

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu**

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ludvíka Davida (soudce zpravodaj), soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky **ENVA, s. r. o.**, se sídlem Školní 535, Křenovice, právně zastoupené Mgr. Pavlem Černým, advokátem, AK se sídlem Údolní 33, Brno, proti postupu nejvyššího státního zástupce, rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 331/2015-136 ze dne 15. 6. 2016 a rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 109/2013-550 ze dne 3. 12. 2015, za účasti **Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně** jako účastníků řízení, a **nejvyššího státního zástupce a Energetického regulačního úřadu** jako vedlejších účastníků řízení,

takto:

I. V části směřující proti postupu nejvyššího státního zástupce při podání žaloby ve veřejném zájmu se ústavní stížnost odmítá.

II. Ve zbytku se ústavní stížnost zamítá.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh předchozího řízení a obsah ústavní stížnosti

1. Napadeným rozsudkem Krajského soudu v Brně bylo na základě žaloby nejvyššího státního zástupce zrušeno rozhodnutí Energetického regulačního úřadu o udělení licence k výrobě elektřiny č. j. 13668-9/2010-ERU ze dne 21. 12. 2010 a věc byla vrácena tomuto úřadu k dalšímu řízení (výrok I. rozsudku). Současně soud rozhodl o nákladech řízení (výroky II., III., IV. rozsudku).

2. Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem kasační stížnost nynější stěžovatelky (v řízení před krajským soudem vystupovala jako osoba zúčastněná na řízení) zamítl.

3. Stěžovatelka dne 23. 9. 2016 podala ústavní stížnost proti rozsudkům obou soudů a postupu nejvyššího státního zástupce. V ní mimo jiné navrhla, aby Ústavní soud odložil vykonatelnost výroku I. rozsudku Krajského soudu v Brně. Ústavní soud proto usnesením ze dne 20. 6. 2017 sp. zn. II. ÚS 3189/16 podle § 79 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), odložil vykonatelnost rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 109/2013-550 ze dne 3. 12. 2015, a to do právní moci rozhodnutí o ústavní stížnosti.

4. Stěžovatelka je obchodní společností, která se v rámci své podnikatelské činnosti zabývá výrobou elektřiny. Za tímto účelem byla stěžovatelce udělena Energetickým regulačním úřadem (dále jen „ERÚ“) dne 21. 12. 2010 rozhodnutím č. j. 13668-9/2010-ERU licence č. 111017903 na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů. Licence byla stěžovatelce vydána k výrobě elektřiny ve fotovoltaické elektrárně „FVE Křenovice“ o celkovém instalovaném výkonu 1,518 MW. Dne 4. 12. 2013 byla nejvyšším státním zástupcem podána ke Krajskému soudu v Brně podle § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žaloba ve veřejném zájmu, kterou bylo napadeno výše uvedené rozhodnutí ERÚ. Podaná žaloba byla reakcí na podnět samotného ERÚ (tj. žalovaného) ze dne 25. 10. 2013 č. j. 098002-43/2013-ERÚ.

5. Krajský soud v Brně (dále též jen „krajský soud“) žalobu nejvyššího státního zástupce rozsudkem ze dne 23. 4. 2015 č. j. 62 A 109/2013-232 zamítl. Dospěl k závěru, že ani jeden z původních tří žalobních bodů, které žalobce uplatnil, není důvodný, a o další žalobní bod - otázku pravosti revizní zprávy - byla žaloba rozšířena až po zákonem stanovené lhůtě. Na základě kasační stížnosti podané žalobcem byl rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 16. 7. 2015 č. j. 7 As 114/2015-36 rozsudek krajského soudu zrušen a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení. Důvodem ke zrušení byl přitom odlišný právní názor kasačního soudu na postup v otázce opožděně uplatněné argumentace k pravosti revizní zprávy. Nejvyšší správní soud sice dospěl ke stejnému závěru jako krajský soud v tom směru, že otázka pravosti revizní zprávy nebyla předmětem žádného ze žalobních bodů, dovodil však, že je přípustné ve výjimečných případech přihlížet ke skutkovým novotám, a tedy nebylo možno odmítnout zabývat se žalobcovým tvrzením podpořeným důkazními návrhy ohledně zfalšování revizní zprávy; protože revizní zpráva má v licenčním řízení nezastupitelný význam, nelze odmítnout provést důkazy k žalobcově argumentaci, že se nejedná o revizní zprávu zpracovanou Janem Korpášem, neboť se týkají stavu, který nepochybně existoval již v okamžiku rozhodování. Krajským soudem nebyla vyřešena otázka, zda revizní zpráva předložená v licenčním řízení mohla být dokladem prokazujícím splnění požadavků k zajištění bezpečnosti.

