

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Lichovníka a soudců Vladimíra Sládečka a Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti **FVE Mozolov s. r. o.**, se sídlem v Praze, Duškova 164, zastoupené Mgr. Jakubem Kotrbou, advokátem se sídlem v Praze, Těšnov 1/1059, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 132/2015-102 ze dne 16. prosince 2015 a rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 116/2013-163 ze dne 28. května 2015, a proti jinému zásahu nejvyššího státního zástupce spočívajícímu v podání žaloby proti rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. j. 12585-15/2010-ERU ze dne 31. prosince 2010, č. j. 01563-4/2011-ERU ze dne 28. března 2011 a č. j. 02848-5/2013-ERU ze dne 2. dubna 2013, za účasti **Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Brně a nejvyššího státního zástupce** jako účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení Energetického regulačního úřadu, takto:

- I. Ústavní stížnost se **zamítá** v rozsahu, v němž směřuje proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 132/2015-102 ze dne 16. prosince 2015 a rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 116/2013-163 ze dne 28. května 2015.
- II. Ve zbylé části se ústavní stížnost **odmítá**.

O d ů v o d n ě n í :

I.

*Vymezení věci*

1. Energetický regulační úřad rozhodnutím č. j. 12585-15/2010-ERU ze dne 31. 12. 2010 udělil stěžovateli licenci k výrobě elektřiny ve fotovoltaické elektrárně. Nejvyšší státní zástupce toto rozhodnutí napadl žalobou k ochraně veřejného zájmu, které Krajský soud v Brně rozsudkem č. j. 62 A 116/2013-163 vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc Energetickému regulačnímu úřadu k dalšímu řízení (výrok I. rozsudku). Ve vztahu k ostatním napadeným rozhodnutím téhož úřadu soud žalobu zamítl (výrok II. rozsudku) a dále rozhodl o nákladech řízení (výroky III., IV. a V. rozsudku).

2. Důvody pro vyhovění krajský soud shledal v tom, že hodnocení závažného veřejného zájmu k podání žaloby je čistě na nejvyšším státním zástupci a soudy nepřisluší tuto úvahu přezkoumávat. Nejvyšší státní zástupce pak v řízení před soudem prokázal, že stěžovatelka v licenčním řízení před Energetickým regulačním úřadem nesplnila zákonné požadavky nezbytné pro vydání rozhodnutí o udělení licence.

Stěžovatelka nepředložila kolaudační souhlas, ale pouze žádost o vydání kolaudačního souhlasu. Nešlo přitom o stavbu, pro kterou se kolaudační souhlas nevydává a kterou by bylo možné začít používat na základě samotného oznámení stavebnímu úřadu (předložená žádost ostatně nesplňovala ani požadavky oznámení). Pokud stěžovatelka v licenčním řízení nepředložila kolaudační souhlas, souhlas se zahájením zkušebního provozu či rozhodnutí o povolení k předčasnému užívání, neprokázala technické předpoklady pro udělení licence. Dalším z podkladů, které stěžovatelka nepředložila, byl doklad prokazující splnění požadavků k zajištění bezpečnosti práce (zpráva o revizi). Předložená zpráva se totiž vztahovala jen k části zařízení a podle sdělení revizní technika byla následně doplněna o údaje, k nimž revizi neprováděl. Právě v předložení takto doplněné revizní zprávy pak krajský soud shledal důvody, pro které není třeba chránit důvěru stěžovatelky ve vydané rozhodnutí o licenci, neboť kvůli úpravám revizní zprávy nemohla být v dobré víře.

3. Následné kasační stížnosti nejvyššího státního zástupce i stěžovatelky, která před krajským soudem vystupovala jako osoba zúčastněná na řízení, Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 4 As 132/2015-102 zamítl. Ztotožnil se s krajským soudem v tom, že posouzení závažného veřejného zájmu k podání žaloby nenáleží soudu, ale pouze nejvyššímu státnímu zástupci jako žalobci zastupujícímu veřejný zájem. Dále se Nejvyšší správní soud ztotožnil i s hodnocením právních otázek rozhodných ve věci samé: splnění technických požadavků dokončeného energetického zařízení nemůže posuzovat Energetický regulační úřad sám, v řízení před ním je naopak třeba splnění těchto požadavků prokázat. Fotovoltaická elektrárna, k níž byla licence vydána, je přitom stavbou, pro jejíž užívání je třeba kolaudačního souhlasu. Již v tomto ohledu pak chybí dobrá víra stěžovatelky, neboť potřeba kolaudačního souhlasu jasně plynula ze stavebního povolení. Nerozhodné je pak jeho vydání dne 9. 3. 2011, neboť nebyl k dispozici v době vydání rozhodnutí o licenci. Nepředložení kolaudačního souhlasu je přitom podstatnou vadou, která sama o sobě může být důvodem pro zrušení licence vydané pro zařízení, u něhož není dostatečně podloženo, že je z hlediska stavebních předpisů způsobilé k bezpečnému užívání. K tvrzeným vadám řízení před krajským soudem Nejvyšší správní soud uvedl, že není důvod, proč by správní soud nemohl vycházet z úředního záznamu o podaném vysvětlení pro účely trestního řízení. Předložené důkazy ve vzájemné souvislosti pak prokazují, že revizní zpráva byla vyhotovena pouze k části elektrárny a nemohla být způsobilým podkladem pro udělení licence ve vztahu k celé elektrárně. Neprovedení některých důkazů na návrh stěžovatelky pak krajský soud řádně odůvodnil.

## II.

### *Ústavní stížnost*

4. Proti postupu nejvyššího státního zástupce spočívajícímu v podání žaloby a výše uvedeným rozhodnutím krajského a Nejvyššího správního soudu stěžovatelka brojila ústavní stížností pro porušení čl. 11, čl. 36 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Porušení těchto práv stěžovatelka spatřovala v tom, že správní soudy projednaly žalobu nejvyššího státního zástupce, u níž však nebyl dán veřejný zájem k jejímu podání. Tuto otázku pak soudy zcela odmítly přezkoumat. Nejvyšší státní zástupce při podání žaloby zcela pominul, že ve prospěch stěžovatelky svědčil veřejný zájem na výrobě elektrické energie z obnovitelných zdrojů (šlo ostatně i o závazek České republiky plynoucí z unijního práva). Veřejný zájem na podání žaloby nebylo

možné spatřovat ve výši veřejné podpory získané stěžovatelkou, neboť jde o její individualizovaný majetkový nárok, jehož zisk je chráněn legitimním očekáváním stěžovatelky. Úvaha nejvyššího státního zástupce, na jejímž základě podá žalobu k ochraně veřejného zájmu, nemůže být ze soudního přezkumu vyloučena. Jde totiž o činnost orgánu veřejné správy na základě neurčitého právního pojmu, který závisí pouze na uvážení jediného člověka.

5. Napadená rozhodnutí jsou pak založena na přepjatě formalistickém výkladu zákonných a podzákonných předpisů. Prokazování technických předpokladů k rozhodnutí o udělení licence je možno založit i na jiných podkladech, než pouze těch, které jsou vyjmenovány ve vyhlášce č. 426/2005 Sb. To Energetický regulační úřad při vydání rozhodnutí o licenci učinil a stěžovatelka se legitimně mohla spoléhat na správnost a zákonnost jeho postupu. Již dříve přitom Nejvyšší správní soud připustil, že revizní zprávu je možno nahradit znaleckým posudkem. V řízení také nebyly řádně prokázány skutečnosti vyvracející dobrou víru stěžovatelky, je tedy na státu, aby nesl následky svého pochybení. Existovaly dvě zprávy o výchozí revizi, správní soudy však nevysvětlily, proč přihlížely pouze k jedné z nich. Stejně tak nelze stěžovatelce klást k tíži, že Energetický regulační úřad vydal rozhodnutí na základě nedostatečných podkladů. Toto pochybení jde zcela na vrub tohoto úřadu.

6. Procesním pochybením pak bylo odmítnutí provést důkaz záznamem o podání vysvětlení osoby, která za stěžovatelku koordinovala stavbu a zastupovala ji v licenčním řízení. Neprovedení tohoto důkazu krajský soud v rozhodnutí nijak nevysvětlil.

### III.

#### *Průběh řízení před Ústavním soudem*

7. Krajský soud v Brně k ústavní stížnosti uvedl, že závažný veřejný zájem k podání žaloby nejvyšším státním zástupcem nepřezkoumával v souladu s dosavadní praxí správních soudů i doktrinálním náhledem. K namítaným procesním vadám nedošlo, neboť provedení stěžovatelkou navrhovaného důkazu bylo během ústního jednání zamítnuto a odůvodněno. Stěžovatelka nemohla být v dobré víře, neboť mohla či přímo věděla, že v licenčním řízení předložila podstatně pozměněnou revizní zprávu.

8. Nejvyšší správní soud k ústavní stížnosti uvedl, že zákonné znění jasně podporuje závěr, že podání žaloby k ochraně veřejného zájmu je založeno na vlastní úvaze nejvyššího státního zástupce, která není soudy přezkoumatelná. To potvrzuje jak dosavadní rozhodovací praxe, tak doktrinální literatura. Odpovídá to též ústavnímu a zákonem blíže vymezenému postavení státního zastupitelství v systému orgánů veřejné moci. Má-li veřejná žaloba zásadní postavení při hájení veřejného zájmu v trestním řízení (a soudnictví pak náleží toliko rozhodování o důvodnosti obžaloby), není důvodu, proč by tento model nemohl být uplatněn i v rámci netrestní působnosti státního zastupitelství. Uplatněním tohoto návrhového oprávnění pak nemohlo být přímo do práv stěžovatelky zasaženo, nejde tedy o jiný zásah orgánu veřejné moci.

