na něm, aby využil oprávnění, které společníkovi společnosti s ručením omezeným svěřuje obchodní zákoník, k tomu, aby jednání žalobkyně, včetně případných procesních úkonů žalobkyně v předmětné věci, odpovídalo rovněž jeho zájmům.

[15] K tomu připojil Nejvyšší správní soud obecnější úvahu v tomto směru: *„Pokud by soudy ve správním soudnictví připustily argumentaci stěžovatelů, vedlo by to k absurdním důsledkům v tom, že by nejen všichni přímí společníci obchodních společností (tedy i akcionáři?), ale přinejmenším i všechny osoby tvořící s ní koncern musely být považovány za osoby zúčastněné na řízení o žalobě podané danou obchodní společností. Je přitom zřejmé, že právnická osoba ... představuje právní entitu odlišnou od jejích členů a tyto dvě kategorie nelze zaměňovat. Pokud vznikají práva či povinnosti právnické osobě rozhodnutím správního orgánu nebo je tato právnická osoba rozhodnutím správního orgánu na svých právech či povinnostech přímo dotčena, neznamená to, že tím zároveň vznikají přímo práva a povinnosti jejím členům.“*

[16] Od předestřených závěrů nemá Nejvyšší správní soud důvod se odchýlovat ani v nyní posuzované věci. Také zde se jedná o společnost s ručením omezeným a o jejího společníka domáhajícího se postavení osoby zúčastněné na soudním řízení týkajícím se zrušení správního rozhodnutí. Také zde nebyl stěžovatel účastníkem původního správního řízení, rozhodnutí ve věci mu není adresováno a nezakládá mu přímo žádná práva ani povinnosti. Tvrzené dotčení stěžovatele na právech je čistě ekonomické povahy a má bez jakýchkoliv pochybností povahu subjektivních práv soukromých, nikoliv veřejných. Licenční řízení nadto ani neposkytuje prostor pro správní uvážení a naplnění zákonných podmínek pro udělení licence je zcela v rukou žadatele. I v tomto případě lze tedy uzavřít, že stěžovatel musí své ekonomické zájmy hájit prostřednictvím osoby, v níž je společníkem a která – na rozdíl od něj – jakožto adresát napadeného správního rozhodnutí osobou zúčastněnou na daném řízení bezesporu je. Obchodní zákoník mu dává k ovlivňování jednání společnosti, jejímž společníkem je, odpovídající právní nástroje. Tento výklad zákona není formalistický, ale naopak vychází z pohledu na právo jako vnitřně provázaný systém, kde nelze volně a chaoticky směšovat a zaměňovat jednotlivé instituty ochrany práv, ale je třeba jich využívat poučeně a s ohledem na jejich smysl a účel.

[17] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsanych důvodů vyhodnotil podanou kasační stížnost proti usnesení Krajského soudu v Brně v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalobce i žalovaný, kteří shodně ve svých vyjádřeních navrhovali zamítnutí kasační stížnosti, měli ve věci úspěch, podle obsahu spisu jim však žádné náklady nad rámec jejich běžné úřední činnosti nevznikly. Pokud jde o osobu zúčastněnou na řízení, Nejvyšší správní soud jí v řízení žádné povinnosti, z nichž by jí mohly vzniknout náklady, neukládal. Neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jí mohl přiznat náhradu nákladů právního zastoupení v řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 5 s. ř. s.)

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

V Brně dne 26. června 2013

JUDr. Kateřina Šimáčková
předsedkyně senátu