6. Krajský soud se tedy na základě závazného právního názoru NSS otázkou pravosti revizní zprávy zabýval a následně rozsudkem ze dne 3. 12. 2015 č. j. 62 A 109/2013-550 žalobě vyhověl a rozhodnutí ERÚ zrušil. Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, která byla rozsudkem NSS ze dne 15. 6. 2016 č. j. 7 As 331/2015 - 136 zamítnuta.

7. Stěžovatelka směřuje svou ústavní stížnost jednak proti rozhodnutím správních soudů, tedy rozsudku krajského soudu a rozsudku NSS, současně ji však směřuje proti samotnému podání žaloby nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 s. ř. s., které považuje za tzv. jiný zásah orgánu veřejné moci do svých ústavně zaručených práv ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

8. Stěžovatelka již v průběhu řízení před obecnými soudy namítala, že v jejím případě není dán „závažný veřejný zájem“ na podání žaloby podle § 66 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatelka se podle svých slov nemůže ztotožnit s dosavadním závěrem správních soudů, že existence závažného veřejného zájmu na podání žaloby je vyloučena z jakéhokoliv přezkumu soudu, u nějž se řízení o žalobě vede. Obecné soudy podle

převažujícího názoru nejsou oprávněny existenci závažného veřejného zájmu a tedy naplnění této zákonné podmínky podle § 66 odst. 2 s. ř. s. zkoumat a tato podmínka tak zůstává zcela na úvaze a v gesci nejvyššího státního zástupce. Stěžovatelka je nicméně toho názoru, že obecné soudy se touto otázkou měly zabývat v rámci posouzení důvodnosti žaloby, a to zejména ve vztahu k ochraně dobré víry stěžovatelky. Stěžovatelka se dále domnívá, že ústavní kontrole a přezkumu úvahy nejvyššího státního zástupce se ani jeho jednání v postavení orgánu veřejné moci nevymyká a vymykát nemůže.

9. Stěžovatelka je přesvědčena, že podnětem ERÚ a podanou žalobou bylo zasaženo její právo na legitimní očekávání a její právní jistota, kterou spojovala s vydaným rozhodnutím ERÚ. Stěžovatelka na podkladě vydané licence téměř šest let v dobré víře ve správnost rozhodnutí podnikala, s čímž samozřejmě byly spojeny nemalé dosud učiněné finanční investice. Stěžovatelka postupovala ve správním řízení naprosto legitimně a zákonně s dobrou vírou ve správnost a dostatečnost předkládaných podkladů a případné vady vydaných rozhodnutí nelze v žádném případě přičíst k její tíži. Pokud ERÚ nepostupoval v řízení vedoucím k vydání napadených rozhodnutí správně, když podklady předložené stěžovatelkou hodnotil jako dostatečné pro vydání licence, pak vzhledem k principu ochrany dobré víry účastníka řízení (§ 2 odst. 3 správního řádu) nelze případné nedostatky rozhodnutí hodnotit k její tíži. Současně tyto kroky představují nezákonný zásah do práv stěžovatelky vlastnit majetek a svobodně podnikat, zaručených čl. 11 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Konečně došlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces, garantovaného čl. 36 Listiny. Zvoleným postupem ERÚ a nejvyššího státního zástupce byl vyloučen soudní přezkum existence závažného veřejného zájmu na zrušení údajně nezákonného rozhodnutí.

10. Nejvyšší státní zástupce jako žalobce uplatnil v žalobě podané dne 4. 12. 2013 následující tři žalobní body:

1. stěžovatelka před udělením licence nedoložila ERÚ stanovisko Technické inspekce České republiky,
2. zpráva o výchozí revizi elektrické instalace předmětné elektrárny, která byla podkladem rozhodnutí o udělení licence, postrádá údaje o provedeném měření,
3. tato revizní zpráva nehodnotí veškeré instalace energetického zařízení, neboť se vztahuje pouze k NN instalacím, nikoli k VN instalacím.

11. Všechny tyto žalobní body krajský soud posoudil jako nedůvodné, a to jak ve svém prvním rozsudku ze dne 23. 4. 2015, tak v rozsudku napadeném touto ústavní stížností. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá, že až v průběhu řízení a po uplynutí lhůty pro podání žaloby podle § 66 odst. 2 s. ř. s. nejvyšší státní zástupce rozšířil žalobu o další žalobní bod, spočívající v tvrzení, že revizní zpráva, která byla podkladem pro rozhodnutí o udělení licence, nebyla vyhotovena revizním technikem Janem Korpášem, jehož podpis byl na ní uveden. Tento žalobní bod byl poprvé uplatněn v podání nejvyššího státního zástupce ze dne 14. 1. 2015, téhož dne doručeném krajskému soudu, a dále podrobněji odůvodněn v jeho podání ze dne 13. 2. 2015 a na jednání konaném dne 23. 4. 2015, tedy po více než roce od uplynutí zákonem stanovené lhůty pro uplatnění žalobních bodů. Přitom podle § 71 odst. 2 s. ř. s. pro žalobce platí, že rozšířit

žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.

12. S ohledem na toto ustanovení krajský soud ve svém prvním rozsudku v předmětné věci ze dne 23. 4. 2015 konstatoval, že nový žalobní bod byl uplatněn po uplynutí tříleté lhůty podle ustanovení § 72 odst. 2 ve spojení s § 71 odst. 2 s. ř. s., a proto se jím nemohl věcně zabývat. NSS ve svém rozsudku ze dne 16. 7. 2015 č. j. 7 As 114/2015-36 potvrdil závěr, že otázku pravosti revizní zprávy nebylo možné podřadit pod žalobní body obsažené původně v žalobě, a že tento žalobní bod byl skutečně uplatněn poprvé až v roce 2015. Současně však NSS v citovaném rozsudku vyslovil právní názor, podle něž se krajský soud přesto měl tímto žalobním bodem zabývat, a z tohoto důvodu první rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud poté při novém projednání věci s odkazem na tento právní názor NSS provedl dokazování, týkající se otázky vyhotovení předmětné revizní zprávy Janem Korpášem. Na základě dokazování dospěl krajský soud k závěru, že Jan Korpáš revizní zprávu nevyhotovil, a výlučně z toho důvodu zrušil rozhodnutí žalovaného o udělení licence.

13. Podle stěžovatelky se však v daném případě jednalo o nepřijatelné a protiústavní prolomení lhůty k uplatnění žalobních bodů, stanovené procesními normami, a to v neprospěch jednotlivce. Uvedeným postupem došlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatelky na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny, jelikož o její věci nebylo rozhodnuto zákonem stanoveným postupem, ale právě naopak v rozporu s pravidly, jimiž zákonodárce upravil soudní řízení správní. V ústavní stížnosti stěžovatelka dále namítá, že byla porušena její dobrá víra, došlo k vadám v důkazním řízení a konečně, že bylo porušeno její právo na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 2 Listiny, a to tím, že její věc rozhodoval jiný senát Krajského soudu v Brně, než tomu mělo podle platného rozvrhu práce být. V průběhu řízení pak stěžovatelka doplnila ústavní stížnost o znalecký posudek, týkající se pravosti podpisu pod revizní zprávou.

II.

Vyjádření účastníků řízení

14. K obsahu ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal stanoviska účastníků a vedlejších účastníků řízení.

15. Nejvyšší správní soud odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku. K námitce stěžovatelky o tvrzeném protiústavním zásahu do jejích práv v důsledku absence závažného právního zájmu na podání žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. uvedl, že již krajský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku ze dne 3. 12. 2015 připomněl judikaturu správních soudů o tom, že úvaha nejvyššího státního zástupce, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem, nepodléhá přezkumu správními soudy. Z hlediska aktivní procesní legitimace proto nejsou rozhodné stěžovatelčiny úvahy, za jakých okolností se nejvyšší státní zástupce rozhodl žalobu podat. Je na nejvyšším státním zástupci, zda svého práva podat žalobu v konkrétní věci využije či nikoli. Aktivní procesní legitimace přirozeně nesplyvá s důvodností žaloby, ta je již věcí posouzení správními soudy. Ohledně námítky o protiústavním prolomení lhůty pro uplatnění nových žalobních bodů NSS zdůraznil pravidlo, podle kterého je krajský soud oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly v žalobě namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Žalobce uplatnil ve lhůtě pro

podání žaloby námitky proti revizní zprávě ze dne 15. 10. 2010. Krajský soud byl povinen zabývat se pravostí revizní zprávy z úřední povinnosti i mimo rámec žalobních bodů, otázka nepravosti revizní zprávy zpochybňuje zjištěný skutkový stav a předcházela právnímu posouzení namítaných náležitostí revizní zprávy. Podle NSS je nepochybně ve veřejném zájmu, aby byly v licenčních řízeních k výrobě elektrické energie předkládány pouze takové podklady, které skutečně mohou osvědčovat to, co je v nich uvedeno, a nelze překlenout předložení vadného podkladu pouze poukazem na odpovídající technický stav elektrárny. Byla to stěžovatelka, kdo nesl odpovědnost za pravost jí předkládaných listin v licenčním řízení. NSS vyhodnotil provedené důkazy a dospěl k závěru o nepravosti předložené revizní zprávy a v důsledku toho k nezákonnosti rozhodnutí o udělení licence. Rovněž zdůraznil, proč nebyly pro rozhodnutí o žalobě ve správním soudnictví rozhodné souvislosti, kdo místo revizního technika zprávu podepsal či ze kterého počítače vyplnil do listiny rozhodné údaje. Též odůvodnil, proč neprovedl další stěžovatelkou navržené důkazy.

16. Krajský soud v Brně ve svém vyjádření uvedl, že jeho postoj k těm částem argumentace stěžovatelky, které se kryjí s argumentací vedenou před tímto soudem, plyne již z odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 12. 2015 č. j. 62 A 109/2013-550, který je součástí předkládaného soudního spisu a na který soud odkazuje.

17. Nejvyšší státní zástupce v obsáhlém vyjádření předně uvedl, že ústavní stížnost považuje za nepřipustnou s odkazem na některá usnesení Ústavního soudu týkající se shodné problematiky. K meritu věci pak zdůraznil, že uplatněním žalobního oprávnění podle § 66 odst. 2 s. ř. s. nejvyšší státní zástupce autoritativně nezasáhl do právní sféry stěžovatelky.

18. Důvodem podání žaloby v žádném ohledu nebyly podle nejvyššího státního zástupce ani jakékoli „politické názory“, jak se domnívá stěžovatelka, nýbrž to, že stěžovatelka dosáhla udělení licence, aniž doložila splnění elementárních podmínek. Licenční řízení bylo zahájeno k žádosti stěžovatelky, a proto byla stěžovatelka povinna ve smyslu § 7 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění předpisů do 31. 12. 2010 (dále jen „energetický zákon“), přiložit specifikované pravdivé podklady zakládající určitou presumpci skutkového stavu. Stěžovatelka ovšem předložila vyloženě nepravdivý podklad (nepravou revizní zprávu), přičemž nedoložení podmínek se týkalo tak zásadní okolnosti, jakou je bezpochyby bezpečnost energetického zařízení. Kromě toho, že stěžovatelka předložila falsum revizní zprávy, bylo v řízení potvrzeno, že revizi energetického zařízení v ní označený revizní technik ani neprovedl.

19. K žalobním námitkám nejvyšší státní zástupce uvedl, že v jednom z žalobních bodů zpochybňoval průkazní schopnost revizní zprávy objasnit skutkový stav, když byly zpochybněny její náležitosti. V průběhu řízení ovšem vyšlo najevo, že skutečnost je horší než namítaný předpoklad, totiž že stěžovatelkou předložená revizní zpráva je přímo falsem a že revize energetického zařízení nebyla provedena. Pokud správní soudy měly hodnotit v rozsahu žalobních bodů revizní zprávu, která je obsahem správního spisu, pak aby mohly z takového důkazu učinit vůbec nějaká skutková zjištění, nemohly se vyhnout hodnocení zcela základních otázek, které se týkají vlastní podstaty důkazu. Jestliže by správní soudy měly vybudovat své rozhodnutí na hodnocení důkazu, aniž by vzaly v potaz otázku, zda takový důkaz může mít vůbec nějakou vypovídací hodnotu (zda důkaz předložený v licenčním řízení stěžovatelkou není falsem), samy by zatížily

řízení podstatnou vadou, neboť by nepřihlédly k těm vadám, které brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2011 č. j. 7 Azs 79/2009-84). K porušení práva na zákonného soudce pak nejvyšší státní zástupce po zhodnocení rozvrhu práce uvedl, že při zohlednění všech přijatých pravidel nemá pochybnosti o tom, že by věc neměla být přidělena senátu 62 A ve složení: předseda JUDr. David Raus, Ph.D., a soudci Mgr. Petr Šebek a Mgr. Kateřina Kopečková, Ph.D.

20. Energetický regulační úřad se k věci nevyjádřil.

21. Vyjádření účastníků zaslal Ústavní soud stěžovatelce k replice. Ta ve svém vyjádření ze dne 9. 11. 2017 setrvala na své argumentaci podané v ústavní stížnosti.

III.

Procesní podmínky řízení

22. Ve vztahu k napadeným rozhodnutím správních soudů Ústavní stížnost splňuje všechny požadované náležitosti a podmínky pro její projednání, které stanoví zákon o Ústavním soudu.

23. Jinak tomu ovšem je ve vztahu k samotné žalobě podané nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s. ř. s., kterou považuje stěžovatelka za tzv. jiný zásah orgánu veřejné moci do svých ústavně zaručených práv ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Uplatněním žalobního oprávnění podle § 66 odst. 2 s. ř. s. nejvyšší státní zástupce autoritativně nezasáhl do právní sféry stěžovatelky. Podáním žaloby se nezakládaly, neměnily, nerušily ani jinak závazně neurčovaly práva či povinnosti stěžovatelky. Podáním správní žaloby se stěžovatelce neukládalo ani něco konat, zdržet se nějaké činnosti či nějaké jednání strpět a v soudním řízení správním neměl nejvyšší státní zástupce jakožto žalobce ani jiné postavení než jakýkoli jiný účastník řízení. Již proto nemůže být podání správní žaloby podle § 66 s. ř. s. zásahem orgánu veřejné moci ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

24. V doplňujícím usnesení ze dne 24. dubna 2017 sp. zn. II. ÚS 755/17 Ústavní soud dovodil, že „*Samotným podáním předmětné žaloby ostatně ještě nemůže dojít k žádnému reálnému zásahu do stěžovatelových práv, neboť jejím podáním se nijak nemění jeho právní sféra. Při posouzení přípustnosti ústavní stížnosti přitom nerozhoduje, zdali se ochrany svých práv může dotčená osoba domoci v řízení před soudy či před správním orgánem. Proto i v případě té části nyní projednávané ústavní stížnosti, která směřovala proti žalobě nejvyššího státního zástupce, se jedná o návrh nepřipustný, a to ze stejného důvodu jako tomu bylo v části ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutím správních soudů ...*“. Tuto část ústavní stížnosti proto musel Ústavní soud odmítnout jako návrh nepřipustný (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

25. S ohledem na obsah ústavní stížnosti dospěl Ústavní soud k závěru, že není nutné nařizovat ústní jednání, neboť od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV.

Právní posouzení

26. Po zvážení argumentace obsažené v ústavní stížnosti a vyjádření účastníků řízení, jakož i obsahu napadených rozhodnutí, dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

27. Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem je jen ochrana ústavnosti a nikoliv „běžné“ zákonnosti (čl. 83 Ústavy). Ústavní soud není povolán k přezkumu správnosti aplikace podústavního práva a může tak činit jen tehdy, jestliže současně shledá porušení základního práva či svobody [§ 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu], protože základní práva a svobody vymezují nejen rámec normativního obsahu, ale také rámec interpretace a aplikace norem podústavního práva. Svévole při aplikaci (např. nerespektováním kogentní normy) anebo interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý právní formalismus), pak znamenají porušení základního práva či svobody [např. nález ze dne 25. 11. 2003 sp. zn. I. ÚS 558/01 (N 136/31 SbNU 205)].

IV.a) Námitka opožděnosti rozšíření žalobních bodů

28. Relevantním ustanovením podústavního práva v otázce rozšíření žalobních bodů je § 75 odst. 2 s. ř. s. Podle něho soud napadené výroky rozhodnutí přezkoumá v mezích uplatněných žalobních bodů. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Smyslem a účelem toho, aby v žalobě byl uveden alespoň jeden žalobní bod, je především vymezit obsah soudního přezkumu, tj. jaké skutkové a právní otázky má soud posuzovat z hlediska žalobcem tvrzené nezákonnosti či nicotnosti rozhodnutí. Jde o odraz dispoziční zásady, která svěřuje žalobci, aby sám uvedl, proti čemu a z jakých konkrétních důvodů žalobu podává. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. je soud žalobními body vázán a v jejich mezích přezkoumává napadené výroky rozhodnutí správního orgánu. Podle konstantní judikatury správních soudů nelze zpravidla zrušit rozhodnutí z důvodů, které nebyly v žalobě řádně a včas uplatněny (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008 č. j. 7 Afs 216/2006-63).

29. Odchýlí-li se soud od rozsahu a obsahu přezkumu vymezeného žalobními body v jakémkoli směru, porušuje tím dispoziční zásadu (nejde-li o výjimku z pravidla, podle níž soud musí k některým vadám přihlížet z úřední povinnosti), ať už tak činí ve prospěch žalobce, nebo v jeho neprospěch. Je tedy vadou, pokud soud přehledně některou ze žalobních námitek a zamítne žalobu, aniž se s takovou námitkou vypořádá. Stejně tak je ale vadný postup, při němž soud bez ohledu na žalobní námitky přezkoumá napadené rozhodnutí v rozsahu širším, který si sám vymezil. Pokud soud zruší rozhodnutí správního orgánu z důvodu, který nebyl v žalobě řádně uplatněn, dopustí se podle setrvalé judikatury vady řízení, která má vliv na zákonnost soudního rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2006 č. j. 6 Ads 61/2004-67, nebo ze dne 14. 2. 2008 č. j. 7 Afs 216/2006-63].

30. Z dispoziční zásady pak vyplývá, že žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Tím pádem se zmenšuje okruh námitek, které vůči rozhodnutí správního orgánu

žalobce uplatnil. Oproti tomu rozšířit žalobu o další žalobní body žalobce může jen ve lhůtě pro podání žaloby podle § 72 s. ř. s., což je důsledkem uplatnění koncentrační zásady (§ 71 odst. 2 s. ř. s.).

31. V případě žaloby podávané osobou aktivně legitimovanou podle § 65 s. ř. s. tato pravidla vyjadřují zásady dispoziční a koncentrační, jež mají zabránit tomu, aby ten, kdo žalobu podává, mohl nekonečně, podle průběžných výsledků řízení před soudem či podle jiných dodatečných zjištění, svoji skutkovou a právní argumentaci měnit; v případě žaloby podávané osobou aktivně legitimovanou podle § 66 odst. 2 s. ř. s. tato pravidla míří především k dodržení zásady právní jistoty ostatních osob – v posuzované věci především toho, komu práva plynoucí z rozhodnutí, jež je podle § 66 odst. 2 s. ř. s. napadáno, byla založena. Podle § 72 odst. 2 s. ř. s. je v případě žaloby podávané nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s. ř. s. tuto žalobu třeba podat do tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, a nenabývá-li rozhodnutí právní moci, od doručení rozhodnutí posledního účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat.

32. V daném případě nejvyšší státní zástupce jako žalobce v průběhu prvního řízení před krajským soudem doručil návrhy na doplnění dokazování emailovou korespondencí mezi policií a zkušebním a revizním technikem, který měl podle správního spisu vyhotovit zprávu o výchozí revizi ze dne 15. 10. 2010, a záznamem ze dne 27. 1. 2015 o policii podaném vysvětlení tohoto technika, z nichž mělo plynout jeho vyjádření, že tuto zprávu nevyhotovil. Krajský soud v prvním řízení uzavřel, že otázka pravosti revizní zprávy, jež byla nastolena poprvé podáním žalobce doručeným soudu dne 14. 1. 2015 (první návrh na dokazování), následně podáním žalobce doručeným soudu dne 13. 2. 2015 (druhý návrh na dokazování) a poté argumentací žalobce při jednání soudu uskutečněném dne 23. 4. 2015, není totožná s uplatněnými žalobními body.

33. Žalobce předtím v žalobě žádné tvrzení ve vztahu přímo k pravosti revizní zprávy neuváděl. V rámci žalobních bodů, týkajících se tvrzeného nedoložení splnění technických předpokladů pro udělení licence, žalobce namítal, že revizní zpráva postrádá údaje o provedeném měření a zahrnuje pouze hodnocení výsledků měření, že revizní zpráva nehodnotí veškeré instalace energetického zařízení, neboť se vztahuje pouze k NN instalacím, nikoli k VN instalacím, a že je v této zprávě zmiňováno, že venkovní prostory představují prostředí zvláště nebezpečné, k čemuž osoba zúčastněná na řízení předložila stanovisko Technické inspekce České republiky.

34. Je však zřejmé, a popsalo to krajský soud, že podezření žalobce ohledně pravosti revizní zprávy bylo pojato až v průběhu roku 2014 (poprvé z elektronické korespondence mezi policií a revizním technikem vedené ve dnech 17. 9. 2014 a 18. 9. 2014), a proto nebylo zahrnuto do žalobních bodů. Žalobou napadené rozhodnutí o udělení licence přitom nabylo právní moc dne 21. 12. 2010 a lhůta pro její případné rozšíření o další žalobní body (žaloba byla podána včas dne 4. 12. 2013) uplynula dne 21. 12. 2013 (viz § 71 odst. 2 věta třetí ve spojení s § 72 odst. 2 s. ř. s.).

35. Nejvyšší správní soud vybuodoval kasační doktrínu, jež v zákonných limitech daných ustanovením § 76 s. ř. s. prolamuje, a to v zájmu úplnosti zjištění skutkového stavu věci, meze přezkumu vytyčené žalobními body. Činí tak mj. skrze zohlednění rozporu nebo nedostatečné opory výchozího skutkového stavu vůči spisovým podkladům [§ 76

odst. 1 písm. b) s. ř. s.] nebo pro takové vady rozhodnutí, které vyvolávají i bez návrhu jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.; srov. též rozsudek ze dne 17. 12. 2007 sp. zn. 2 Afs 57/2007).

36. V kasačním rozsudku ze dne 16. 7. 2015 č. j. 7 As 114/2015-36, v němž byla použita první z výše nastíněných alternativ [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], považoval senát Nejvyššího správního soudu za klíčovou námitku podvrhu revizní zprávy, kterou žalobce nemohl z objektivních důvodů v žalobě uplatnit. Poukázal přitom na rozsudky ze dne 28. 3. 2007 č. j. 1 As 32/2006-99, ze dne 14. 9. 2011 č. j. 9 Afs 28/2011-181 a ze dne 15. 9. 2011 č. j. 4 Ads 35/2011-75, v nichž byla omezena aplikace zásady, že soud vychází při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového stavu, jenž byl znám v době rozhodování správního orgánu. Opřel se též o nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 605/03 (N 114/37 SbNU 475), příkazující Nejvyššímu správnímu soudu přihlídnout podle konkrétních okolností věci k formálně již neaplikovatelným změnám skutkového stavu, nastalým v mezidobí od přezkoumávaného rozhodnutí.

37. Kasační instrukce vzešlá z rozsudku č. j. 7 As 114/2015-36 vedla k rozsáhlému dokazování prováděnému krajským soudem, jehož důkazní zjištění měla oporu v přiznaném a nezpochybněném faktu „nepravosti“ předmětné revizní zprávy (v ní uvedeným revizním technikem nevyhotovené), jenž objektivně nemohl být přímo uplatněn v žalobních bodech. Vyústila v rozsudek krajského soudu, jenž byl spolu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu o zamítnutí kasační stížnosti napaden nyní. Výsledku řízení konvenuje i konstrukce plynoucí z odůvodnění rozsudků správních soudů, podle níž zjištění o nesepsání revizní zprávy označeným revizním technikem, tedy v důsledku neexistence revizní zprávy, fakticky konzumuje či zahrnuje obsah dvou žalobních bodů tvrdících absenci nezbytných náležitostí této zprávy.

38. Správní soudy zajisté nemohou k povinnostem žalobce, podávajícího žalobu ve veřejném zájmu, přistupovat benevolentněji než k povinnostem žalobce se standardní aktivní legitimací podle § 65 soudního řádu správního; pokud by tak činily, porušily by rovnost účastníků řízení, zakotvenou v čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Pravidlo o vázanosti soudu včas uplatněnými žalobními body a o lhůtě pro možné rozšíření žaloby o další žalobní body (§ 75 odst. 2 a § 71 odst. 2 soudního řádu správního) se uplatňuje stejně jak na případy žalob podávaných osobami s aktivní legitimací podle § 65 soudního řádu správního, tak na žaloby podávané ve veřejném zájmu podle § 66 soudního řádu správního. V nyní posuzované věci však Ústavní soud, vědom si výše citované judikatury vlastní i Nejvyššího správního soudu, akceptoval výjimku spočívající ve vykročení ze striktních mezí žalobních bodů při projednání žaloby, neboť byla opřena o ustanovení § 76 s. ř. s. a konkrétně pak o zásadní a jasně formulovanou skutečnost, jež objektivně nemohla být uplatněna dříve, existovala již v době napadeného rozhodnutí o udělení licence stěžovateli, věcně navázala na dva ze tří žalobních bodů a určila směr dalšího dokazování.

IV.b) Námitka nedostatku závažného veřejného zájmu na straně žalobce

39. Ústavní soud nemá v dané věci pochyb o tom, že žaloba nejvyššího státního zástupce byla podána ve veřejném zájmu, jak ji upravuje § 66 odst. 2 s. ř. s. Jde o výsostné oprávnění tohoto funkcionáře. Tomuto závěru je ostatně nakloněna i doktrína (viz komentář k ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. in: Potěšil, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 579), která říká, že nejvyšší státní zástupce musí k

podání žaloby „*shledat závažný veřejný zájem. Tím se odlišuje od veřejného ochránce práv (srov. odst. 3), který musí pro podání žaloby závažný veřejný zájem prokázat. [...] V případě nejvyššího státního zástupce postačí v žalobě uvést, že v daném případě byl shledán závažný veřejný zájem. To by mělo být opatřeno konkrétními skutečnostmi, z nichž tak pramení.*“

40. Rovněž tak z judikatury NSS vyplývá, že „*úvaha, zda je ve věci dán veřejný zájem, nepodléhá přezkumu správními soudy*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007 č. j. 8 As 27/2006-70). Existence závažného veřejného zájmu tedy nemusí být prokazována. Nejvyšší správní soud se proto ani nemohl zabývat námitkou stěžovatelky související s nesprávným posouzením otázky, zda v předmětné věci byl dán závažný veřejný zájem, neboť posouzení této otázky je v každém konkrétním případě výlučně na zvážení nejvyššího státního zástupce, přičemž tato úvaha nepodléhá soudnímu přezkumu. Kontrolu veřejného zájmu na zrušení či ochranu nabytých práv musí provádět správní soud až v rámci rozhodnutí o věci samé. Námitku stěžovatelky v tomto smyslu je proto třeba odmítnout.

IV.c) Námitka nezákonného soudce

41. Stejně tak Ústavní soud neshledal jako důvodnou námitku, že ve věci stěžovatelky nerozhodoval zákonný soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny). K této námitce se již podrobně vyslovil NSS v napadeném rozsudku. V něm mimo jiné dovodil, že rozvrh práce Krajského soudu v Brně pro rok 2013, podle kterého byla tato věc přidělena k vyřízení senátu 62 A, stanoví konkrétní dvě pravidla pro přidělování věcí. Podle prvního věci, u nichž je dána totožnost účastníků řízení nebo totožnost napadeného rozhodnutí, přidělí vedoucí kanceláře do toho senátu, v němž bylo takové rozhodnutí vydáno. Dojde-li soudu téhož dne několik (nejvýše však 30) žalob téhož žalobce proti témuž žalovanému, přidělí je vedoucí kanceláře všechny do senátu 29. Při druhém nápadu takových věcí je přidělí všechny do senátu 30, při třetím nápadu takových věcí do senátu 31, při čtvrtém nápadu do senátu 62, při pátém nápadu do senátu 29 atd. Podle NSS se při přidělení projednávané věci se uplatnilo v pořadí druhé uvedené pravidlo, o čemž Ústavní soud nenalezl podle vyžádaných spisových podkladů důvod pochybovat.

42. Podle judikatury Ústavního soudu má právo na zákonného soudce bránit nejen účelové (svévolné) manipulaci s příslušností soudců, ale má bránit i libovůli při přidělování věcí jednotlivým soudcům. Pravidla pro přidělování věcí proto musí umožňovat určení konkrétního soudce nebo soudců v senátu, kteří budou ve věci rozhodovat, stanovit pravidla pro jejich zastupování v případě důvodné absence a pravidla pro přerozdělování věcí pro případ dlouhodobé absence (např. z důvodu dlouhodobé nemoci či rodičovské dovolené) či jiné události (rezignace, přeložení). Protože v tomto ohledu je důležitý i dojem, který systém přidělování věcí soudcům vyvolává, musí být tato pravidla dostatečně transparentní, srozumitelná a přístupná veřejnosti (viz nálezný sp. zn. I. ÚS 2769/15 ze dne 15. 6. 2016, bod 40 - dosud nepublikován ve SbNU).

43. Pokud tomu tak je, pak se bez relevantních důkazů svědčících o opaku nelze domnívat, že právo na zákonného soudce mohlo být porušeno. Ústavní soud dodává, že Nejvyšší správní soud se uvedenou námitkou stěžovatelky řádně zabýval, v odůvodnění napadeného rozsudku dostatečně vyložil, proč ji nepovažuje za důvodnou a jeho závěr

v této věci se jeví jako logický a vycházející z dostupných důkazů. Ústavní soud proto nemá důvod jeho závěry korigovat.

V.

Závěr

44. Ústavní soud shledal, že postupem správních soudů nedošlo k namítanému porušení základního práva stěžovatelky na spravedlivý proces, garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny, a na rovnost účastníků řízení zaručenou čl. 37 odst. 3 Listiny. Oba správní soudy, nižší z nich v rozhodném aspektu věci vázán právním názorem vyššího, vzaly v úvahu všechny relevantní skutkové i právní aspekty věci.

45. Ústavní soud proto v části směřující proti postupu nejvyššího státního zástupce při podání žaloby ve veřejném zájmu ústavní stížnost odmítl jako návrh nepřijatelný podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu a podle ustanovení § 82 odst. 1 téhož zákona ústavní stížnost v celém zbytku zamítl.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 3. dubna 2018

Ludvík David
předseda senátu