



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci **žalobkyně: FVE Petrovice a.s.**, se sídlem Přívozní 1054/2, Praha 7, zast. JUDr. et Ing. Petrem Petržílkem, Ph.D., advokátem se sídlem Dvořákova 1624, Úvaly, proti **žalovanému: Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, proti rozhodnutí předsedkyně Energetického regulačního úřadu ze dne 3. 2. 2014, č. j. 08092-37/2013-ERU, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2015, č. j. 62 A 31/2014 - 78,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2015, č. j. 62 A 31/2014 - 78, **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobkyni **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **3 000 Kč**, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího právního zástupce JUDr. et Ing. Petra Petržílka, Ph.D., advokáta se sídlem Dvořákova 1624, Úvaly, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) shora označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 3. 2. 2014, č. j. 08092-37/2013-

ERU, kterým byl zamítnut rozklad stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 8. 2013, č. j. 08092-30/2013-ERU, sp. zn. OLP-08092/2013-ERU. Posledně zmíněným správním rozhodnutím žalovaný obnovil řízení o žádosti stěžovatelky o udělení licence na výrobu elektřiny ze slunečního záření v provozovně umístěné v katastrálním území Petrovice u Borovan ukončené rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 12. 2010, č. j. 12422-9/2010-ERU (výrok I.). Současně žalovaný ve výroku II. prvostupňového rozhodnutí vyloučil odkladný účinek rozhodnutí o obnově řízení, a to na základě § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku, který je dostupný z www.nssoud.cz, uvedl, že žalobu proti rozhodnutí žalovaného považuje za přípustnou. Rozhodnutí o povolení obnovy řízení, které bylo původně zakončeno opravňujícím rozhodnutím, podléhá soudnímu přezkumu. Krajský soud zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006 - 46 (publ. pod č. 1427/2008 Sb. NSS, dostupný z www.nssoud.cz stejně jako další zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Krajský soud nepřisvědčil argumentaci žalovaného o nepřípustnosti žaloby, která poukazovala na skutečnost, že ve výroku II. prvostupňového správního rozhodnutí byl vyloučen odkladný účinek rozhodnutí o obnově řízení. Poukázal na rozsudek ze dne 10. 10. 2013, č. j. 4 As 72/2013 - 42, v němž Nejvyšší správní soud shledal, že přezkoumatelné ve správním soudnictví je i rozhodnutí, jímž se v přezkumném řízení ruší pravomocné rozhodnutí o zastavení řízení o nařízení obnovy řízení. Nejvyšší správní soud zde zdůraznil nutnost restriktivního výkladu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), s tím, že zásah do právní sféry je nutno spatřovat v zásahu do legitimního očekávání a právní jistoty žadatele o licenci. Krajský soud pak konstatoval, že i v nyní posuzované věci dochází nařízením obnovy k zásahu do legitimního očekávání a právní jistoty žadatele. Znovu tak budou posuzovány podmínky týkající se realizace jeho oprávnění podnikat za určitých podmínek.

[3] Pro přípustnost žaloby svědčí dle krajského soudu i to, že v novém řízení již nebude moci žalovaný vzít jako podklad nového rozhodnutí o žádosti o udělení licence zprávy o výchozí revizi revizního technika T. G., jejichž nepravdivost byla zjištěna v rozhodnutí o obnově řízení.

[4] Krajský soud se dále neztotožnil s námitkou, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno po lhůtě stanovené v § 100 odst. 3 správního řádu. Ve lhůtě tří let je třeba rozhodnutí o obnově vydat, a stane-li se tak, je lhůta zachována bez ohledu na to, zda je toto rozhodnutí napadeno odvoláním či ne.

[5] Krajský soud se ztotožnil se žalovaným v tom, že ve správním řízení nebylo třeba vyslechnout stěžovatelkou navrhované svědky. Ve správním řízení bylo nosným důvodem pro obnovu řízení zjištění nepravdivosti předložených revizních zpráv. K otázce vyvracení pravdivosti revizních zpráv shromáždil žalovaný dostatek důkazů. Prokazování toho, jaký byl celkový instalovaný výkon v roce 2010, bude otázkou hodnocenou v novém řízení o udělení licence.

[6] Nedůvodná byla žalobní námitka nedostatku veřejného zájmu na obnově řízení. Soud odkázal na zájem na ochraně životního prostředí a na řádném vynakládání veřejných

pokračování

prostředků, přičemž shledal, že žalovaný se otázkou veřejného zájmu dostatečně zabýval. Krajský soud nepřisvědčil ani dalším námitkám a dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná, proto ji zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti a jejích tří doplnění

[7] V kasační stížnosti stěžovatelka namítla nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Za nesrozumitelný totiž považuje závěr, že na jednu stranu byla v řízení před správními orgány prokázána nepravdivost revizních zpráv, na druhou stranu však má být hodnocení, jaký byl celkový instalovaný výkon v roce 2010, provedeno až v novém řízení.

[8] Tím, že krajský soud konstatoval, že v novém řízení již nebude moci žalovaný vzít jako podklad rozhodnutí předmětné revizní zprávy, jejichž nepravdivost byla zjištěna v řízení o nařízení obnovy, dle stěžovatelky nepřipustně předurčil výsledek nového řízení.

[9] Výslech svědka B., na jehož základě byly revizní zprávy zpochybněny, nebyl v řízení o obnově řádně proveden. Stěžovatelka má za to, že úředník nemůže zpochybňovat závěry znaleckého posudku ze dne 21. 11. 2014. Stěžovatelce není jasné, proč žalovaný neprovedl důkaz protokolem SEI č. 031102015 ze dne 15. 4. 2015. Tvrdí, že k doložení skutkového stavu předložila protokol o jednání před Městským soudem v Praze ze dne 23. 9. 2015, ze kterého vyplývá, že 1/3 stojanů připravených na montáž fotovoltaických panelů byla prázdná, ale zbylé 2/3 osazeny byly. Jelikož stojany byly rezervovány pro výkon 4,4 MW, vyplývá z uvedeného, že v prosinci 2010 byla fotovoltaická elektrárna Petrovice provozována o výkonu kolem 2,9333 MW. Pokud provozovatel distribuční soustavy a Státní energetická inspekce dospěly k závěru, že elektrárna byla provozována již na konci roku 2010, pak není možné, aby žalovaný, který místní šetření neprovedl, tvrdil opak. Stěžovatelka má rovněž za to, že žalovaný porušil zásadu nestrannosti a rovného přístupu, když u ní nepřipustil důkaz znaleckým posudkem, ale v kauze S. S. tak učinil.

[10] Stěžovatelka dále namítla, že žalovaný při posuzování veřejného zájmu nerespektoval následující postuláty: zásadu zákonnosti, nutnost hledání veřejného zájmu *ad hoc* v jednotlivých řízeních, nemožnost vytváření veřejného zájmu správními orgány, posouzení intenzity veřejného zájmu pro zhodnocení jeho konfliktu se zájmem soukromým, zásadu nestranného postupu a ochranu legitimního očekávání.

[11] V prvním doplnění kasační stížnosti datovaném dnem 20. 10. 2015 stěžovatelka namítla, že skutečnost, že je příjemkyní podpory poskytované z veřejných zdrojů, nezavazuje správní orgán povinnosti veřejný zájem konstatovat, posuzovat, dokazovat a porovnávat s jinými zájmy.

[12] Ve druhém doplnění kasační stížnosti datovaném dnem 26. 1. 2016 stěžovatelka uvedla, že revizní zprávy se obecně fotovoltaickými panely nezabývají, přičemž celkový výkon elektrárny nebyl zpochybněn. Ze strany žalovaného i krajského soudu byly zpochybněny důkazní prostředky (revizní zprávy), nikoli důkazy (splnění požadavků

k zajištění bezpečnosti práce), a to na základě složení fotovoltaických panelů, přestože se jimi revizní zprávy nezabývají.

[13] Prokazování technických předpokladů dle § 5 odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „energetický zákon“), nelze směřovat s rozhodováním o provozu či povolením k předčasnému užívání. Žalovaný tak nemůže nahrazovat činnost stavebního úřadu, v jehož pravomoci je povolení provozu (předčasného užívání) fotovoltaické elektrárny v určitém rozsahu, resp. o určitém výkonu. V daném ohledu pak stěžovatelka považuje rozhodnutí žalovaného i napadený rozsudek za nepřezkoumatelné.

[14] Dle stěžovatelky chyběly zákonné podmínky pro nařízení obnovy řízení. Výpověď svědka B. není v její prospěch, tudíž z tohoto důvodu není možno obnovu nařídit, což se žalovaný snažil obejít snahou podřadit ji pod důvod obnovy spočívající v tom, že se provedené důkazy ukázaly být nepravdivé. To dle stěžovatelky odporuje principům dobré správy. Městský úřad v Borovanech jako stavební úřad ve svém rozhodnutí o povolení předčasného užívání stavby ze dne 15. 11. 2010, č. j. MěÚ/SÚ/2554/2010/HL, potvrdil, že fotovoltaická elektrárna byla provedena podle projektové dokumentace.

[15] Stěžovatelka tvrdí, že nebyla splněna podmínka pro obnovu řízení spočívající v tom, že by zpochybnění důkazu odůvodňovalo jiné řešení otázky, která byla předmětem rozhodování. Není v pravomoci žalovaného, aby nahrazoval činnost stavebního úřadu. Má rovněž za to, že nebyl dán veřejný zájem na obnově řízení.

[16] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že nemohla být v dobré víře v revizní zprávu, jelikož si musela být vědoma její nepravdivosti. Z tohoto důvodu namítla, že nebyla řádně posouzena otázka, zda újma, kterou utrpí zrušením správního rozhodnutí, není ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníku nebo veřejnému zájmu.

[17] Ve třetím doplnění kasační stížnosti se stěžovatelka k výzvě Nejvyššího správního soudu vyjádřila k otázce přípustnosti žaloby ke krajskému soudu. Ztotožnila se s krajským soudem, že žaloba byla přípustná, souhlasí rovněž s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2013, č. j. 4 As 72/2013 - 42. Ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. musí být vykládáno restriktivně s tím, že zásah do právní sféry je nutno spatřovat v zásahu do legitimního očekávání a právní jistoty žadatele o licenci. Dochází totiž k zásahu do legitimního očekávání výkonu oprávnění dle udělené licence tím, že budou znovu posuzovány podmínky již jednou posouzené. I správní řád reflektuje skutečnost, že rozhodnutí o povolení či nařízení obnovy představuje zásah do právní jistoty účastníka řízení. Podmínkou pro nařízení obnovy řízení je, že se jeden z důkazů ukázal být nepravdivý. V obnoveném řízení však již nic nebrání tomu, aby se přihlíželo k novým skutečnostem, a to i skutečnostem v neprospěch žadatele o licenci.

[18] Pokud by rozhodnutí o nařízení obnovy řízení nepodléhalo soudní kontrole, mohlo by dojít ke změně původního rozhodnutí jen s ohledem na nový důkaz, a to navíc v neprospěch žadatele, aniž by bylo možno se proti takovému postupu bránit. Tím by byla otevřena cesta k libovůli neslučitelné s demokratickým právním státem a k popření ochrany práv nabytých v dobré víře, legitimního očekávání a právní jistoty. Efektivního

pokračování

přezkumu by se stěžovatelce nemuselo dostat ani v žalobě proti případnému rozhodnutí o neudělení licence vydanému v obnoveném řízení. Je zde totiž časový aspekt, který by mohl vést až k zániku stěžovatelky.

[19] Zásah do právní jistoty ve vztahu k přípustnosti žaloby stěžovatelka spatřuje v tom, že žalovaný v roce 2010 dospěl k závěru, že jsou splněny podmínky pro udělení licence a jakýkoli zásah do tohoto rozhodnutí zpochybňuje její postavení. Žalovaný by totiž mohl v obnoveném řízení přezkoumat i skutečnosti, které již jednou přezkoumával. V obnoveném řízení by musela stěžovatelka opět prokazovat splnění podmínek pro udělení licence, rozhodnutím o nařízení obnovy řízení je jí tak *de facto* založena povinnost k opětovnému prokazování již jednou prokázaných skutečností.

[20] Do právní sféry stěžovatelky rozhodnutí o nařízení obnovy řízení zasahuje též tím, že subjekty poskytující financování její fotovoltaické elektrárny jsou přesvědčeny, že jediným důkazním prostředkem, který v roce 2010 prokazoval bezpečnost elektrárny, byly revizní zprávy revizního technika T. G. Rozhodnutí žalovaného o obnově řízení z důvodu nepravdivosti těchto revizních zpráv může u financujících subjektů vyvolat přesvědčení, že stěžovatelka nedisponuje žádným prostředkem k prokázání bezpečnosti elektrárny, což může vést k okamžitému zesplatnění půjček a úvěrů. Dodala, že pokud žalovaný považuje revizní zprávy za nepravdivé, stěžovatelka nemá, jak by prokázala splnění podmínek.

[21] Ve třetím doplnění kasační stížnosti pak stěžovatelka proti věcnému posouzení krajského soudu namítla, že žalovaný nekriticky vycházel jen z výpovědi svědka B. Žalovaný přitom odmítl provést důkazy o nevěrohodnosti tohoto svědka, s nimiž nesprávně zacházel jako s důkazy, které se měly týkat dokončenosti elektrárny. Věřohodnost svědka pak vůbec neposuzoval. Žalovaný dále dle stěžovatelky z jednotlivých důkazů vyvozoval nesouvisející závěry, které podle situace zaměňoval s důkazy o nedokončenosti elektrárny. Chybějící logická spojení a návaznosti ve výpovědi svědka B. žalovaný nahrazoval svými spekulacemi nemajícími oporu ve spisech. Žalovaný rovněž opomíjel existenci veřejných listin, nevyslechl svědka K., čímž porušil zásadu materiální pravdy, a nevypořádal se ani s dalšími důkazními návrhy. Dle stěžovatelky se žalovaný dopouštěl libovůle a jeho rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná. Na základě všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby napadený rozsudek byl zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného a replika stěžovatelky

[22] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti sdělil, že napadený rozsudek za nepřezkoumatelný nepovažuje. Technický stav zařízení je dle § 5 odst. 3 energetického zákona povinen žadatel o licenci prokázat. Důkazní prostředek předložený stěžovatelkou byl vyhodnocen jako nepravdivý. Udělení licence v obnoveném řízení však není vyloučeno, pokud budou provedeny další důkazy prokazující bezpečnost zařízení. Pro zkoumání nepravdivosti předložených důkazů nebylo třeba komplexně zkoumat technický stav energetického zařízení.

[23] Ke znaleckému posudku žalovaný poznamenal, že znalec se nemohl vyjadřovat k technickému stavu elektrárny v roce 2010, neboť se s jejím stavem mohl seznámit až v roce 2014. Nezákonnost výsledku svědka B. stěžovatelka v žalobě nenamítala.

[24] Protokoly Státní energetické inspekce a protokol o jednání před Městským soudem v Praze nemohly představovat podklad správních rozhodnutí, jelikož byly vyhotoveny až po vydání rozhodnutí o rozkladu, které stěžovatelka napadla žalobou.

[25] K existenci veřejného zájmu žalovaný odkázal na prvostupňové správní rozhodnutí, které se touto problematikou zabývalo. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[26] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka zmínila, že krajský soud se nepravdivosti revizních zpráv dotkl jen povrchně a bez bližšího odůvodnění. Stěžovatelka by souhlasila se žalovaným, že není vyloučeno, aby byla v navazujícím řízení technická způsobilost prokázána, problém však spatřuje v tom, že krajský soud konstatoval, že v novém řízení nebude možno vzít jako podklad rozhodnutí revizní zprávy, které byly zpochybněny. Žalovaný přitom deklaruje, že jako důkaz nepřipouští znalecký posudek profesora S. O veřejném zájmu musí být dle stěžovatelky rozhodováno individuálně, proto stěžovatelka nesouhlasí s paušálním přístupem žalovaného.

[27] Žalovaný se k výzvě Nejvyššího správního soudu vyjádřil k přípustnosti žaloby. Podle žalovaného není zásah do právní sféry stěžovatelky spojený s nařízením obnovy řízení nijak nepřiměřený institutu mimořádného opravného prostředku. Do její právní sféry zasahuje až nabytí právní moci rozhodnutí vydaného v obnoveném řízení. Žalovaný se zcela neztotožňuje se závěry krajského soudu o přípustnosti žaloby, na druhou stranu však uvedl, že tyto závěry jsou v zásadě v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2013, č. j. 4 As 72/2013 - 42. Posouzení přípustnosti žaloby ponechal žalovaný na Nejvyšším správním soudu.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[28] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatelka je v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[29] Nejvyšší správní soud, jak uvedeno níže, dospěl k závěru, že v řízení před krajským soudem chyběly zákonem stanovené podmínky řízení, neboť podaná žaloba není přípustná. V posuzované věci se tak jedná o jeden z případů, kdy vázanost důvody kasační stížnosti neplatí (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), neboť žaloba měla být krajským soudem odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a pokud takovou situaci Nejvyšší správní soud zjistí, je povinen rozsudek, jenž meritorně žalobu posoudil, zrušit, a žalobu odmítnout namísto krajského soudu (§ 110 odst. 1, věta za středníkem, s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy důvodná, byť z jiných důvodů než namítala stěžovatelka.

[30] V nynější věci vydal žalovaný rozhodnutí ze dne 30. 8. 2013, č. j. 08092-30/2013-ERU, sp. zn. OLP-08092/2013-ERU, kterým rozhodl o obnově řízení, jež bylo ukončeno

pokračování

rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 12. 2010, č. j. 12422-9/2010-ERU, kde byla stěžovatelce udělena licence č. 111017178. Současně žalovaný vyloučil odkladný účinek rozhodnutí o obnově řízení.

[31] Dle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkouvání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Legislativní zkratka „rozhodnutí“ je pro účely soudního řádu správního zavedena v § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutím je dle uvedeného ustanovení úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. je dána tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím ve smyslu uvedené legislativní zkratky.

[32] Nejvyšší správní soud posuzoval, zda zmíněné rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 8. 2013, resp. rozhodnutí o rozkladu proti němu, je či není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Dospěl přitom k závěru, že nejde o takové rozhodnutí.

[33] K povaze rozhodnutí, kterým byla povolena nebo z moci úřední nařízena obnova správního řízení, se v obecné rovině vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, a to v usnesení ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006 - 46 (publ. pod č. 1427/2008 Sb. NSS), ve kterém vycházel z toho, že rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. vždy zasahuje, bez ohledu na svou formální podobu, do subjektivních práv fyzické nebo právnické osoby, ať již způsobem konstitutivním nebo deklaratorním. Při posuzování otázky, zda také rozhodnutí, jímž se obnova řízení nařizuje či povoluje, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je tedy třeba vždy zkoumat, zda tu jsou nějaká práva, do nichž takové rozhodnutí zasahuje či zasáhnout může.

[34] Rozšířený senát pak dospěl k závěru, že *„je-li povolena nebo nařízena obnova řízení ohledně oprávnujícího rozhodnutí (např. souhlas, schválení, povolení, koncese), dochází tu k zásahu do práva oprávněného subjektu, spočívajícímu v tom, že oprávněný od právní moci povolení nebo nařízení obnovy nemůže takové právo vykonávat, jeho činnost se stává protiprávní. Proto v takových případech při podání žaloby bude podmínka ‚zásahu do práva‘ ve smyslu § 65 splněna a žalobní legitimace tu bude dána. Tyto závěry se ale neuplatní tam, kde povolení či nařízení obnovy nemá odkladný účinek ze zákona ve smyslu § 63 odst. 5 spr. ř. z r. 1967 nebo § 100 spr. ř. z r. 2004, jinak řečeno tam, kde vykonatelnost rozhodnutí vůbec (pojmově) nepřichází v úvahu.“*

[35] Jak Nejvyšší správní soud k citovanému usnesení rozšířeného senátu poznamenal v rozsudku ze dne 17. 2. 2009, č. j. 8 Afs 2/2009 - 102 (publ. pod č. 2223/2011 Sb. NSS): *„Logika vymezení kategorií rozšířeným senátem je [...] zjevná. Míří na připuštění soudního přezkumu rozhodnutí o obnovení řízení tam, kde již samotná skutečnost obnovy řízení (resp. rozhodnutí o jejím povolení či nařízení) zamezí oprávněné osobě ve výkonu určitého hmotného práva, nebo jí nově stanoví povinnost hmotně právního charakteru.“*

[36] Rozšířený senát k rozlišení rozhodnutí o povolení či nařízení obnovy užil kritéria odkladného účinku. V nynější věci bylo v původním řízení vydáno oprávnující rozhodnutí (rozhodnutí o udělení licence). Pokud by rozhodnutí o obnově řízení mělo odkladný účinek, nemohla by stěžovatelka vykonávat licencovanou činnost. Odkladný účinek však žalovaný vyloučil druhým výrokem rozhodnutí o obnově řízení, a to na základě § 100

odst. 6 správního řádu ve spojení s § 85 odst. 2 písm. b) správního řádu. Za takové situace stěžovatelka může po dobu vedení obnoveného řízení licencovanou činnost vykonávat. Ve vztahu k výkonu licencované činnosti tak nepřichází po dobu vedení obnoveného řízení na základě rozhodnutí o obnově řízení, u nějž byl vyloučen odkladný účinek, v úvahu dopad do práv či povinností subjektu, jemuž byla v původním řízení licence udělena.

[37] K výkladu § 65 odst. 1 s. ř. s. se vyjádřil rozšířený senát i v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42 (publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS), kde poukázal na „neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (a přesto jsou podrobena přezkumu [...]), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce [...], tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“

[38] Zásadním důvodem, který rozšířený senát vedl k zaujetí citovaného názoru, byl zájem na zachování práva na soudní ochranu. Ohledně práva na soudní ochranu ve vztahu k nynější věci Nejvyšší správní soud konstatuje, že nepřípustnost žaloby proti rozhodnutí o obnově řízení, u něhož správní orgán vyloučil odkladný účinek, neznamená v konečném důsledku znemožnění soudní kontroly. Rozhodnutí o obnově řízení způsobuje, že se začne vést obnovené řízení, které je však třeba ukončit. Rozhodnutí vydané v obnoveném řízení je pak možno podrobit soudnímu přezkumu. Tam, kde není rozhodnutí o obnově řízení (nařízení či povolení obnovy) samostatně soudně přezkoumatelné, lze proti konečnému rozhodnutí vydanému v obnoveném řízení před soudem namítat i to, že nebyly splněny podmínky pro obnovu řízení. Soudní kontrola podmínek pro obnovu řízení tak není znemožněna, v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu se však otevře prostor pro soudní kontrolu až poté, co bude věc ukončena před správními orgány.

[39] Nejvyšší správní soud ve vztahu k nynější věci uvádí, že po dobu vedení obnoveného řízení může stěžovatelka licencovanou činnost vykonávat, a to s ohledem na vyloučení odkladného účinku rozhodnutí o obnově řízení, a soudní kontrola (zahrnující i prověření podmínek pro obnovu řízení) je zajištěna skrze případnou žalobu proti konečnému rozhodnutí vydanému v obnoveném řízení. Nejvyšší správní soud neakceptoval tvrzení stěžovatelky, že efektivnímu soudnímu přezkumu až v návaznosti na nové rozhodnutí by mohl bránit časový aspekt, který by dle stěžovatelky mohl vést až k jejímu zániku. Po dobu vedení obnoveného řízení může stěžovatelka na základě vyloučení odkladného účinku rozhodnutí o obnově provozovat licencovanou činnost a

pokračování

dosahovat z ní tak i příjmy, tvrzenou možnost zániku stěžovatelky proto není možno dávat do souvislosti s rozhodnutím o obnově řízení.

[40] Doposud vyřčené úvahy nesvědčí o tom, že by rozhodnutí o obnově řízení, u něhož správní orgán vyloučil odkladný účinek, zasahovalo do právní sféry stěžovatelky a bylo tudíž rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud se dále zabýval, zda zde nejsou jiné důsledky žalobou napadeného správního rozhodnutí, které by představovaly zásah do právní sféry stěžovatelky, který by odůvodňoval nutnost soudního přezkumu takového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje, že pod pojem zásah do právní sféry není možné řadit každý marginální důsledek rozhodnutí.

[41] Stěžovatelka i krajský soud spatřovaly zásah do právní sféry, který by měl odůvodňovat podřazení žalobou napadeného rozhodnutí pod pojem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., v zásahu do legitimního očekávání a právní jistoty stěžovatelky. Zmíněný zásah spatřovaly v tom, že budou znovu posuzovány podmínky týkající se realizace oprávnění podnikat již jednou posouzené. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tím, že jde o důvod, který by svědčil o tom, že žalobou napadené správní rozhodnutí spadá pod § 65 odst. 1 s. ř. s.

[42] V dané souvislosti lze poukázat na usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1097/09. Šlo o věc, v níž byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí o rozkladu, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí České národní banky o nařízení obnovy řízení, přičemž v původním řízení byla uložena pokuta. Ústavní soud přisvědčil závěrům správních soudů, že žaloba byla nepřipustná, jelikož jí nebylo napadeno rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Ústavní soud v uvedeném usnesení konstatoval, že v daném případě *„nelze považovat povolení obnovy řízení za negativní zásah do právní sféry stěžovatelky, neboť jím samotným nejsou její práva ohrožena. Teprve v novém správním řízení se bude rozhodovat o právech a povinnostech stěžovatelky, přičemž v okamžiku povolení obnovy řízení není žádnému účastníku zřejmé, v jaký závěr obnovené správní řízení vyústí. Samotné zahájení či probíhání správního řízení přitom nelze vnímat jako jev negativní. Namítá-li stěžovatelka, že obnovou správního řízení dochází ke zpochybnění její právní jistoty, lze jí dát částečně za pravdu, nicméně obnova řízení představuje vždy zákonem předvídaný postup a již v době původního rozhodnutí správního orgánu jsou účastníci srozuměni s tím, že při naplnění zákonem stanovených podmínek může k obnově řízení dojít. Nelze tedy přistoupit na argumentaci stěžovatelky, že by obnovou správního řízení došlo k zásadnímu zpochybnění její právní jistoty. Navíc obnova řízení sama o sobě neznamená, že ke změně práv a povinností účastníka řízení ve svém konečném výsledku skutečně dojde.“*

[43] Ani v nynějším případě nepředstavuje rozhodnutí o obnově řízení zásadní zpochybnění právní jistoty stěžovatelky. Po dobu vedení obnoveného řízení může s ohledem na vyloučení odkladného účinku stěžovatelka licencovanou činnost provozovat. Vzhledem k zakotvení institutu obnovy řízení ve správním řádu nemohla stěžovatelka zcela bezmezně spoléhat na to, že by v jejím případě nemohlo dojít k obnově řízení. Nejvyšší správní soud přitom shodně s Ústavním soudem nepřikládá samotnému vedení řízení a posuzování již jednou posouzených podmínek pro udělení licence takovou závažnost, aby z tohoto důvodu představovalo napadené rozhodnutí žalovaného rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Navíc, jak již bylo konstatováno výše, soudní

kontrola (zahrnující i prověření podmínek pro obnovu řízení) je zajištěna skrze případnou žalobu proti konečnému rozhodnutí vydanému v obnoveném řízení.

[44] Nejvyšší správní soud obecně nevylučuje, že zásah do právní jistoty či legitimního očekávání může v některých případech nabýt takové intenzity, že to bude představovat zásah do právní sféry tak, jak ji vyložil rozšířený senát v usnesení sp. zn. 6 A 25/2002. Takový případ Nejvyšší správní soud shledal v rozsudku ze dne 10. 10. 2013, č. j. 4 As 72/2013 - 42, na který poukázal krajský soud. V uvedeném rozsudku sp. zn. 4 As 72/2013 bylo předmětem přezkumu rozhodnutí, jímž bylo v přezkumném řízení zrušeno rozhodnutí o zastavení řízení o nařízení obnovy řízení. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozhodnutí (v bodě [21]) konstatoval, že obsahem rozhodnutí o zastavení řízení byla autoritativní deklarace, že nejsou dány skutečnosti odůvodňující nařízení obnovy řízení. Z takového rozhodnutí o zastavení řízení Nejvyšší správní soud odvozoval legitimní očekávání, že ohledně předmětných licencí nebude nařízena obnova řízení. Rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení zrušeno rozhodnutí o zastavení řízení o nařízení obnovy, pak dle Nejvyššího správního soudu zasáhlo právní sféru svého adresáta s ohledem na ochranu legitimního očekávání.

[45] Oproti nyní posuzované věci však legitimní očekávání ve věci řešené pod sp. zn. 4 As 72/2013 vyvěralo z toho, že správní orgán již v minulosti svým rozhodnutím autoritativně deklaroval, že nejsou dány skutečnosti odůvodňující nařízení obnovy řízení. Jde o zcela odlišnou situaci v porovnání s nynější věcí, kde žádné takové rozhodnutí vydáno nebylo. Naopak s ohledem na obecnou úpravu obnovy řízení si mohla stěžovatelka být vědoma možnosti, že k obnově řízení může dojít. Legitimní očekávání věci řešené pod sp. zn. 4 As 72/2013 je zcela nesrovnatelné s nynější věcí.

[46] Další zásah do právní jistoty stěžovatelka spatřuje v tom, že v obnoveném řízení se již neuplatní zákonné omezení, dle něhož je možné přihlížet jen k tomu, zda bylo prokázáno, že se jeden z důkazů ukázal být nepravdivým, ale bude možné přihlížet i ke všem novým skutečnostem, tedy i těm, které jsou v neprospěch stěžovatelky. Nejvyšší správní soud v uvedeném nespátřuje nic, co by mělo svědčit o tom, že žalobou napadené rozhodnutí spadá pod rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka popisuje, co bude dle jejího názoru možno posuzovat v obnoveném řízení. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v samotném posuzování určitých skutečností v rámci obnoveného řízení nelze spatřovat zásah do právní sféry na základě rozhodnutí o obnově řízení. Navíc proti rozhodnutí vydanému v obnoveném řízení bude moci po vyčerpání opravných prostředků podat žalobu.

[47] Stěžovatelka tvrdila, že jí v roce 2010 byla rozhodnutím žalovaného udělena licence a jakýkoli zásah do tohoto rozhodnutí, resp. jakýkoli zásah do legitimního očekávání neměnnosti takového rozhodnutí, představuje zásah do její právní jistoty. Nejvyšší správní soud považuje za zásadní, že s ohledem na vyloučení odkladného účinku rozhodnutí o obnově řízení se po dobu vedení obnoveného řízení na možnosti stěžovatelky postupovat podle původního rozhodnutí o udělení licence nic nemění. Až novým rozhodnutím vydaným v obnoveném řízení se dle § 102 odst. 9 správního řádu původní rozhodnutí ruší, proti novému rozhodnutí se však stěžovatelka může bránit. Do doby vydání nového rozhodnutí však stěžovatelka ve své právní sféře zasažena není.

pokračování

[48] Stejně tak nelze souhlasit se stěžovatelkou, která se domnívá, že rozhodnutím o obnově řízení jí byla *de facto* uložena povinnost k opětovnému prokazování skutečností již dříve prokázaných. Zásah do právní sféry v dané souvislosti stěžovatelka spatřuje v tom, že musí řízení věnovat čas a finanční prostředky. Nejvyšší správní soud opakuje, že ve shodě s výše citovaným usnesením Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1097/09 nevnímá samotné zahájení či probíhání správního řízení přitom jako jev negativní. Vzhledem k obecné úpravě obnovy řízení si mohla být stěžovatelka vědoma, že za určitých okolností může k obnově řízení dojít. Proti samotnému výsledku obnoveného řízení se může stěžovatelka bránit, navíc po dobu obnoveného řízení může dosavadním způsobem provozovat svou licencovanou činnost. Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že i v případě, že stěžovatelka v obnoveném řízení využije svých procesních práv a rozhodne se zde aktivně vystupovat, podávat vyjádření a předkládat důkazní návrhy, nepředstavuje samotná skutečnost jejího aktivního vystupování v řízení natolik závažný důsledek rozhodnutí o obnově řízení, který by svou intenzitou značil zásah do právní sféry.

[49] Nepřiléhavá je dále stěžovatelčina argumentace, která důsledek rozhodnutí o obnově řízení spatřuje v tom, že subjekty poskytující financování její fotovoltaické elektrárny jsou přesvědčeny, že jediným důkazním prostředkem, který v roce 2010 prokazoval bezpečnost elektrárny, byly revizní zprávy revizního technika T. G. Dle stěžovatelky rozhodnutí žalovaného o obnově řízení z důvodu nepravdivosti těchto revizních zpráv může u financujících subjektů vyvolat přesvědčení, že stěžovatelka nedisponuje žádným prostředkem k prokázání bezpečnosti elektrárny, což může vést k okamžitému zesplatnění půjček a úvěrů. Nejvyšší správní soud konstatuje, že spekulativní úvahy o tom, jak budou rozhodnutí vnímat třetí subjekty, jimž není přímo určeno (zde: financující subjekty) a od jejichž uvažovaného postupu stěžovatelka odvíjí důsledky pro sebe, nepředstavují zásah do její právní sféry, který by svědčil o tom, že rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. K tomu, aby důsledky správního rozhodnutí představovaly zkoumaný zásah do právní sféry, je třeba, aby šlo o důsledek samotného rozhodnutí, který není zprostředkován přes nejisté spekulace o chování třetích subjektů.

[50] Nejvyšší správní soud shrnuje, že neshledal, že by stěžovatelčina právní sféra byla zasažena žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného o obnově řízení, u něhož byl vyloučen odkladný účinek. Žalobou napadené rozhodnutí nemá takové důsledky, které by z něj činily rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

V. Závěr a náklady řízení

[51] Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatelka svou žalobou napadla rozhodnutí žalovaného, které však nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jelikož nezasahuje její právní sféru. Krajský soud pochybil, když žalobu proti takovému rozhodnutí projednal věcně, jelikož dané rozhodnutí je ze soudního přezkumu vyloučeno na základě § 70 písm. a) s. ř. s. Krajský soud měl správně žalobu odmítnout. Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud nezabýval kasačními námitkami, které se vztahovaly k samotnému věcnému posouzení ze strany krajského soudu.

[52] Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozhodl o zrušení napadeného rozsudku. Věc krajskému soudu nevracel k dalšímu řízení, jelikož dle daného ustanovení

sám rozhodl o odmítnutí žaloby, kterou stěžovatelka podala proti napadenému rozhodnutí žalovaného. Za takové situace Nejvyšší správní soud rozhoduje vedle nákladů řízení o kasační stížnosti též o nákladech řízení před krajským soudem (§ 110 odst. 3, věta poslední, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[53] Výsledkem sporu před soudy ve správním soudnictví bylo odmítnutí žaloby. Dle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá žádný účastník právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[54] Nejvyšší správní soud dále rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku za žalobu ke krajskému soudu ve výši 3 000 Kč. Dle § 10 odst. 3, věty poslední, zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), vrátí soud ze svého účtu zaplacený soudní poplatek, byl-li návrh před prvním jednáním odmítnut. Ve věci nebylo uskutečněno žádné jednání, byly proto splněny podmínky pro vrácení soudního poplatku za žalobu. Třicetidenní lhůta k vrácení soudního poplatku vychází z § 10a zákona o soudních poplatcích.

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

V Brně dne 24. března 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu