



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **České sdružení pro technická zařízení, z.s.**, se sídlem Modřanská 496/96A, Praha 4, zast. Mgr. Petrem Novotným, advokátem se sídlem V Jámě 699/1, Praha 1, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 8. 2023, č. j. 31 A 69/2022-74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem projednávané věci je otázka, zda žalobcem namítané jednání žalovaného může být pojmově zásahem ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[2] Žalobce je spolkem, jehož členy jsou fyzické a právnické osoby pracující nebo podnikající v oboru technických zařízení. Před krajským soudem se domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v tom, že žalovaný svými postupy a zásahy nedodrжуje při rozhodování o regulaci cen u držitelů přepravních licencí pro provoz přepravní soustavy a distribučních soustav v odvětví plynárenství zákon 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“), a zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“). Konkrétně žalobce navrhl, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost (i) provádět kontrolu a posuzovat oprávněnost nákladů

vytvářených mezi regulovanými subjekty, (ii) zajistit, aby vytvářené náklady mezi regulovanými subjekty byly hrazeny formou jednoznačně specifikované úhrady, (iii) zajistit regulaci cen podle zákona o cenách u oprávněných nákladů za služby poskytované ze strany Českého plynárenského svazu (dále jen „ČPS“) regulovaným subjektům, které nejsou ohroženy účinky hospodářské soutěže a u kterých tak není možné zjistit cenu obvyklou na trhu, a (iv) zajistit a kontrolovat, aby prostřednictvím ekonomicky oprávněných nákladů na financování ČPS nebyla hrazena propagace regulovaných subjektů.

[3] Krajský soud o žalobě rozhodl nejprve usnesením ze dne 23. 8. 2022, č. j. 31 A 69/2022-47. Shledal, že žalobcem tvrzené jednání žalovaného není zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., jelikož není individuálním úkonem veřejné moci namířeným přímo proti žalobci. Žalobu proto odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Ke kasační stížnosti žalobce však Nejvyšší správní soud toto usnesení zrušil rozsudkem ze dne 25. 5. 2023, č. j. 9 As 160/2022-38, jelikož krajský soud zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Neseznámil se totiž s replikou zaslanou žalobcem a nijak na ni nereagoval, přestože ji žalobce zaslal před vydáním odmítavého usnesení ve lhůtě stanovené krajským soudem a krajský soud o záměru žalobce vyjádřit se k vyjádření žalovaného věděl, přičemž argumentace v replice nebyla pouhým zopakováním žaloby (blíže viz odst. [13] a násled. rozsudku č. j. 9 As 160/2022-38).

[4] Nyní napadeným usnesením krajský soud žalobu opět odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Setrval na závěru, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Krajský soud neshledal, že by žalovaný zasáhl do práv žalobce tím, že změnil svou dřívější praxi uznávání ekonomicky oprávněných nákladů. Žalobce se pak nemůže zásahovou žalobou dovolávat toho, aby žalovaný obecně postupoval v souladu se zákonem (kontroloval paušální platby od regulovaných subjektů ČPS a neuznával je bez dalšího jako ekonomicky oprávněné výdaje). Dle krajského soudu žalobce nebrojí proti konkrétnímu postupu žalovaného, nedovolává se zahájení nějakého konkrétního správního řízení ani k žalovanému nepodal podnět na zahájení nějakého řízení. Namítal-li žalobce, že postup žalovaného narušuje hospodářskou soutěž, tato otázka nespadá do působnosti žalovaného, ale Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a ani k němu žalobce podnět nepodal.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl výše označené usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Navrhl napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel namítl, že se krajský soud opět vypořádal nesprávně s jeho argumenty a tvrzeními svědčícími pro meritorní vypořádání žaloby, čímž porušil jeho právo na spravedlivý proces a došlo k *denegatio iustitiae*. Krajský soud zcela jistě mohl rozhodnout meritorně.

[7] Krajský soud se dle stěžovatele nevypořádal s jeho argumenty, které prokazují přiléhavost zvoleného žalobního typu, nevypořádal nebo vypořádal nesprávně argumentaci

pokračování

v replice, protože se nezabýval zcela konkrétními důkazy, že žalovaný nedodržuje své zákonné povinnosti. Stěžovatel má za to, že je přímo krácen na svých právech, (i) protože od roku 2014 uplatňoval u žalovaného připomínky k metodikám regulace, které žalovaný zapracoval, a sjednané zásady regulace dodržoval do doby, než v roce 2021 jednostranně změnil přístup, (ii) z důvodu, že je v konkurenčním postavení vůči ČPS, kterého žalovaný na úkor stěžovatele zvyhodňuje, a (iii) tím, že je nucen provádět nákup technických předpisů za neregulované ceny, protože jejich regulaci žalovaný nezajišťuje a narušuje hospodářskou soutěž. Stěžovatel se dále v kasační stížnosti znovu obsáhle vyjádřil k vyjádření žalovaného k žalobě, jelikož tyto jeho argumenty dle něj nebyly v napadeném usnesení zohledněny a mají dokreslovat zásah do jeho práv.

[8] Stěžovatel poukázal na konkurenční prostředí, které vzniklo, když ČPS od regulovaných subjektů odkoupil společnost GAS s.r.o., která do té doby se stěžovatelem spolupracovala, označil rozsudek Městského soudu v Praze ve věci „*technických pravidel TPG*“ a zpochybnil důvodnost členských příspěvků ČPS k zajištění tvorby daných pravidel. Uvedl, že on nemá možnost pravidelných členských příspěvků, náklady subjektů regulovaných ČPS jsou používány pro výpočet regulované ceny plynu, který provádí žalovaný, a jsou ve výsledku hrazeny konečnými odběrateli. Takto nastaveným podnikatelským prostředím ze strany žalovaného není nastavena spravedlivá hospodářská soutěž, což významně zasahuje do práv stěžovatele. Dle stěžovatele nejsou známy důvody, proč žalovaný od roku 2021 uznává paušální výdaje na členské příspěvky, které dříve odmítal. Uzavřel, že dokázal, že se ho jednání žalovaného přímo dotýká a je oprávněn očekávat, že o jeho žalobě bude meritorně rozhodnuto.

[9] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil s nosnými závěry napadeného usnesení a navrhl kasační stížnost zamítnout. Vyjádřil se k jednotlivým požadavkům petitu zásahové žaloby s tím, že nemá pravomoc provádět kontrolu ve smyslu zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, ceny přepravy plynu a služby distribučních soustav jsou úředně stanovené, tvoří je adresáti a nezahrnují do nich své náklady a oprávněnost nákladů záleží na úvaze žalovaného. Cenové předpisy jsou právními předpisy a hrazení nákladů za určité činnosti formou paušálních či individualizovaných plateb je soukromoprávní autonomií vůle dotčených subjektů, do které žalovaný nemůže zasahovat. Krajský soud se dle žalovaného vypořádal s meritem věci, posoudil předmět návrhů stěžovatele a tvrzené dopady do jeho práv jakožto zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Část kasační stížnosti se míjí s napadeným usnesením, jelikož stěžovatel opakuje své námitky a nereaguje na vypořádání krajským soudem. Argumentaci stěžovatele odkazem na participaci při přípravě aktů cenové regulace označil žalovaný za nesmyslnou, námitku krácení na právech nuceným nákupem technických předpisů za neregulované ceny za nepochopitelnou. Závěrem žalovaný poukázal na zjevnou nejasnost problematiky ze strany stěžovatele a dezinterpretaci napadeného usnesení.

[10] Stěžovatel v replice setrval na důvodnosti své žaloby, neboť je řádným účastníkem hospodářské soutěže v odvětví, ve kterém má kontrolní činnost provádět žalovaný. Žalovaný dle stěžovatele připouští výjimku vytvářených nákladů ČPS, které jsou podstatou žaloby, potvrzuje účel žaloby, že je jeho povinností vyhodnocovat náklady a označovat je za ekonomicky oprávněné či neoprávněné, a ve vyjádření vůbec neodůvodnil, z jakého důvodu jsou sporované náklady uznávány. Stěžovatel požadoval,

aby žalovaný kontroloval náklady tak, jako před rokem 2021, kdy dle stěžovatele postupoval zákonně. Obsáhle poukázal na problematiku členských příspěvků ČPS, vyjádřil požadavek regulovat je podle zákona o cenách, zopakoval své konkurenční postavení, nemožnost účastnit se hospodářské soutěže a dřívější spolupráci s GAS s.r.o. s tím, že žaloba se ho přímo dotýká a zasahuje do jeho práv.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.).

[12] Vzhledem k tomu, že se jedná o opakovanou kasační stížnost, zabýval se Nejvyšší správní soud její přípustností s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je opakovaná kasační stížnost přípustná, pouze pokud je podána z důvodu tvrzeného nedodržení závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu. Dle judikatury je opakovaná kasační stížnost přípustná také tehdy, jestliže směřuje k právním otázkám, které v řízení o první kasační stížnosti nebyly a nemohly být řešeny (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Tak je tomu i v projednávané věci, neboť v řízení o první kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud zabýval pouze nezohledněním a nevypořádáním argumentace uplatněné v replice, nikoliv věcí samou (zda je tvrzené jednání žalovaného zásahem), a pro předčasnost nevypořádal ani ostatní kasační námitky stěžovatele (viz odst. [17] rozsudku č. j. 9 As 160/2022-38). V tomto ohledu je tedy kasační stížnost přípustná.

[13] Nejvyšší správní soud přistoupil k přezkumu usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněného důvodu. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

III.a Vypořádání argumentace stěžovatele krajským soudem

[15] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda krajský soud napravil pochybení, pro které kasační soud jeho první rozhodnutí zrušil. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 As 160/2022-38 krajskému soudu vytkl, že se neseznámil a nevypořádal s argumenty stěžovatele obsaženými v replice k vyjádření žalovaného k žalobě, čímž zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na napadené usnesení (odst. [13], [15] a [16] rozsudku č. j. 9 As 160/2022-38). Stěžovatel namítá, že krajský soud jeho argumentaci v replice opět nevypořádal. Námitka není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud shledal, že krajský soud v dalším řízení své pochybení napravil. V bodě 15. napadeného usnesení konstatoval, že stěžovatel v replice zhojil absenci argumentace v žalobě, jakým způsobem vytykané jednání přímo zasáhlo do jeho subjektivních práv. Je tedy zjevné, že krajský soud se s obsahem repliky seznámil. Stěžovatel pak v replice tvrdil své zkrácení na právech z důvodů, že (i) od roku 2014

pokračování

uplatňoval u žalovaného připomínky k metodikám regulace v rámci konzultačních procesů, připomínky byly zapracovány, ale od roku 2021 byla pravidla jednostranně nastavena odlišně, (ii) stěžovatel je v přímém konkurenčním postavení vůči ČPS, (iii) je nucen provádět nákup technických předpisů za neregulované ceny (obdobně viz body 17., 18. a 19. napadeného usnesení). Stěžovatel v replice dále namítal, že žalovaný narušuje hospodářskou soutěž, u diskutovaných nákladů neprovádí regulaci cen, potvrdil uznávání paušálních výdajů (plateb na členství v ČPS) a nekontroluje nedovolenou propagaci regulovaných subjektů na akcích ČPS.

[17] Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že podle ustálené judikatury kasačního i Ústavního soudu není třeba podrobně odpovédět na každý dílčí argument účastníka řízení, ale postačí proti námitkám účastníka řízení postavit vlastní argumentační celek, v jehož konkurenci námitky neobstojí [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), bod 68., a ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 222/18 (N 145/95 SbNU 263), bod 13., obdobně rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, odst. [16], nebo ze dne 30. 3. 2023, č. j. 9 As 123/2022-55, odst. [12]]. To krajský soud v nyní projednávané věci nejen ve vztahu k argumentaci stěžovatele v replice učinil. S argumentací stěžovatele v replice se krajský soud vypořádal zejména v bodech 32., 39. a 41. napadeného usnesení, ve kterých uvedl, že žalovaný nezasáhl do práv stěžovatele, když se odchýlil od své dřívější praxe, stěžovatel se zásahovou žalobou nemůže dovolávat obecného postupu žalovaného v souladu se zákonem a posouzení narušení hospodářské soutěže spadá do působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ke kterému stěžovatel žádný podnět nepodal. Zbytek stěžovatelovy argumentace obsažené v replice zjevně neobstál v konkurenci argumentačního celku krajského soudu, který odůvodnění napadeného usnesení vystavěl zejména na tom, že jednání žalovaného popsané v žalobě z povahy věci nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[18] Co se týče vypořádání dalších námitek a argumentace stěžovatele, Nejvyšší správní soud považuje napadené usnesení jako celek za dostatečně odůvodněné a srozumitelné, tedy přezkoumatelné. Ke konkrétnímu obsahu pojmu nepřezkoumatelnosti srov. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, přičemž dle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, odst. [29], by konstatování nepřezkoumatelnosti mělo být vyhrazeno opravdu výjimečným případům, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností. Z nyní napadeného usnesení je zřejmé, z jakých skutečností krajský soud vycházel, jak je hodnotil, z jakých důvodů námitkám stěžovatele uplatněným v žalobě a v replice nepřisvědčil a proč zásahovou žalobu odmítl. Kasační námitky týkající se vypořádání námitek a argumentace stěžovatele ze strany krajského soudu tedy nejsou důvodné.

III.b Odmítnutí zásahové žaloby

[19] Předmětem projednávané věci je, zda krajský soud správně odmítl zásahovou žalobu, když shledal, že jednání žalovaného namítané v žalobě není zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Stěžovatel namítá, že krajský soud měl o žalobě rozhodnout meritorně.

[20] 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.*

[21] Jak uvedl i krajský soud v bodě 10. napadeného usnesení, pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s. je nezbytné splnění pěti kumulativních podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem správního orgánu v širším smyslu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu, nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 Aps 11/2012-32, odst. [8], nověji ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 48/2018-35, č. 3791/2018 Sb. NSS, odst. [28], nebo ze dne 15. 11. 2022, č. j. 7 As 168/2022-36, odst. [9], v jiné věci stěžovatele).

[22] Za nezákonný zásah proto ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu nepovažuje takové úkony správního orgánu, které nejsou zaměřeny přímo proti žalobci. Zásahem nemůže být úkon, který není dostatečně individualizován, který působí obecně, ve vztahu ke komukoliv. Zásahovou žalobu směřující proti něčemu, co nezákonným zásahem správního orgánu pojmově (zjevně a nepochybně) být nemůže, soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro absenci podmínky řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, odst. [63], který byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, avšak z jiných důvodů, než které jsou relevantní v nyní posuzované věci; dále např. rozsudky NSS ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020-80, odst. [66], již citovaný č. j. 7 As 168/2022-36, odst. [10], nebo ze dne 24. 5. 2024, č. j. 5 As 5/2024-36, odst. [16]; z odborné literatury srov. např. KÜHN, Z., § 82 Žalobní legitimace. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 701).

[23] V projednávané věci stěžovatel považuje za nezákonný zásah postup a jednání žalovaného „*při rozhodování o regulaci cen u držitelů přepravních licencí pro provoz přepravní soustavy a distribučních soustav v odvětví plynárenství*“, především ve vztahu k ČPS. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s krajským soudem, že uvedené jednání žalovaného již z povahy věci nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., jelikož není zaměřeno přímo proti stěžovateli, ale působí obecně. Stěžovatel nebrojí proti konkrétnímu postupu žalovaného vůči němu, nedovolává se zahájení jakéhokoliv správního řízení, ale obecně napadá činnost žalovaného při regulaci cen v oblasti plynárenství zejména ve vztahu k ČPS, tedy osobě zcela odlišné od stěžovatele. Není ani zřejmé, jaká veřejná subjektivní práva stěžovatele by namítaným jednáním žalovaného měla být zasažena (obdobně viz body 39. a 40. napadeného usnesení).

pokračování

[24] Krajský soud proto postupoval správně, pokud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v absenci přípustitelného tvrzení nezákonného zásahu. Z tohoto důvodu není pravda, jak namítá stěžovatel, že krajský soud „mohl jistě rozhodnout meritorně“.

[25] Za této situace není relevantní argumentace stěžovatele poukazující na konzultační procesy při přípravě cenových rozhodnutí žalovaného, konkurenční prostředí mezi stěžovatelem a ČPS nebo uznávání nákladů na členské příspěvky členů ČPS jako ekonomicky oprávněných ve smyslu § 19a odst. 1 energetického zákona a § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách. Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovaným, že tato část kasační stížnosti se míjí s napadeným usnesením. Touto argumentací se proto Nejvyšší správní soud blíže nezabýval. K námitce stěžovatele, že jednáním žalovaného dochází k narušení hospodářské soutěže, kasační soud ve shodě s krajským soudem uvádí, že tato otázka spadá do působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže [§ 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů; viz též bod 41. napadeného usnesení].

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. srpna 2024

JUDr. Radan Malík
předseda senátu