9. Střet veřejného zájmu a dobré víry adresáta napadeného správního rozhodnutí pak je třeba řešit nikoliv při zkoumání procesních podmínek, ale v rámci posouzení věci samé: i zjištění nezákonnosti napadeného rozhodnutí (či vad řízení, v němž bylo

vydáno) nemůže automaticky vést k jeho zrušení. To je možné, pouze pokud veřejný zájem převáží nad dobrou vírou adresáta, případně pokud jeho dobrá víra není dána. V souzené věci pak dobrá víra stěžovatelky nebyla vůbec dána, takže nebylo co poměřovat. Za takové situace nemohlo dojít ani k zásahu do práva na ochranu vlastnictví, neboť ve věci mohlo spočívat toliko v legitimním očekávání jeho nabytí. Nebyla-li dána dobrá víra stěžovatelky, nemohlo být dáno ani její legitimní očekávání. Stejně tak nemohlo dojít ani k porušení práva podnikat, neboť to je možno vykonávat pouze v mezích prováděcích zákonů. Podmínky těchto zákonů stěžovatelka zjevně nesplnila. V řízení před krajským soudem pak nedošlo ani k procesním vadám, závěry Nejvyššího správního soudu nejsou ani v rozporu s jeho předchozími rozhodnutími.

10. Nejvyšší státní zástupce k ústavní stížnosti uvedl, že podle předchozí rozhodovací praxe Ústavního soudu by ústavní stížnost měla být posouzena jako předčasná a tudíž nepřípustná. Dále uvedl, že postup spočívající v podání správní žaloby nemůže být zásahem do práv stěžovatelky. Pokud by tomu tak mělo být, bylo by stejně třeba vyčerpat jiné procesní prostředky ochrany práva (zásahovou žalobu). Závažný veřejný zájem byl ve věci zjevně dán, neboť na základě jasně nedostatečných a pozměněných podkladů byla stěžovatelce vydána licence, přičemž rozdíl ve výnosech podle stávající licence a licence vydané za pozdějších podmínek za dobu 20 let by činil zhruba 240 000 000 Kč. K vlastní legitimaci podat žalobu ve správním soudnictví nejvyšší státní zástupce uvedl, že zákonné znění jasně podporuje závěr, že jde o jeho vlastní úvahu, která není soudy přezkoumatelná. To potvrzuje jak rozhodovací praxe, tak doktrinální literatura. Podstatou této žaloby je právě ochrana závažného veřejného zájmu, pro úvahu nejvyššího státního zástupce tak nemůže být limitem skutečnost, že může dojít k zásahu do dobré víry adresáta napadeného správního rozhodnutí. V obdobných věcech je žaloba k ochraně veřejného zájmu jediným prostředkem nápravy tam, kde správní řízení mělo jediného účastníka, jemuž bylo nezákonně vyhověno.

11. K věci samé pak nejvyšší státní zástupce uvedl, že bylo na stěžovatelce, aby předložila úplné a pravdivé podklady. To neučinila, neboť nepředložila ani kolaudační souhlas, ani (po právu nedostatečně) oznámení o záměru započít s užíváním stavby. K procesním vadám v řízení nedošlo, stěžovatelkou navržený důkaz byl nezpůsobilý prokázat rozhodné skutečnosti a jeho neprovedení krajský soud řádně odůvodnil.

12. Energetický regulační úřad k ústavní stížnosti sdělil, že podle předchozí rozhodovací praxe Ústavního soudu by ústavní stížnost měla být posouzena jako předčasná a tudíž nepřípustná. Pokud by podání žaloby nejvyšším státním zástupcem mělo být nezákonným zásahem, bylo by třeba se proti němu bránit podáním zásahové žaloby. K tomu však nedošlo. Shledání závažného veřejného zájmu je pak výlučně na úvaze nejvyššího státního zástupce.

13. V replice stěžovatelka uvedla, že nelze srovnávat postavení státního zastupitelství v trestním řízení a ve věcech žalob podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního. V druhém z těchto postavení je nejvyšší státní zástupce správním orgánem, jehož postup podléhá soudnímu přezkumu. Již podáním žaloby přitom dochází k zásahu do právní jistoty stěžovatelky. Před krajským soudem navrhovaný důkaz měl prokázat existenci dobré víry stěžovatelky. Jeho neprovedení je tedy zásadní procesní vadou. V řízení pak nebyl hodnocen veřejný zájem ve vztahu k plnění závazků České republiky

plynoucích ze členství v Evropské unii: výroba elektřiny z obnovitelných zdrojů taktéž představuje veřejný zájem, který měl být zvažován.

#### IV.

##### *Formální předpoklady projednání návrhu*

14. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, advokátem zastoupenou a oprávněnou stěžovatelkou (byla účastnicí řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem), která vyčerpala všechny procesní prostředky, které jí zákon k ochraně práv poskytuje. Ústavní stížnost je proto přípustná v rozsahu směřujícím proti rozhodnutím těchto soudů.

15. Někteří (vedlejší) účastníci řízení poukazovali na předchozí rozhodovací praxi Ústavního soudu, podle níž by návrh stěžovatelky měl být shledán nepřipustným pro předčasnost (např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 380/16 ze dne 19. 2. 2016, III. ÚS 2285/15 ze dne 23. 2. 2016, II. ÚS 755/17 ze dne 3. 4. 2017). K takovému závěru však v souzené věci dojít nelze, neboť tato rozhodnutí shledávají neukončenost řízení a možnost poskytnutí ochrany právům stěžovatelů v možnosti vydat novou licenci. S napadenou věcí se ovšem pojí dva relativně samostatné právní problémy, které je třeba odlišovat: právo stěžovatelky podnikat v licencovaném odvětví závislé na existenci licence a právo stěžovatelky na konkrétní výši státní podpory závislé na uvedení výroby do provozu k určitému datu na základě takové licence.

16. Podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost nepřipustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje. Ústavní stížností se tak lze domáhat ochrany základních práv a svobod jen proti rozhodnutím konečným, tj. rozhodnutím o posledním procesním prostředku, který zákon poskytuje k ochraně práva. Zpravidla půjde o ta rozhodnutí, jimiž se soudní či jiné řízení končí. Tyto podmínky jsou ale splněny i v případě nemeritorních rozhodnutí, která jsou způsobila bezprostředně a citelně zasáhnout do základních práv stěžovatele a která tvoří samostatnou uzavřenou součást řízení, přestože řízení ve věci samé dosud neskončilo [např. náleží sp. zn. III. ÚS 441/04 ze dne 12. ledna 2005 (N 6/36 SbNU 53) nebo stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 35/13 ze dne 23. dubna 2013 (ST 35/69 SbNU 859; 124/2013 Sb.)].

17. Závěr o nepřipustnosti by byl na místě v procesní situaci, v níž by otázky vznesené stěžovatelkou bylo možno v dalším řízení řešit, případně jiným způsobem poskytnout ochranu její právům (plně vyhovět z jiných důvodů). Takovou možnost ovšem vedení licenčního řízení před Energetickým regulačním úřadem, případně řízení před správními soudy neskýtá. Je tomu proto, že podnikat v energetických odvětvích na území České republiky mohou fyzické či právnické osoby pouze na základě licence udělené Energetickým regulačním úřadem (§ 3 odst. 3 energetického zákona). Energetický regulační úřad rozhodne o udělení licence na základě splnění podmínek pro její udělení a v licenci uvede den vzniku oprávnění k licencované činnosti [§ 8 odst. 1 a odst. 2 písm. e) energetického zákona]. Jde přitom o správní rozhodnutí konstitutivní povahy; udělením licence správním rozhodnutím Energetický regulační úřad zakládá oprávnění žadatele o licenci podnikat v energetickém odvětví s účinky *ex nunc*, tedy od udělení licence (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 49/2014-86 ze dne 22. 2. 2016, č. 3458/2016 Sb. NSS).

18. Zrušil-li tedy správní soud rozhodnutí o udělení licence z 31. 12. 2010 s odstupem několika let a věc vrátil Energetickému regulačnímu úřadu k dalšímu řízení, je z výše uvedeného zřejmé, že v tomto dalším řízení bude Energetický regulační úřad rozhodovat o udělení licence ke dni případného rozhodnutí, nikoliv opět ke dni 31. 12. 2010. To samo o sobě by však nestačilo pro závěr o přípustnosti ústavní stížnosti. Kromě již uvedeného je třeba zohlednit i způsob poskytování státní podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů. Nejde totiž jen o to, od jaké doby by stěžovatelka byla oprávněna k výkonu licencované činnosti (s přerušením v době mezi zrušením rozhodnutí o udělení licence a vydáním nového rozhodnutí), ale zejména o to, že různá míra státní podpory je vázána na datum uvedení výroby do provozu.

19. Jinými slovy, nedostatek oprávnění k výkonu licencované podnikatelské činnosti lze v novém řízení odstranit vydáním nové licence. V dalším správním či soudním řízení tak může být poskytnuta ochrana právu stěžovatelky podnikat za zákonem stanovených podmínek. Vydáním nové licence však nelze ovlivnit podmínky státní podpory, za nichž je tato podnikatelská činnost vykonávána. Nové licenční řízení se touto otázkou zabývat nemůže a ani v navazujícím řízení před správními soudy stěžovatelka nemá jak dosáhnout ochrany svého tvrzeného práva, které má ve své podstatě spočívat v nároku na výkupní ceny elektřiny pro výroby uvedené do provozu do 31. 12. 2010. V řízení před správními soudy lze totiž řešit pouze otázku zákonnosti nového rozhodnutí o udělení licence, které však soudy zjevně nemohou shledat nezákonným proto, že předchozí rozhodnutí o udělení licence bylo nesprávně, nezákonně či neústavně zrušeno. Ze stejného důvodu pak nelze v případném řízení o ústavní stížnosti proti těmto navazujícím rozhodnutím správních soudů poskytnout ochranu proti původním kasačním rozhodnutím správních soudů, neboť předmět nově vydaných soudních rozhodnutí by se týkal pouze nového rozhodnutí o udělení licence (srov. § 75, § 76 a § 78 soudního řádu správního).

20. Za stávajícího právního stavu, který neumožňuje navrácení do původního stavu (např. zpětným vydáním licence, mimořádným přiznáním dřívější výkupní ceny), tedy nelze dospět k závěru, že v dalším řízení o jiných procesních prostředcích ochrany práva bude možné poskytnout ochranu tvrzenému nároku stěžovatelky na státem garantované výkupní ceny vázané na původní rozhodnutí o licenci a s tím spojenému legitimnímu očekávání a důvěře v zákonnost postupu orgánů veřejné moci. V této dílčí otázce jde tedy o rozhodnutí konečné a ústavní stížnost je přípustná. Obdobně ostatně Ústavní soud postupoval i v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 ze dne 20. 6. 2017, kde konečnost řízení (řešení rozhodných právních otázek) shledal ve vztahu k jednomu z účastníků řízení (odst. 44 a 45 nálezu).

21. V rozsahu směřujícím proti postupu nejvyššího státního zástupce spočívajícím v podání žaloby podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního jde o návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný. Ústavní soud v nynější věci dospěl k závěru, že využití oprávnění k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu ze strany nejvyššího státního zástupce pojmově nemůže být jiným zásahem ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky. Ke shodnému závěru Ústavní soud dospěl v nálezu sp. zn. II. ÚS 3189/16 ze dne 3. 4. 2018 a v obecné rovině i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 43/93 ze dne 12. 4. 1994 (N 16/1 SbNU 113; 91/1994 Sb.), podle něhož výkon návrhového oprávnění státního orgánu není výkonem pravomoci, kterým se mění nebo potvrzuje právní stav jednotlivých osob.

## V.

*Vlastní posouzení*

22. Ústavní soud se seznámil s ústavní stížností, vyjádřením účastníků i vedlejších účastníků řízení, napadenými rozhodnutími a příslušnými soudními i správními spisy. Následně dospěl k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

23. Právní otázky rozhodné pro posouzení věci lze rozdělit do několika okruhů: (1) Ústavní přípustnost soudem nekontrolovaného užití návrhového oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního, tj. podání žaloby v závažném veřejném zájmu, (2) ústavnost průběhu řízení před správními soudy, (3) ochrana dobré víry stěžovatelky a ochrana její důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci.

24. Ústavní soud se námitkami stěžovatelky zabýval v tomto pořadí, neboť setrvale vychází ze zásady minimalizace zásahů do pravomoci jiných orgánů a subsidiarity hmotněprávního k procesněprávnímu přezkumu. Hodnocení dodržení ústavních procesních práv předchází posouzení ústavní přijatelnosti výkladu a užití hmotného práva, protože zrušením rozhodnutí z procesních důvodů se obecným soudům otevírá procesní prostor k poskytnutí řádné ochrany hmotného práva uvnitř soustavy obecných soudů či jiných kompetentních orgánů [nález sp. zn. III. ÚS 205/97 ze dne 11. 12. 1997 (N 159/9 SbNU 375)].

## V.1

*Nejvyšší státní zástupce a žaloba v závažném veřejném zájmu*

25. Podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního je nejvyšší státní zástupce oprávněn podat žalobu, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Namítala stěžovatelka, že toto ustanovení je v praxi správních soudů vykládáno přepjatě formalisticky, nelze jí přisvědčit. Je totiž vykládáno přesně tak, jak je procesním předpisem stanoveno: *žalobu je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem*. Ústavní soud opakovaně uvedl, že neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jeho jazykového výkladu [nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)]. Platí ovšem, že se soud od doslovného znění zákonného ustanovení smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.)].

26. Takové závažné důvody přitom zásadně nelze nalézt v blíže nevymezeném právu na „spravedlivý proces“, neboť ve skutečnosti jde o právo vnitřně strukturované, zahrnující více samostatných, více či méně konkrétně vymezených subjektivních základních práv [nález sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006 (N 92/41 SbNU 173; 419/2006 Sb.)]. Samotný čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu (případně u jiného orgánu). Podmínkou ovšem je, že se tak musí stát „stanoveným postupem“. Součástí tohoto postupu jsou veškeré zákonem stanovené požadavky kladené na účastníka řízení, jež musí být z jeho strany splněny, aby soud mohl rozhodnout v jeho věci a aby při tom mohl zohlednit jím předestřená tvrzení a důkazy. Jednotlivě ani ve svém celku nesmí

představovat takové omezení přístupu k soudu, které by se práva na soudní ochranu dotýkalo v samotné jeho podstatě a fakticky by tak znemožňovalo jeho uplatnění [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 281/04 ze dne 25. srpna 2005 (N 165/38 SbNU 319)].

27. Je tedy nasnadě, že ustanovení procesního předpisu (zde § 66 odst. 2 soudního řádu správního) vymezující stanovený postup ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny nemůže být bez dalšího v rozporu s ústavní procesní zárukou, jejíž obsah ve skutečnosti v části konstituuje. Nejde přitom o výše zmíněný případ, kdy by procesní konstrukce (či její výklad ze strany aplikujících orgánů) fakticky znemožňovala ochranu práv stěžovatelky, případně se jí dotýkala v její podstatě: její hmotné právo může být ochráněno v zahájeném řízení v rámci věcného posouzení žaloby. Zároveň pak stěžovatelka ani netvrdí, že by šlo o rozpor s nějakou konkrétní komponentou (konkrétně určeným dílčím právem) toho, co se obecně označuje jako právo na spravedlivý proces.

28. Závěr správních soudů o tom, že závažný veřejný zájem podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního hodnotí pouze nejvyšší státní zástupce, odpovídá jasnému znění tohoto ustanovení a není výrazem zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován. Odpovídá též všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [k významu těchto kritérií srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 85/06 ze dne 25. 9. 2007 (N 148/46 SbNU 471)]. Tento závěr tak není v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny. Ke shodnému závěru Ústavní soud ostatně dospěl v již citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 3189/16.

29. V nálezu sp. zn. II. ÚS 3189/16 se však Ústavní soud nezabýval tím, zda absence soudní kontroly využití žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce není v rozporu s jinými částmi ústavního pořádku, resp. zda odchýlení se od jasného textu § 66 odst. 2 soudního řádu správního nevyžaduje ve smyslu závěrů nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 některý z dalších principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Zejména jde o ústavní vymezení státního zastupitelství podle čl. 80 Ústavy, soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy podle čl. 36 odst. 2 Listiny a rovnost účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny.

30. Důvodem pro odchýlení od znění § 66 odst. 2 soudního řádu správního nemůže být postavení státního zastupitelství jako orgánu moci výkonné *sui generis*. Podle čl. 80 Ústavy státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon (odst. 1). Postavení a působnost státního zastupitelství stanoví zákon (odst. 2). Zákonodárci tedy je přenechána možnost, aby blíže vymezil postavení státního zastupitelství, tj. právní zakotvení státního zastupitelství v systému orgánů veřejné moci se zřetelem na jeho význam, vliv a pozici mezi takovými orgány včetně vztahu k nim [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 4/14 ze dne 19. 4. 2016 (N 68/81 SbNU 181; 201/2016 Sb.) a tam citovanou judikaturu]. Ústavně předvídanou podstatou státního zastupitelství je činnost v rámci trestního řízení; s ohledem na praktické potřeby (společenské, ekonomické, právní) však zákonodárce může svěřit státnímu zastupitelství plnění dalších úkolů. Patří k nim například úkoly související s trestním řízením, ale nikoliv bezprostředně se zastupováním veřejné žaloby, či úkoly v rámci tzv. netrestní působnosti.

31. Právě ochrana veřejného zájmu v rámci netrestní působnosti je pak jedním z dalších typických, byť ne ústavně vyžadovaných, úkolů orgánů veřejné žaloby. Slouží



k zajištění dodržování právního řádu tam, kde neexistují jiné prostředky ochrany nebo jsou z různých důvodů v praktickém životě neúčinné (srov. FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba. Díl první, Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, str. 147–149 a 183–189). Takovým případem může být právě nezákonné rozhodnutí správního orgánu ve prospěch jediného účastníka řízení, který sám logicky nemusí mít zájem na nápravě. Je přitom zřejmé, že oprávnění podávat návrhy ve správním soudnictví k ochraně objektivního či subjektivního práva může být svěřeno různým institucím: v rámci soustavy orgánů veřejné správy, veřejnému ochránci práv či státnímu zastupitelství. Ani komparativně nejde o nic neobvyklého: srov. žalobní oprávnění ombudsmana a prokuratury podle čl. 8 polského soudního řádu správního, prokuratury podle § 178 slovenského správního soudního řádu, spolkového ministra podle čl. 132 odst. 1 Spolkové ústavy Rakouské republiky či procesní oprávnění zástupce spolkového či zemského veřejného zájmu podle § 35 a § 36 soudního řádu správního Spolkové republiky Německo.

32. Zvláštní postavení nejvyššího státního zástupce k podání žaloby ve veřejném zájmu je tedy akceptovatelné z hlediska organizačního ústavního práva. To však neznamená, že úprava výkonu této jeho pravomoci je bez dalšího akceptovatelná z hlediska ústavně zaručených práv a svobod. Pochybnost pak vzniká zejména z hlediska záruky soudního přezkumu rozhodnutí veřejné správy a rovnosti zbraní účastníků soudního řízení zahájeného žalobou k ochraně veřejného zájmu.

33. Absence soudní kontroly výkonu návrhového oprávnění k ochraně veřejného zájmu není ústavně nepřijatelná podle čl. 36 odst. 2 Listiny. Je tomu jednak proto, že samotný návrh k soudu bezprostředně nezasahuje do konkrétních ústavně zaručených práv oprávněného z naříkaného rozhodnutí (srov. výše cit. nálezy sp. zn. II. ÚS 3189/16 a sp. zn. Pl. ÚS 43/93), jednak proto, že o takto uplatněném návrhu pak rozhoduje soud. Případné dotčení základních práv či svobod je tak stále pod soudní kontrolou a k případnému zásahu (zde zejména do dříve nabytých práv) dochází právě soudním rozhodnutím. Výkon návrhové pravomoci není ani ponechán na libovůli veřejných žalobců. Jako orgány veřejné moci jsou totiž stále povinni respektovat ústavně zaručená práva fyzických i právnických osob, byť jsou stranami soudního řízení. Stejně tak musí respektovat i procesní úpravu řízení, v němž žalobní návrh ve veřejném zájmu uplatňují. Právě úprava řízení o žalobě podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního je zásadní pro posouzení rovnosti zbraní účastníků tohoto řízení.

34. Rovnost účastníků řízení jako jeden ze základních principů, jimiž je soudní řízení ovládáno, vyjadřuje požadavek, aby účastníci stáli před soudem v rovném postavení, aniž by byla jedna nebo druhá strana jakkoli procesně zvýhodněna [nálezy sp. zn. III. ÚS 202/03 ze dne 13. 11. 2003 (N 134/31 SbNU 193)]. Každá ze stran řízení tedy má mít možnost obhajovat svou věc za podmínek, které jí, z pohledu řízení jako celku, podstatným způsobem neznevýhodňují vzhledem k protistraně. Mezi stranami by tedy mělo být dosaženo „spravedlivé rovnováhy“, aniž by však jejich postavení muselo být identické (srov. rozsudky ESLP ze dne 18. 2. 1997 ve věci Nideröst-Huber proti Švýcarsku, stížnost č. 18990/91, odst. 23, či rozsudek ze dne 22. 7. 2010 ve věci Ewert proti Lucembursku, stížnost č. 49375/07, odst. 98).

35. Nepřehlédnutelný rozdíl v délce lhůty k podání žaloby ve prospěch veřejných žalobců (tři roky podle § 72 odst. 2 soudního řádu správního oproti dvěma

měsícům podle § 72 odst. 1 téhož zákona) má svůj původ zejména v odlišném postavení procesních subjektů a jejich rozdílné možnosti zjistit vady správního rozhodnutí. Pro fyzické a právnické osoby totiž platí, že před soudem uplatňují tvrzení o porušení svých veřejných subjektivních práv, k němuž došlo typicky v předcházejícím řízení (§ 65 odst. 1 a 2 soudního řádu správního, srov. nálezn sp. zn. I. ÚS 740/15 ze dne 27. 6. 2017, odst. 20–21). Za takové situace lze předpokládat, že tyto osoby v přiměřené lhůtě seznají, v čem tvrzené porušení jejich práv spočívá, a jsou schopny se u soudu domáhat ochrany vylicením základních, individualizovaných právních a skutkových důvodů (žalobních bodů, srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 3/2008-78 ze dne 24. 8. 2010, č. 2162/2011 Sb. NSS). Oproti tomu žalobci oprávnění podat žalobu k ochraně veřejného zájmu typicky nejsou účastníky správního řízení a o jeho vadách či nezákonnosti výsledného rozhodnutí se mohou dozvědět až zprostředkovaně: z jiných řízení či mimoprocesní cestou. K účinnému uplatnění jejich pravomoci je prodloužení žalobní lhůty přiléhavě zvoleným prostředkem – umožňuje seznámení se s rozhodnutím i relevantními fakty, tedy s důvody ohrožení veřejného zájmu. Tři roky žalobní lhůty se pak jeví jako přiměřená doba na to, aby veřejný žalobce zjistil a před soudem uplatnil, a to i za spolupráce s jinými částmi státního aparátu, z jakých skutkových a právních důvodů měl být závažný veřejný zájem rozhodnutím správního orgánu ohrožen.

36. Zdánlivá převaha nejvyššího státního zástupce v řízení o žalobě k ochraně veřejného zájmu neplyne jen ze lhůty k zahájení řízení, ale též z možnosti uplatňovat v průběhu řízení žalobní body a tím určovat rozsah a intenzitu soudního přezkumu. Ústavní soud již dříve uvedl, že správní soudy nemohou k povinnosti žalobce, podávajícího žalobu ve veřejném zájmu, přistupovat benevolentněji než k povinnosti žalobce se standardní aktivní legitimací (cit. nálezn sp. zn. II. ÚS 3189/16). Žalobce ve veřejném zájmu vážou procesní pravidla, včetně vázanosti soudu včas uplatněnými žalobními body a lhůty pro možné rozšíření žaloby o další žalobní body (§ 75 odst. 2 a § 71 odst. 2 soudního řádu správního).

37. Toto východisko má svůj základ nejen ve výslovné zákonné úpravě, ale též smyslu přezkumného řízení před správními soudy: žalobce vymezuje důvody žaloby svým tvrzením o porušení subjektivního či objektivního práva v žalobní lhůtě. To slouží k racionalizaci a efektivitě řízení před správním soudem tak, aby nedocházelo k jeho zbytečnému prodlužování, k opakování stejné či podobné argumentace anebo naopak k dodatečnému předkládání dalších tvrzení, názorů a důkazů, které mohly být bez větších obtíží účastníky řízení uplatněny již dříve [nálezn sp. zn. II. ÚS 2732/15 ze dne 12. 1. 2016 (N 6/80 SbNU 65)]. Pokud takové tvrzení žalobce včas nepředloží, lze vycházet z toho, že případné vady řízení či důvody nezákonnosti nepovažuje pro posouzení své věci za zásadní. To platí i pro vady řízení či nezákonnost, o nichž se žalobce včas nedozví, neboť k nabytí povědomosti o tom, co by měl napadenému správnímu rozhodnutí vytýkat, slouží právě účast v předchozím správním řízení, doručení výsledného správního rozhodnutí či prodloužená lhůta k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu (viz výše odst. 35).

38. Žalobní lhůta jako stanovený postup k uplatnění práva podle čl. 36 odst. 1 Listiny tak přispívá mimo jiné k nastolení právní jistoty o „konečnosti“ správního rozhodnutí, pokud žaloba nebude podána, či o rozsahu soudního přezkumu, pokud budou uplatněny jen některé žalobní body. Není proto důvod, aby správní soud při přezkumu přihlížel k opožděným žalobním bodům. Stejně tak není ústavněprávní

důvod, aby soud z úřední povinnosti sám vyhledával vady řízení či důvody nezákonnosti [již nález sp. zn. I. ÚS 164/97 ze dne 10. 3. 1999 (N 39/13 SbNU 277)]. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny se na soud může obrátit ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy. Není-li tedy ze strany žalobce takového tvrzení, toto ústavně zaručené právo mu nesvědčí. Z toho důvodu nelze postup správního soudu *ex officio* dovodit ani z čl. 4 Ústavy. Řízení před správními soudy má přezkumnou povahu – zákonné či ústavně zaručené hmotné právo deklaruje či konstituuje správní orgán, správní soud pak jeho rozhodnutí jen přezkoumává v rámci včasných žalobních bodů.

39. Těmto ústavněprávním hlediskům odpovídá i rozhodovací činnost správních soudů, podle níž z podmínek pro rozhodnutí správního soudu bez jednání (§ 76 soudního řádu správního) zásadně nelze dovodit, že některé vady řízení musí být přezkoumány z úřední povinnosti: krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Azs 79/2009-84 ze dne 8. 3. 2011, č. 2288/2011 Sb. NSS).

40. Lze tak uzavřít, že výklad § 66 odst. 2 soudního řádu správního, podle něhož je posouzení naléhavého veřejného zájmu k samotnému podání správní žaloby příslušný sám nejvyšší státní zástupce, nikoliv správní soud je souladný s ústavním pořádkem.

## V.2

### *Ústavnost průběhu řízení před správními soudy*

#### *a) Ústavní právo osoby zúčastněné na řízení navrhnout důkazy*

41. Namítala-li stěžovatelka porušení svých práv tím, že krajský soud neprovedl jí navrhované důkazy, je třeba se zabývat tím, jaké postavení stěžovatelka v řízení měla a zda se s tímto postavením pojí i právo na provedení navrhovaných důkazů. Právo osoby zúčastněné na řízení navrhnout důkazy (a povinnost soudu je vypořádat) může založit zákonná úprava řízení před správními soudy, případně úprava ústavní.

42. Soudní řád správní v § 33 a § 34 vymezuje postavení účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení. Toto rozlišení je pak respektováno při vymezení procesních povinností soudu a procesních oprávnění a povinností účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení. Širší rozsah procesních práv zákon výslovně přiznává účastníkům řízení, vůči nimž zároveň soud musí plnit více povinností (srov. např. § 49 odst. 1, 5, 12, § 74, § 105 odst. 1 soudního řádu správního). Postavení osob zúčastněných na řízení je záměrně konstruováno jako postavení procesních subjektů odlišných od účastníků řízení, což odpovídá i povaze zájmů, které v řízení uplatňují. Žalobce totiž v řízení zpravidla uplatňuje tvrzení o porušení svých veřejných subjektivních práv (§ 65, § 79, § 82, § 101a soudního řádu správního), kdežto osoba zúčastněná na řízení hájí svá (typicky hmotná) práva či povinnosti, jež mohou být přímo dotčeny zrušením nebo vydáním správního rozhodnutí podle výroku soudu, případně hájí práva či povinnosti, jež byly přímo dotčeny vydáním či nevydáním správního rozhodnutí, aniž by však tato osoba z toho důvodu sama podala žalobu (§ 34 odst. 1 soudního řádu správního).

43. Osoba zúčastněná na řízení tak před správním soudem nemusí uplatňovat práva shodná s právy uplatňovanými žalobcem, případně hájených žalovaným, a nemusí ani jednoho z nich podporovat (nejde o vedlejšího účastníka ve smyslu § 93 občanského soudního řádu). Platí přitom stále, že o věci samé rozhoduje správní orgán, kdežto soud přezkoumává pouze zákonnost správního rozhodnutí ve vztahu k žalobou uplatněným bodům směřujícím k ochraně veřejných subjektivních práv žalobce. V tomto ohledu je tedy v rámci soudního řízení řešena věc žalobce, která měla či může mít dopad do věci (typicky hmotných práv) osoby zúčastněné. Na rozdíl od postupu civilního soudu podle části páté občanského soudního řádu pak správní soud nerozhoduje namísto žalovaného správního orgánu, ale jeho rozhodnutí zruší a vrátí k dalšímu řízení, kde má osoba zúčastněná na řízení zpravidla opětovně možnost plně argumentovat k věci a tím účinně hájit své zájmy.

44. Tomu přílehně soudní řád správní ukládá žalobci, aby navrhoval důkazy [§ 71 odst. 1 písm. e), § 80 odst. 3 písm. c), § 84 odst. 3 písm. c) soudního řádu správního] a ukládá soudu, aby rozhodl o jejich provedení či neprovedení a toto své rozhodnutí odůvodnil (§ 157 odst. 2 občanského soudního řádu ve spoj. s § 64 a § 52 odst. 1 soudního řádu správního). Srovnatelnou povinnost či alespoň oprávnění osoby zúčastněné na řízení navrhnout důkazy soudní řád správní nestanoví. Právě naopak: její procesní práva v § 34 odst. 3 výslovně vymezuje jako právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Podle § 49 odst. 5 téhož zákona pak má právo klást otázky účastníkům, popřípadě svědkům a znalcům anebo je vyzvat k vyjádření k věci.

45. Za tohoto stavu by tedy právo na provedení stěžovatelkou navržených důkazů mohlo plynout pouze ze samotných ustanovení ústavního pořádku, potažmo z mezinárodních lidskoprávních závazků České republiky (tedy typicky mezinárodních smluv o lidských právech v rozsahu jejich působnosti).

46. Listina základních práv a svobod přímo neupravuje proces dokazování jako takový, přestože je podstatnou, ne-li nejdůležitější částí řízení. To ovšem neznámá, že se dokazování nachází mimo ústavněprávní rovinu, a jeho úprava je tak pouze výlučnou záležitostí zákona (cit. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 37/04). Dílčí součástí práva na spravedlivý proces je mimo jiné i vytvoření prostoru pro to, aby účastník řízení mohl účinně uplatňovat námítky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat. Vytvoření prostoru pro účinné vznesení námitek (v kontradiktorním schématu řízení) nejlépe zajistí ochranu základních práv, jež je z hlediska fair procesu prvotním účelem soudního řízení. Institucionálně garantovaná možnost dotčených osob návrhy a námítkami účinně participovat na soudním procesu patří mezi elementární pravidla soudního řešení sporů [srov. např. nálezn sp. zn. IV. ÚS 269/05 ze dne 27. 6. 2005 (N 129/37 SbNU 629); či nálezn sp. zn. I. ÚS 273/06 ze dne 14. 9. 2007 (N 144/46 SbNU 409)].

47. Zásadám spravedlivého procesu, vyplývajícím z Listiny (čl. 36 odst. 1), je pak nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem v řízení před obecným soudem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům (čl. 38 odst. 2) a k věci samé, ale také označit důkazy, jejichž provedení pro prokázání svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit,

z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl (§ 157 odst. 2 občanského soudního řádu). Jestliže tak obecný soud neučiní, zatíží svoje rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních principů, ale současně postupuje i v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté Listiny (především čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2) a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [např. nálezy sp. zn. III. ÚS 61/94 ze dne 16. 2. 1995 (N 10/3 SbNU 51), II. ÚS 663/2000 ze dne 10. 4. 2001 (N 57/22 SbNU 19) či cit. nálezy sp. zn. I. ÚS 273/06].

48. Výše uvedený pojem „účastník řízení“ však nelze vykládat striktně podle podústavních předpisů (výklad ústavy konformní se zákonem). Právo vyjadřovat se k věci má totiž každý, o jehož věc ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny jde. Přitom i pojem „jeho věc“ v tomto smyslu je autonomním pojmem ústavního pořádku, který není konstituován (ale ani vyčerpán) tím, že je jednotlivce subjektem řízení upraveného zákonem: jeho účast na takovém procesu je určena především podústavními předpisy, které ji mohou založit i pro případy, kdy o věc toho jednotlivce v ústavněprávním smyslu nejde. Výraz „jeho věc“ je tedy nutno vykládat tak, že Listina požaduje, aby každý, o jehož právech a povinnostech má být v soudním řízení jednáno, měl možnost se tohoto řízení účastnit a vyjádřit se k všem prováděným důkazům [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 30/95 ze dne 10. 1. 1996 (N 3/5 SbNU 17; 31/1996 Sb.)].

49. Je-li, jak výše uvedeno, předmětem řízení před správním soudem ochrana veřejných subjektivních práv žalobce, která však může mít dopad do práv či povinností osoby zúčastněné na řízení, jde v tomto řízení zpravidla i o její věc ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny. Tomu odpovídá výslovné oprávnění osoby zúčastněné na řízení předkládat písemná vyjádření a žádat, aby jí bylo při ústním jednání uděleno slovo. K praktickému uplatnění těchto práv slouží zejména doručení žaloby a včasné vyrozumění o ústním jednání (srov. rozsudky NSS, čj. 9 AOs 7/2013-88 ze dne 10. 12. 2014 a č. j. 1 As 1/2007-104 ze dne 25. 7. 2007).

50. Nad rámec práva vyjádřit se k věci však osoby zúčastněné na řízení nemají ústavně zaručené právo navrhnout důkaz (a s tím spojené právo na vypořádání takového důkazu ze strany soudu). Jak Ústavní soud výše uvedl (odst. 47), takové právo je dáno v rámci stanoveného postupu podle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s obecným procesním předpisem (tak již nálezy sp. zn. III. ÚS 61/94). Nestanoví-li procesní předpis takové právo (srov. výše odst. 42–44), nemůže být ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny zaručeno. To však neznamená, že by stěžovatelka nemohla takový důkaz navrhnout a soud jej nemohl provést (§ 52 odst. 1 *in fine* soudního řádu správního). Neprovedením takového důkazu, resp. nezjištěním jím prokazovaných skutečností, pak může být ovlivněna správnost závěru soudu o potřebě zrušit napadené správní rozhodnutí. To může mít dopad do ústavně zaručených hmotných práv, nejde však z hlediska ústavního pořádku o procesní vadu nedodržení stanoveného postupu.

51. K jinému závěru by bylo možné dojít v závislosti na tom, zda bude před soudem posuzována věc, již by bylo možno podřadit pod čl. 6 Úmluvy, tedy pokud soud, resp. správní orgán před ním, rozhoduje o občanských právech nebo závazcích osoby zúčastněné na řízení nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti ní. I v tomto ohledu je však základem práva podle čl. 6 Úmluvy především možnost seznámit se se všemi stanovisky a důkazy předloženými soudem s cílem ovlivnit jeho rozhodnutí a vyjádřit se k nim (srov. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 20. 2. 1996 ve věci Lobo Machado proti Portugalsku, stížnost č. 15764/89, odst. 31, či rozsudek

téhož soudu ze dne 21. června 2005 ve věci Milatová a ostatní proti České republice, stížnost č. 61811/00, odst. 59). Vlastní právo navrhnout důkaz má výslovnou oporu v čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy, nebo může vyplynout z potřeby spravedlivého projednání soudem ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (srov. obdobné závěry usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 196/2016-123 ze dne 5. 12. 2017, č. 3668/2018 Sb. NSS).

52. Veden výše vyjádřenými hledisky Ústavní soud dospěl k závěru, že v nynější věci zjevně šlo o věc stěžovatelky, neboť se týkala jejího oprávnění k licencované činnosti a na něj navázaného zisku z podnikání. Měla tedy ústavně zaručené právo se v řízení vyjadřovat. Neprovedením důkazů, který navrhovala, však nemohla být zasažena její ústavně zaručená procesní práva. Nadto je zřejmé, že krajský soud si byl dobře vědom zvláštního postavení stěžovatelky, která byla sice osobou zúčastněnou na řízení, fakticky však jako jediná (namísto žalovaného Energetického regulačního úřadu) hájila zákonost napadeného rozhodnutí. Krajský soud tak dal prostor nejen k vyjádření, ale též k označení důkazů. S takto označenými důkazy se pak soud při jednání vypořádal (rozhodl o něm a sdělil důvody svého rozhodnutí). Z hlediska požadavků čl. 6 odst. 1 Úmluvy tedy šlo o spravedlivé projednání věci, neboť stěžovatelka nebyla při hájení její věci podstatně znevýhodněna oproti nejvyššímu státnímu zástupci.

*b) Povinnost nejvyššího státního zástupce uplatnit všechny žalobní body do 3 let*

53. Krajský soud ve věci stěžovatelky odmítl jeden z žalobních bodů nejvyššího státního zástupce pro opožděnost, neboť byl založen na novém tvrzení o nedokončenosti elektrárny v době vydání licence. Vzhledem k tomu, že jde o situaci zdánlivě podobnou s opakovaně zmíněnou věcí sp. zn. II. ÚS 3189/16, je třeba rozdíl vyjasnit: v nálezu sp. zn. II. ÚS 3189/16 Ústavní soud dospěl k závěru, že bylo třeba *ex officio* přihlédnout ke skutečnosti uplatněné nejvyšším státním zástupcem opožděně. Jde ovšem o závěr přijatý k vadám řízení v kontextu dané věci a tam uplatněných žalobních tvrzení. Není to důvod pro obecné zohledňování opožděně uplatněných žalobních bodů (srov. výše odst. 37–38) či jejich zohlednění ve věci nyní posuzované, neboť je zřejmé, že skutková okolnost (údajné nedokončení elektrárny) zjištěná po uplynutí žalobní lhůty, a proto uplatněná v novém žalobním bodu, není ve smyslu cit. usnesení č. j. 7 Azs 79/2009-84 důvodem pro postup krajského soudu z úřední povinnosti. Nemůže totiž bránit v přezkumu v rozsahu žalobních bodů, které v tomto rozsahu ani nebyly (včas) uplatněny.

V.3

*Ochrana dobré víry a ochrana důvěry v zákonost postupu orgánů veřejné moci při podání správní žaloby k ochraně veřejného zájmu*

54. Ústavní soud setrvale vychází z toho, že podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní, je jedním ze základních atributů právního státu. Princip dobré víry pak působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné

moci [nálezy sp. zn. IV. ÚS 150/01 ze dne 9. 10. 2003 (N 117/31 SbNU 57), I. ÚS 163/02 ze dne 9. 11. 2004 (N 169/35 SbNU 289), II. ÚS 2742/07 ze dne 10. 7. 2008 (N 130/50 SbNU 139)].

55. Je proto stěží akceptovatelné, pokud orgán veřejné moci při výkonu veřejné moci autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně konstatoval, že je třeba jej pro zjištěná pochybení odstranit či uplatnit jiné negativní následky [nálezy I. ÚS 544/06 ze dne 3. 12. 2007 (N 217/47 SbNU 855) a IV. ÚS 298/09 ze dne 1. 3. 2010 (N 35/56 SbNU 391)]. Tyto závěry platí i pro uplatňování procesních prostředků ochrany objektivního práva, které jsou uplatňovány na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci, kam lze vedle běžných dozorčích prostředků řadit i žalobu k ochraně veřejného zájmu podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního.

56. V případech čistě vertikálních vztahů, v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno důvěru v akty veřejné moci a právní jistotu nabytí práv pokládat za zásadní a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud k tomu přeci jenom dojde, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Nezbytnost ochrany důvěry v akty veřejné moci a z nich nabytých práv však může být oslabena tam, kde není dána dobrá víra v jejich správnost či zákonnost. Platí přitom, že dobrá víra se předpokládá a je na veřejné moci, aby její existenci vyvrátila.

57. V této souvislosti mohou nastat v zásadě tři modelové skupiny situací, jejichž hranice však nebudou vždy jasně vymezené a rozlišení v konkrétních případech tak bude na aplikační praxi.

58. První skupinu situací představuje nezákonnost aktu veřejné moci způsobená čistě pochybením na straně veřejné moci, zejména procesními vadami či nesprávným výkladem práva. Za této situace může být důvěra jednotlivce narušena jen ze zcela zásadních důvodů veřejného zájmu. Platí totiž, že za správnost vlastního postupu a správnost interpretace právní úpravy odpovídá veřejná moc, nikoliv její adresáti, a případné nedostatky třeba přičítat na její vrub. Do této skupiny patří například nezákonná rozhodnutí z důvodů spočívajících v nesprávném posouzení rozsahu potřebných podkladů, případně nesprávné posouzení podkladů předložených. Dobrá víra a důvěra ve správnost a zákonnost aktu bude v takových případech na straně jednotlivce dána. Pokud správní soud výjimečně přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, je nezbytné, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly pokud možno minimalizovány (urychleným novým rozhodnutím, odškodněním podle zákona č. 82/1998 Sb., či užitím jiných prostředků právního řádu).

59. Druhou skupinu představuje nezákonnost způsobená pochybením na obou stranách vertikálního vztahu veřejná moc – jednotlivec. Půjde o pochybení orgánů veřejné moci, o nichž osoba, jíž svědčí žalobou napadené rozhodnutí, musela vědět. Do této skupiny patří zejména rozhodnutí vydaná na základě nesprávných či zjevně neúplných, zejména skutkových zjištění a předpokladů, na což jednotlivec přes svou vědomost před vydáním rozhodnutí či po něm neupozornil. Za takové situace nemůže

být dána dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, což však nevyklučuje důvěru v jeho zákonnost a neměnnost (zejména s ohledem na plynutí času a rozvoj navazujících právních vztahů). Pokud správní soud přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, je nezbytné, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly pokud možno zmírněny.

60. Třetí skupinu pak představuje nezákonnost způsobená především či výlučně ze strany oprávněného ze správního rozhodnutí. Půjde zejména o situace, v nichž oprávněný orgány veřejné moci úmyslně uvedl v omyl uvedením nepravdivých skutečností, předložením nepravdivých podkladů, případně dosáhl příznivého rozhodnutí jiným protiprávním způsobem (např. jednáním majícím znaky trestného činu). Za takové situace nemůže být dána ani dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, ani důvěra v jeho zákonnost a neměnnost. Pokud správní soud přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, zpravidla nebude důvodu, proč osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí chránit před dopady jejího protiprávního jednání (ledaže by bylo třeba chránit práva třetích, nezúčastněných osob).

61. Rozhodování o žalobě podané podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního tedy musí zohlednit okolnosti konkrétní věci tak, aby bylo veřejnému zájmu na zachování zákonnosti učiněno zadost, ale zároveň aby negativní následky do práv jednotlivců odpovídaly jejich podílu na vzniklé nezákonnosti (mezi prvky právního státu totiž patří obě: jak zachování objektivní zákonnosti, tak zachování důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci). Nad rámec zjevné možnosti domáhat se škody ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny Ústavní soud již dříve uvedl, že zmírnit dopady do práv osob jednajících v důvěře v zákonnost postupu orgánů veřejné moci lze například i upuštěním od uložení sankce (cit. nález sp. zn. I. ÚS 163/02). Zmírnění lze, jak výše uvedeno, dosáhnout například i urychleným vydáním nového rozhodnutí (tak, aby byl pro dotčené osoby navrácen původní stav, tentokrát ovšem bezvadný z hlediska objektivního práva).

*Ochrana dobré víry a ochrana důvěry v zákonnost v případech přezkumu rozhodnutí o udělení licence k provozování fotovoltaických elektráren*

62. Možnost vydat nové rozhodnutí o udělení licence a tím navrátit původní stav ovšem není dána v případech obdobných věci stěžovatelky, neboť původního stavu po zrušení rozhodnutí o licenci nelze dosáhnout. Nelze se mu v zásadě ani přiblížit, pokud ke zrušení dojde s podstatným časovým odstupem a zároveň v tomto časovém období dochází k úpravám výše státní podpory (srov. výše odst. 17–20). Takovému odstupu z povahy věci nelze předejít: žalobu k ochraně veřejného zájmu lze uplatnit ve lhůtě tří let, což má své věcné důvody (srov. odst. 35), a soudní rozhodování o této žalobě může s ohledem na složitost věci také trvat déle, než je u správních soudů běžné. Stejně tak nelze předejít ani legitimním úpravám výše státní podpory, neboť ty závisí na hodnocení společenských, ekonomických, technických a jiných podmínek ze strany zákonodárce [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.) k zavedení odvodů a zdanění elektřiny z fotovoltaických elektráren].

63. Nelze přitom odhlížet ani od vývoje, který se v souvislosti s podporou výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie udál. Původní velmi vstřícný postoj státu k veřejné podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů energie byl přehodnocen s ohledem na růst výše nákladů na její financování způsobený rychlým rozvojem



výroby. Jakkoliv šlo o postup ústavně akceptovatelný (cit. nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11), v praxi vedl k tlaku na podnikatele v oboru výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů a obecně známé snaze zajistit si na poslední chvíli co nejuhodnější podmínky pro získání veřejné podpory. Tento tlak se poté odrazil v rozhodování Energetického regulačního úřadu na poslední chvíli. Snaha zákonodárce předejít ekonomickým škodám, tak v praxi vedla k nepopíratelným škodám sociálním. Jejich váha pak dopadla na zbylé větve státní moci: moc výkonnou i soudní jak ve správní větvi (Energetický regulační úřad a správní soudy), tak ve větví trestní (státní zastupitelství a trestní soudy). Tyto dopady lze ve věci stěžovatelky ilustrovat i na jejich trestněprávních souvislostech: oprávněná úřední osoba odpovědná za vydání licence stěžovatelce byla odsouzena pro zvlášť závažný zločin zneužití pravomoci úřední osoby mimo jiné k trestu odnětí svobody v trvání pěti let, který jí byl v odvolacím řízení mimořádně snížen na trest v trvání tří let s podmíněným odkladem na pět let. Důvody pro tento mimořádný postup pak trestní soudy shledaly právě v tom, že oprávněná úřední osoba se nijak neobohatila a dne 31. 12. 2010, kdy tlak žadatelů na vydání licenčního rozhodnutí výrazně zesílil, zůstala v úřadě sama z osob, které byly oprávněny podepisovat rozhodnutí o udělení licence k výrobě elektřiny. Měla k vyřízení několik desítek žádostí o vydání licence a zároveň byla nucena rozhodnout o vydání licence i ve spisech, které sama nevyřizovala, které byly vyřizovány kolegy (srov. usnesení NS sp. zn. 6 Tdo 761/2017 ze dne 26. 6. 2017).

64. Je-li správní rozhodnutí napadené žalobou k ochraně veřejného zájmu v rozporu s objektivním právem (nebo vydáno na základě vad řízení), musí správní soudy při svém rozhodování zohlednit, z jakých důvodů k přijetí takového rozhodnutí došlo, a jaké následky by jeho zrušení mělo. V mezích výše nastíněných modelových skupin situací tedy budou jednotlivé případy hodnotit z hlediska dobré víry, důvěry v zákonnost vydaných rozhodnutí, ale i podílu na důvodech jejich nezákonnosti. Platí přitom, že je na veřejné moci, aby se včas a řádně vypořádala se zvýšeným počtem žádostí o vydání rozhodnutí, pokud vytvoří faktický tlak na jejich urychlené podávání. Následné vady při výkonu pravomoci nejsou způsobeny pochybením žadatelů, ale pochybením úřadu.

65. Specifickým hlediskem ve věcech zrušení rozhodnutí o udělení licence k výrobě elektřiny pak musí být nemožnost vydat novou licenci se zpětným datem. Bude-li tedy soudem rozhodovaná věc spadat do první a druhé skupiny výše nastíněných modelových skupin situací, požadavek minimalizace či zmírnění dopadů musí mít svůj projev v úvahách o nezbytnosti užití kasačního výroku, byť by napadené rozhodnutí bylo objektivně nezákonné.

66. Důvodem pro takový postup je nejen ochrana důvěry v zákonnost rozhodnutí veřejné moci, ale zejména ochrana vlastnictví, resp. ochrana pokojného užívání majetku. Ta se v obdobných věcech projevuje jako ochrana vložených investic do vybudování výrobní elektrické energie, tj. ochrana legitimní očekávání určitého užívání vlastnického práva, a ochrana legitimního očekávání nabytí státní podpory jako majetkového nároku, který je individualizovatelný přímo na základě právní úpravy [např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), Pl. ÚS 55/13 ze dne 12. 5. 2015 (N 93/77 SbNU 339; 170/2015 Sb.), odst. 69, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 22. června 2004 ve věci Broniowski proti Polsku, stížnost č. 31443/96, odst. 129, či rozsudek téhož soudu 18. 5. 2010 ve věci Plalam S. P. A. proti Itálii, stížnost č. 16021/02, odst. 35–42, ke státní podpoře jako „majetku“]. Podle § 6 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 zákona č. 137/2010 Sb., byly totiž výkupní ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů stanoveny mimo jiné s ohledem na uvedení zařízení do provozu a náklady na instalovanou jednotku výkonu (srov. i § 12 pozdějšího zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů).

67. Bude-li rozhodnutí o licenci zrušeno ze strany správního soudu se značným časovým odstupem, oprávněný z původního rozhodnutí nebude moci získat výkupní ceny, které mohl podle okolností věci více či méně legitimně očekávat v návaznosti na včasnou žádost o vydání licence, o níž měl Energetický regulační úřad zákonným způsobem rozhodnout: buďto ji vydat, nebo umožnit odstranění jejích nedostatků. Zejména pak ale nebudou podmínky stanovené pro nové výrobní (tedy i výrobní se zrušenou starou licencí a novou licencí vydanou s podstatným časovým odstupem) odpovídat nákladům, které oprávněný z původní licence v minulosti fakticky vynaložil na vybudování výrobní za jiných technických a ekonomických podmínek. Dotační politika státu v oblasti podpory fotovoltaických elektráren přitom spočívala (a spočívá) právě ve snaze kompenzovat vysoké náklady na pořízení příslušných technologií s ohledem na jejich postupný technický vývoj (odst. 87 cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11).

68. Bude-li třeba s ohledem na všechny okolnosti věci poskytnout ochranu veřejnému zájmu, protože napadené rozhodnutí o udělení licence nemůže z hlediska zákonnosti či závažných vad řízení obstát, poskytnou ji správní soudy především zjištěním toho, k jakému datu by oprávněný z licence splnil požadavky pro její vydání. Takové zjištění bude v mnoha případech pouze přibližné a založené na volném soudcovském hodnocení více či méně určitých důkazů, nelze však na ně rezignovat (zde se nabízí využít zjištění o technickém a právním stavu výrobní z trestního řízení, či řízení před Energetickým regulačním úřadem). Toto zjištění pak soud uvede ve svém rozhodnutí. To tak bude obsahovat nejen právní a skutkové důvody pro závěr o nezákonnosti napadeného rozhodnutí, důvody pro které závažný veřejný zájem převažuje nad dobrou vírou oprávněného z rozhodnutí či nad jeho důvěrou v zákonnost a neměnnost takového rozhodnutí, ale také závěr o tom, pro jaké období nelze udělenou licenci akceptovat.

69. Tento závěr soudu je zásadní pro posouzení toho, na jaké výkupní ceny bude mít oprávněný z rozhodnutí o udělení licence nárok. Určí totiž, od jaké doby by oprávněný z licence mohl legálně přijímat výhody spojené s licencí (a legitimně to předpokládat), pokud by nedošlo k pochybení ze strany veřejné moci a licence by byla vydána bezvadně, byť s pozdějším datem. Vzhledem k tomu, že ke zrušení rozhodnutí o licenci ovšem nedojde, projevuje se tento závěr i ve vymezení toho, na jakou část státní podpory formálně nárokovatelné podle cenových rozhodnutí Energetického regulačního úřadu nelze hledět jako legitimně získanou a legálně akceptovatelnou. V této části pak půjde o obohacení na úkor poskytovatele veřejné podpory bez spravedlivého důvodu, který bude možné buďto nevyplatit či nárokovat zpět podle momentální podoby mechanismu poskytování této podpory. Pro potřeby jiných řízení pak je tento závěr správního soudu posouzením předběžné otázky.

*Ochrana dobré víry stěžovatelky a ochrana její důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci*

70. Z výše vedených hledisek Ústavní soud přezkoumal věc stěžovatelky a dospěl k závěru, že jí ochrana dobré víry, ochrana důvěry v zákonnost rozhodnutí o udělení licence a ochrana vlastnictví nesvědčí.

71. Předně je třeba uvést, že snaha stěžovatelky vyřešit v řízení o ústavní stížnosti otázku prokazování technických předpokladů k rozhodnutí o udělení licence se míjí s ústavně vymezeným postavením Ústavního soudu jako soudního orgánu ústavnosti, nikoliv běžné zákonnosti. Polemika se závěry Nejvyššího správního soudu o tom, jaké podklady bylo třeba předložit a jak technické předpoklady prokazovat je zjevně otázkou podústavního (zákonného a podzákonného) práva, jejíž řešení Ústavnímu soudu nepřísluší, neboť je to *ex constitutione* Nejvyšší správní soud, jemuž jako vrcholnému soudnímu orgánu náleží zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování ve věcech patřících do pravomoci správních soudů (čl. 92 Ústavy ve spoj. s § 12 soudního řádu správního).

72. Jde-li o výklad a aplikaci předpisů podústavního práva, o což v této otázce šlo výlučně, lze je hodnotit za protiústavní, jestliže nepřipustně postihují některé ze základních práv a svobod, případně pomíjí možný výklad jiný, ústavně konformní, nebo jsou výrazem zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. jenž odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů (a představují tím nepředvídatelnou interpretační libovůli), případně jsou v extrémním rozporu s požadavky věcně přílehavého a rozumného vypořádání posuzovaného právního vztahu (cit. náleží sp. zn. Pl. ÚS 85/06). Takový závěr namísto není; správní soudy rozumně a na věc přílehavě odůvodnily závěr, že stěžovatelka k prokázání technických předpokladů k rozhodnutí o udělení licence potřebovala i kolaudační souhlas a řádnou revizní zprávu. Nesouhlas stěžovatelky je jen pokračováním podústavní polemiky, a snahou o přezkum věci Ústavním soudem v postavení další (třetí) soudní instance.

73. Ústavně relevantní je pouze otázka, zda stěžovatelce svědčila dobrá víra ve správnost rozhodnutí o udělení licence, či alespoň důvěra v jeho zákonnost. V obecné rovině je třeba uvést, že vymezení potřebných podkladů pro vydání bezvadného rozhodnutí je úkolem rozhodujícího orgánu. Žadatel neodpovídá za posouzení souladu záměru se zákonnými požadavky, resp. za správnost interpretace právní úpravy.

74. V tomto ohledu by věc stěžovatelky – v rozsahu nepředložení nezbytného kolaudačního souhlasu – zásadně spadala do první modelové skupiny situací (odst. 58), kdy oprávněnému z rozhodnutí svědčí jak dobrá víra, tak důvěra v zákonnost postupu orgánu veřejné moci. Vzhledem ke konkrétním skutkovým zjištěním správních soudů však tento závěr učinit nelze. Podle zjištění správních soudů, ústavní stížností v podstatě nerozporovaných, byla stěžovatelka na možnost užívat stavbu výrobní pouze na základě kolaudačního souhlasu upozorněna již ve stavebním povolení (č. 1. 18 licenčního spisu), o jeho vydání paralelně s řízením o udělení licence žádala a zároveň s Energetickým regulačním úřadem polemizovala o jeho nezbytnosti a o rovném uplatňování tohoto požadavku ve srovnání s jinými řízeními (č. 1. 240–242 licenčního spisu). V rámci ústního jednání před krajským soudem pak zástupkyně stěžovatelky uvedla, že stěžovatelce nezbylo nic jiného, než oznámit záměr započít s užíváním

stavby, protože stavební úřad byl nečinný při vydání kolaudačního souhlasu (65. minuta zvukového záznamu z jednání).

75. Stěžovatelka tedy nemohla být v dobré víře, že jí předložené poklady dostačují pro správné rozhodnutí Energetického regulačního úřadu: se zřetelem ke všem okolnostem věděla, že otázka potřeby kolaudačního souhlasu je přinejmenším sporná. Zároveň pak správní soudy dospěly k přesvědčivému závěru, že nemůže být dána dobrá víra ani pro případ, že by stěžovatelka vycházela z potřeby splnění mírnějších požadavků: v tomto ohledu nepředložila žádné podklady. Věc stěžovatelky by z těchto hledisek spadala do druhé modelové skupiny situací (odst. 59), neboť bylo na Energetickém regulačním úřadu, aby nedostatečnost žádosti stěžovatelky rozpoznal. Stěžovatelka však o ní musela vědět. Za takové situace by jí svědčila nanejvýš důvěra v zákonnost a neměnnost rozhodnutí o udělení licence, kterou by bylo třeba šetřit postupem vymezeným výše v odst. 68–69: zamítnutím žaloby se současným určením toho, od kdy nejpozději by stěžovatelka získala licenci při řádném výkonu pravomoci Energetického regulačního úřadu. O potřebě takového postupu ostatně svědčí i to, že stěžovatelka získala kolaudační souhlas dne 9. 3. 2011 (č. l. 266 licenčního spisu). Zrušení rozhodnutí o udělení licence jen z tohoto důvodu se všemi výše vylíčenými důsledky o více než čtyři roky později by nemohlo přiměřeným způsobem sloužit ochraně veřejného zájmu, jež kromě zachování objektivní zákonnosti spočívá i v zabránění situaci, v níž by stěžovatelce byla neoprávněně vyplácena státní podpora pro provozovny uvedené do provozu v roce 2010.

76. Zařazení do druhé skupiny modelových situací však brání zjištění učiněná k předložené zprávě o revizi, tedy dokladu, jímž mělo být prokázáno splnění požadavků k zajištění bezpečnosti práce. V řízení před krajským soudem bylo totiž prokázáno, že se zpráva o revizi původně nevztahovala na celé zařízení výrobní, ale byla v tomto rozsahu dodatečně upravena.

77. Stěžovatelka v kasační i ústavní stížnosti namítala, že úvahy krajského soudu jsou v tomto ohledu skutkově nepodložené a nemají oporu v dokazování, resp. že soud nevysvětlil, proč nevzal v potaz, že existují dvě zprávy o výchozí revizi a přihlížel jen k jedné z nich. Jakkoliv krajský soud důvody pro svůj postup výslovně neuvedl, z jeho rozhodnutí jasně vyplývají: V licenčním řízení byla předložena revizní zpráva k celému zařízení výrobní a z důkazů provedených před krajským soudem vyplynulo, že tato revizní zpráva byla vyhotovena i v jiném znění jen k části zařízení. Revizní technik podle svého vysvětlení zpracovával druhou z těchto zpráv, a rozšiřující úpravy textu první zprávy neprováděl. Uvedl-li revizní technik pravdu, nemohou samozřejmě obě revizní zprávy vedle sebe obstát a krajský soud by neměl důvod z první revizní zprávy vycházet.

78. Kterému z těchto důkazů krajský soud uvěřil, je pak výsledkem volného hodnocení důkazů. Úkolem Ústavního soudu ovšem není hodnotit (a přehodnocovat) důkazy provedené obecnými soudy, pokud byly dodrženy zásady dané příslušnými procesními řády [nález sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994 (N 5/1 SbNU 41)]. S ohledem na zásadu přímosti dokazování by Ústavní soud ostatně mohl provedené důkazy hodnotit odchylně jen tehdy, jestliže by tyto důkazy provedl znovu [nález sp. zn. I. ÚS 68/93 ze dne 21. 4. 1994 (N 17/1 SbNU 123)]. Konkrétní důvody, pro které by závěr krajského soudu měl být založen na porušení zásad dokazování, stěžovatelka neuvedla.

79. Jak přitom plyne z kasační stížnosti, stěžovatelce byla existence dvou verzí revizní zprávy známa (č. l. 53 *verte* spisu NSS); podle stěžovatelky mělo jít o dodatečné doplnění vyžádané Energetickým regulačním úřadem. To však neodpovídá nejen licenčnímu spisu, kde by tedy bylo lze očekávat obě verze takové zprávy, ale ani sdělení revizního technika. V řízení před krajským soudem pak stěžovatelka k tomu nic neuvedla, žádné konkrétní důkazy v tomto ohledu neoznačila: jí označené důkazy měly směřovat k otázce dokončenosti elektrárny (37. a 59. minuta záznamu z jednání před krajským soudem). Stěžovatelka tedy v řízení před krajským soudem nijak nereagovala na skutečnost, že revizní technik popřel, že by revizní zprávu předloženou v licenčním řízení upravoval.

80. Stěžovatelka tedy věděla o úpravě revizní zprávy a nebyla schopna vysvětlit, jak k ní došlo. Její vlastní vysvětlení přitom bylo vyvráceno. Za takového stavu není ústavně vadný závěr správních soudů o tom, že stěžovatelka věděla, že upravená revizní zpráva neodpovídá revizní zprávě zpracované revizním technikem (a tedy ani provedenému rozsahu revize), a přesto tuto zprávu v licenčním řízení předložila. Jde tedy o úmyslné uvedení rozhodujícího orgánu v omyl předložením nepravdivých podkladů (třetí modelová skupina situací, odst. 60). Nezákonnost rozhodnutí přijatého na základě takového podkladu pak musí jít plně k tíži stěžovatelky, neboť nezákonnost rozhodnutí o licenci způsobila především vlastním protiprávním jednáním.

81. Za takového stavu stěžovatelce nesvědčila ani dobrá víra, ani důvěra v zákonost a neměnnost rozhodnutí o licenci. Nemůže tedy mít ani legitimní očekávání ve vztahu k nabytí státní podpory a ochraně již vložených investic do zařízení výroby, neboť takové očekávání se může vztahovat zásadně jen k následkům jednání po právu.

## VI. *Závěr*

82. Napadenými rozsudky Krajského soudu v Brně a Nejvyššího správního soudu tedy nebyla porušena ústavně zaručená práva stěžovatelky: zvláštní postavení veřejné žaloby odůvodňuje existenci žaloby k ochraně veřejného zájmu podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního, kontrola nejvyššího státního zástupce a ochrana dobré víry jednotlivce, ochrana jeho legitimního očekávání a důvěry v zákonost postupu orgánů veřejné moci, je pak prováděna v samotném řízení před krajským soudem a na jeho závěru při rozhodování o důvodnosti žaloby.

83. Ústavní soud z výše uvedených důvodů ústavní stížnost zamítl v části směřující proti těmto rozhodnutím podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve zbylé části návrh odmítl jako návrh, k jehož projednání není příslušný podle § 43 odst. 1 písm. d) téhož zákona.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 30. května 2018

Tomáš Lichovník  
předseda senátu