

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyň: **a) GS4, s. r. o.**, se sídlem Máchova 21, Praha 2, **b) FVE Petrovice, a. s.**, se sídlem Dělnická 12, Praha 7, **c) EIKA ENERGO, s. r. o.**, se sídlem Oblekovice 6, Znojmo, **d) FLD Hi-Systém s. r. o.**, se sídlem Pančava 168, Zlín, všechny zastoupeny JUDr. et Ing. Petrem Petržílkem, Ph.D., advokátem se sídlem Dvořákova 1624, Úvaly, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyň a), c) a d) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 3. 2013, čj. 62 A 7/2013 - 325,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 3. 2013, čj. 62 A 7/2013 - 325, **se zrušuje.**

II. Žaloba **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o této kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalovaný poskytl Ústavnímu soudu dne 13. 4. 2012 vyjádření čj. 02714-4/2012-ERU, a to pro řízení vedené u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Šlo o řízení o

návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení některých ustanovení zákonů v souvislosti se zavedením odvodů a zdanění elektřiny z fotovoltaických (solárních) elektráren.

[2] Žalobkyně podaly žalobu, v níž se dožadovaly, aby krajský soud rozsudkem vyslovil nezákonnost „zásahu“ (vyjádření žalovaného pro řízení před Ústavním soudem). Zároveň měl soud postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a navrhnout Ústavnímu soudu zrušení ustanovení hlavy IV. (§ 14 až 22) zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a změně některých zákonů. Žalovaný by byl povinen poskytnout Ústavnímu soudu nové a zákonné vyjádření.

[3] Žalobkyně tvrdily, že se o vyjádření žalovaného dozvěděly až dne 17. 1. 2013, a to ze znaleckého posudku, který nechala vyhotovit pro své potřeby Česká fotovoltaická průmyslová asociace, ve které jsou žalobkyně sdruženy. V důsledku vyjádření žalovaného bylo proti nim zasaženo, neboť jako licencované výrobkyně elektřiny z obnovitelného zdroje uzavřely smlouvu s distributorem - společností E.ON Distribuce, a. s. Za dodávku elektrické energie vyrobené ze slunečního záření do distribuční sítě jim E.ON Distribuce zaplatila o 26 % méně. Distributor totiž odečetl z fakturovaných částek povinný odvod do státního rozpočtu. Žalobkyně jsou přesvědčeny, že zákony zakládající tento povinný odvod jsou protiústavní. Žalobkyně a) a b) se proto obrátily na Městský soud v Praze se žalobou na distributora o zaplacení dlužné částky a zároveň navrhovaly, aby se soud obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení předmětných ustanovení. V mezidobí však shodný návrh podala skupina senátorů. Dne 15. 5. 2012 Ústavní soud návrh zamítl (nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11, č. 220/2012 Sb.). Žalobkyně poukazují na to, že dle odůvodnění nálezu bylo podstatným podkladem pro zamítnutí návrhu právě vyjádření žalovaného. To je dle žalobkyň nezákonné. Ústavní soud tedy byl vyjádřením uveden v omyl. Žalobkyně mají za to, že vyjádření žalovaného je nezákonným zásahem.

[4] Krajský soud žalobu zamítl. Soud nedovodil opožděnost žaloby. Není sice pravděpodobné, že by žalobkyně nevěděly o vyjádření žalovaného již dříve. Nelze však s naprostou jistotou vyvrátit, že by se o něm vskutku nedozvěděly teprve v lednu 2013. Dále dovodil, že v případě vyjádření žalovaného se „*typově (pojmově) jedná o úkon, který by teoreticky mohl být „zásahem“ ve smyslu § 82 s. ř. s.*“ Soud nicméně uzavřel, že vyjádření žalovaného nemůže být zásahem nezákonným.

II.
Shrnutí argumentů uvedených v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně a), c) a d) (dále jen „stěžovatelky“) podaly proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodu nezákonnosti rozsudku dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelky nesouhlasí s rozsudkem potud, pokud tento soud shledal zásah žalovaného zákonným. Nesprávný je totiž již závěr krajského soudu, který zkoumal zákonnost vyjádření jen po formální stránce, nikoliv po stránce obsahové. V případě vyjádření platí zásada presumpce správnosti veřejnoprávních aktů. Ani Ústavní soud nebyl povinen jakkoliv zkoumat, že tento předpoklad neplatí. Vyjádření je správním aktem, vydaným podle zákona. Správní soud se nemůže zprostit své povinnosti přezkoumat

pokračování
soulad vyjádření se zákonem i po obsahové stránce. Dále stěžovatelky vysvětlují, proč je obsah vyjádření nezákonný.

[6] Žalovaný vysvětluje, že napadený akt je vyjádřením vyžádaným Ústavním soudem podle zákona a použitým jako podklad pro rozhodnutí. Nejedná se o odborné vyjádření ani o znalecký posudek. Vyjádření podaná podle zákona o Ústavním soudu mají povahu úkonů podle § 154 a násl. správního řádu. Vyjádření správního orgánu ve smyslu § 154 správního řádu je podkladem jiného řízení a nepředstavuje závazný podklad, který by rozhodující orgán byl povinen bez dalšího akceptovat. Naopak se jedná o podklady, které musí projít procesem volného hodnocení důkazů. Je absurdní, aby správní soud přehodnocoval způsob, jakým vedl dokazování Ústavní soud. Dále žalovaný upozorňuje, že vyjádření nesplňuje ani podmínku přímého zasažení do práv stěžovatelek ve smyslu § 82 s. ř. s. Úkonem, který má potenciál zasáhnout do právní sféry stěžovatelek, bylo až rozhodnutí Ústavního soudu. Na okraj pak žalovaný doplňuje, že stále zastává názor o opožděnosti žaloby.

[7] K vyjádření žalovaného podaly stěžovatelky repliku. V ní setrvávají na názoru, že vyjádření je nezákonným zásahem. Dále zdůrazňují, že disponují předmětem řízení. Otázka jejich aktivní legitimace ani včasnosti podání žaloby není předmětem jejich kasační stížnosti. Proto mají za to, že vyjadřování k těmto argumentům žalovaného je nadbytečné. Konečně upozorňují, že žalovaný se zjevně obává vyjádřit k samotnému meritu věci, tedy rozporovat jejich názor, že informace obsažené ve vyjádření obsahovaly „mírně řečeno nesprávné výpočty“.

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Shledal však přitom, že již v řízení před krajským soudem byly důvody pro odmítnutí žaloby. Proto musel rozsudek krajského soudu zrušit a žalobu odmítnout (**III.A.**). S ohledem na specifika věci se však nad rámec nezbytně nutného vyjádřil též k otázce, zda může vyjádření žalovaného představovat nezákonný zásah ve smyslu soudního řádu správního (**III.B.**).

III.A.
Včasnost žaloby

[9] Stěžovatelky ve své replice tvrdí, že je jen na nich určit rozsah přezkumu napadeného rozsudku (srov. bod [7] shora). Jakkoliv to zásadně platí, soudní řád správní počítá i s určitými skutečnostmi, které musí Nejvyšší správní soud zohlednit i bez návrhu. Jednou z nich je, že již v řízení před krajským soudem byly důvody pro odmítnutí žaloby. Je-li tomu tak, rozhodne o odmítnutí žaloby současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[10] Jedním z důvodů pro odmítnutí žaloby je i její opožděnost [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se

žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Podle § 84 odst. 2 s. ř. s. zmeškání lhůty nelze prominout. Nejvyšší správní soud proto musel i bez návrhu zvažovat, zda byla žaloba podána včas.

[11] V daném případě není pochyb, že stěžovatelky dodržely dvouletou objektivní lhůtu pro podání žaloby. Otázkou nicméně zůstává, zda dodržely též subjektivní dvouměsíční lhůtu.

[12] Řízení o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 17/11 bylo zahájeno dne 11. 3. 2011. Dne 13. 4. 2012 zaslal žalovaný Ústavnímu soudu své vyjádření, které bylo doručeno dne 16. 4. 2012. Ústavní soud o věci rozhodl nálezem dne 15. 5. 2012, nález vyhlásil dne 16. 5. 2012. Téhož dne Ústavní soud zveřejnil na svých webových stránkách tiskovou zprávu a plný text nálezu (http://www.usoud.cz/aktualne/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=228&cHash=ba64b9e8a5f2fc15491b89626e3bb97e). Nález byl publikován v částce 77 Sbírky zákonů dne 29. 6. 2012, a to pod č. 220/2012 Sb. Stěžovatelky po celou dobu řízení tvrdí, že se o vyjádření žalovaného dozvěděly teprve v průběhu ledna 2013, a to ze znaleckého posudku, který nechala vyhotovit pro své potřeby Česká fotovoltaická průmyslová asociace.

[13] Krajský soud se ve svém rozsudku k otázce včasnosti žaloby vyjádřil takto: „*Přestože soud považuje za možné (a zřejmě i pravděpodobné), že žalobci, kterých se předmětné řízení u Ústavního soudu výrazně dotýkalo, toto řízení pečlivě sledovali a neunikl jim ani jeho výsledek* […], *nelze vyloučit, že se žalobci o existenci napadeného vyjádření žalovaného skutečně dozvěděli až v souvislosti se znaleckým posudkem, jak tvrdí v podané žalobě. Soud souhlasí se žalovaným, že se jedná o situaci nepravděpodobnou, nicméně nikoli vyloučenou. Za tohoto stavu, kdy žalovaný nenavrhuje provedení žádného důkazu, kterým by mohlo být prokázáno, že se žalobci o existenci jeho vyjádření dozvěděli dříve, současně ani soudu není znám žádný důkazní prostředek, který by toto nepříliš pravděpodobné tvrzení žalobců potvrdil či vyvrátil, nezbývá, než v souladu se zásadou „v pochybnostech ve prospěch“ vyjít z toho, že se žalobci s vyjádřením žalovaného skutečně seznámili až v lednu letošního roku, jak tvrdí v žalobě, a jejich žalobu tak považovat za včasnou*.“

[14] Právě uvedené závěry jsou neudržitelné.

[15] Stěžovatelky konzistentně tvrdí, že vyjádření žalovaného mělo být nezákonným zásahem, kterým byly přímo zkráceny na svých právech. V daném případě je proto nepochybné, že *nejpozději* se stěžovatelky mohly seznámit s existencí tohoto vyjádření v den, kdy byl nález Ústavního soudu publikován ve Sbírce zákonů. Tak se stalo 29. 6. 2012. V tomto nálezu je vyjádření žalovaného opakovaně citováno (jeho obsah detailně v bodě 22, dále např. body 24, 68, 76).

[16] Základem každého právního řádu je právní fikce, podle níž se u každého předpokládá znalost práva. To se v České republice promítá ve všeobecné dostupnosti Sbírky zákonů, a to i v její internetové, byť neautentické podobě (§ 12 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv). Stěžovatelky jsou vesměs obchodní společnosti podnikající v oboru energetiky. Je naprosto nepochybné, že všechny osoby vyrábějící elektřinu z fotovoltaických (solárních) elektráren řízení před Ústavním soudem

pokračování
ve vlastním zájmu pozorně sledovaly. Výsledek tohoto řízení musel logicky zásadním způsobem ovlivnit jejich příjmy. Nepochybně se všechny takové osoby seznámily s nálezem Ústavního soudu, který byl výsledkem tohoto řízení. Je přitom velmi pravděpodobné, že se tak stalo již dříve než v den vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů. Nález byl totiž již předtím publikován na internetových stránkách Ústavního soudu. Předpoklad „v pochybnostech ve prospěch", o kterém hovoří krajský soud (bod [13]), se uplatní jen v tom, že poslední okamžik, o kterém lze rozumně uvažovat, že se podnikatelé v oboru fotovoltaiky seznámili s obsahem nálezu, je den jeho publikace ve Sbírce zákonů.

[17] Z uvedeného plyne, že žalobu mohly stěžovatelky podat nejpozději dne 29. 8. 2012. Protože jí podaly až v lednu 2013, je evidentní, že žaloba byla podána po uplynutí zákonné dvouměsíční lhůty ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s.

[18] V daném případě tedy byly důvody, aby krajský soud odmítl žalobu pro opožděnost. Pokud tak neučinil, musí žalobu odmítnout Nejvyšší správní soud (viz § 110 odst. 1 s. ř. s.).

III.B.
Právní povaha vyjádření žalovaného

[19] Nejvyšší správní soud dále nad rámec nezbytně nutného zvážil též otázku, zda vyjádření žalovaného adresované Ústavnímu soudu v řízení o kontrole ústavnosti zákona může být nezákonným zásahem podle § 82 násl. s. ř. s. V daném případě totiž k této otázce proběhla komplexní argumentace před krajským soudem, ten k tomu v rozsudku zaujal přezkoumatelný názor, obě strany sporu se k ní obsáhle vyjádřily i v řízení o této kasační stížnosti.

[20] Vyjádření žalovaného má svůj právní základ v § 48 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Podle tohoto ustanovení všechny *soudy, orgány veřejné správy a jiné státní orgány poskytují Ústavnímu soudu na jeho žádost pomoc při opatřování podkladů pro jeho rozhodování*. Vyjádření orgánů veřejné moci mohou sloužit v řízení před Ústavním soudem jako důkaz (§ 49 odst. 1 téhož zákona). Svou obdobu má § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu ostatně též v soudním řádu správním. Podle jeho § 74 odst. 1 předseda senátu může uložit i jiným osobám nebo úřadům, aby *sdělily své stanovisko k věci*.

[21] Cit. § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu je typickým institutem kontinentálních právních řádů, které počítají se soudním procesem vedeným autoritativním způsobem, kde si může ústavní nebo obdobný soud opatřovat informace a podklady pro svá rozhodnutí na základě požadavků adresovaných zpravidla orgánům veřejné moci. V právní kultuře common law tuto roli naopak plní v podstatě spontánní stanoviska soukromých osob i státních orgánů (tzv. *amicus curiae*).

[22] O nezákonný zásah se podle § 82 s. ř. s. nemůže jednat, je-li určitý akt rozhodnutím. Tuto negativní podmínku vyjádření žalovaného splňuje, neboť jistě není rozhodnutím.

[23] Vyjádření podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu však nemůže *přímo*, ale dokonce ani nepřímo nikoho na jeho právech zkrátit. Vyjádření nebylo zaměřeno přímo proti stěžovatelkám ani v jeho důsledku nebylo proti nim přímo zasaženo (srov. § 82 s. ř. s.). Jak správně uvádí žalovaný, vyjádření poskytuje pouze jeden z mnoha podkladů pro rozhodování Ústavního soudu. Ústavní soud z něj může vycházet, může jej však také naprosto ignorovat. Často ostatně nemusí být vůbec patrné, jakou roli vyjádření sehrálo, vše totiž odvisí od podoby právní argumentace toho kterého rozhodnutí Ústavního soudu. Určité nepřímé zkrácení na právech, ovšem opět *jen* v obecné rovině, nikoliv vůči individuální osobě, může představovat teprve rozhodnutí Ústavního soudu, a to tím, že zruší nebo naopak nezruší právní předpis jako protiústavní.

[24] Představa stěžovatelek, že vyjádření podané Ústavnímu soudu podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, stejně jako třebas vyjádření podle § 74 odst. 1 s. ř. s., mohou být nezákonným zásahem ve smyslu soudního řádu správního, je proto nesprávná. Ve skutečnosti vyjádření podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu není zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. jednoduše proto, že přímo nezasahuje do ničích práv, není proti nikomu přímo zaměřeno ani v jeho důsledku nebude proti žádné konkrétní osobě přímo zasaženo.

[25] Neudržitelnost konstrukce krajského soudu ostatně spočívá též v tom, že na jedné straně hodnotí vyjádření žalovaného jako zásah podle § 82 s. ř. s. (krajský soud „*dovozuje, že se typově (pojmově) jedná o úkon, který by teoreticky mohl být „zásahem" ve smyslu § 82 s. ř. s.* [...] *vůči tomuto úkonu neexistuje ve správním soudnictví jiná forma ochrany*."). Na straně druhé však dospívá k závěru, že tento zásah v podstatě nikdy nemůže být nezákonný, neboť má základ v zákoně. Není divu, že se proti takovémuto výkladu stěžovatelky bouří, neboť jej správně považují za vnitřně rozporný. Krajský soud totiž konstruuje kategorii aktu, který je sice zásahem podle § 82 s. ř. s., ale současně s ohledem na svou zákonnou oporu nikdy nemůže být nezákonný. To by ale znamenalo, že by snad nezákonným zásahem mohly být jen takové zásahy, které oporu v zákoně vůbec nemají. Takovýto výklad by byl v rozporu s textem zákona.

[26] I kdyby tedy stěžovatelky podaly svou žalobu včas, nemohla by být shledána důvodnou, neboť vyjádření správního orgánu podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nemůže být nikdy považováno za zásah, tím méně za zásah nezákonný.

IV.
Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že žaloba stěžovatelek byla v posuzovaném případě podána po uplynutí zákonem stanovené lhůty. Jelikož důvody pro odmítnutí žaloby byly dány již v řízení před krajským soudem, Nejvyšší správní soud postupem podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. (věta za středníkem) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. prvým výrokem zrušil napadený rozsudek a druhým výrokem žalobu odmítl.

[28] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

pokračování

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

V Brně dne 23. května 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu