



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Filipa Dienstbiera a Štěpána Výborného v právní věci žalobců: **a) ESHG s.r.o.**, sídlem Malé náměstí 125/16, Hradec Králové, zastoupená Mgr. Marianem Pavlovem, advokátem, sídlem Malé náměstí 125/16, Hradec Králové, **b) Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu**, sídlem Körnerova 219/2, Brno, zastoupený JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou, sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, **za účasti: I)** Elektrárna Dukovany II, a. s., sídlem Duhová 1444/2, Praha 4, zastoupená Mgr. Martinem Kramářem, LL. M., advokátem, sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1, **II)** OIŽP - Občanská iniciativa pro ochranu životního prostředí, z.s., sídlem Kubatova 1240/6, České Budějovice, **III)** Calla - Sdružení pro záchranu prostředí, z.s., sídlem Fráni Šrámka 1168/35, České Budějovice, **IV)** Umweltschutzorganisation GLOBAL 2000, sídlem Neustiftgasse 36, Vídeň, Republika Rakousko, **V)** EUROSOLAR.CZ, z.s., sídlem U Půjčovny 1353/8, Praha 1, proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 27. 2. 2025, č. j. MPO 23262/2025, o kasačních stížnostech žalobkyně a) a žalobce b) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2025, č. j. 9 A 34/2025-432,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti žalobců **se zamítají**.
- II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- IV. Žalobkyně a) **je povinna** zaplatit osobě zúčastněné na řízení I náhradu nákladů řízení o své kasační stížnosti ve výši 6 135 Kč do jednoho měsíce od právní

moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Martina Kramáře, Ph.D., advokáta.

- V. Žalobce b) **je povinen** zaplatit osobě zúčastněné na řízení I náhradu nákladů řízení o své kasační stížnosti ve výši 6 135 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Martina Kramáře, Ph.D., advokáta.
- VI. Osoby zúčastněné na řízení II, III, IV a V **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Společným územním rozhodnutím ze dne 30. 10. 2023, č. j. MPO 76834/23/422-SÚ, žalovaný na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení I (dále též „žadatel“) umístil soubor jedenácti staveb tvořících záměr „*Nový jaderný zdroj v lokalitě Dukovany*“, stanovil ochranná pásma a povolil kácení dřevin ve vztahu k některým stavbám.

[2] Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku ministr průmyslu a obchodu zamítl rozklady podané žalobkyní a), žalobcem b) a dalšími osobami a prvostupňové rozhodnutí žalovaného potvrdil. Žaloby žalobkyně a) a žalobce b) směřující proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze spojil ke společnému projednání a rozhodnutí a rozsudkem označeným v záhlaví je zamítl.

I.A Odůvodnění rozsudku městského soudu ve vztahu k žalobním bodům žalobkyně a)

[3] Ve vztahu k žalobě podané žalobkyní a) se městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve zabýval námitkou nedostatku věcné příslušnosti žalovaného. Vycházel z toho, že s účinností ke dni 1. 7. 2023 byl do § 16 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon z roku 2006“), vložen nový odstavec 4 zakládající věcnou působnost žalovaného jako stavebního úřadu pro stavby v areálu jaderného zařízení a stavby související. K této novelizaci došlo zákonem č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony (dále též „novela č. 152/2023 Sb.“), jehož přechodné ustanovení ve vztahu ke změnám stavebního zákona z roku 2006 (čl. XXXI) uvádí, že řízení zahájené přede dnem nabytí účinnosti novely stavebního zákona z roku 2006 dokončí stavební úřad, který se stal příslušným k vedení řízení podle této novely. Městský soud upozornil, že § 132 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, upravující zásadu *perpetuatio fori* se nevztahuje na změny příslušnosti vyvolané změnou právní úpravy. Proto toto ustanovení nelze aplikovat. Městský soud odmítl názor žalobkyně a), že přechodné ustanovení obsažené v čl. XXXI novely č. 152/2023 Sb. je ustanovením antisystémovým. I bez něj by v souladu s dosavadní judikaturou měl dokončit probíhající územní řízení žalovaný jako nově věcně příslušný správní orgán.

pokračování

[4] Městský soud nevycházel pouze z jazykového výkladu přechodného ustanovení, nýbrž se zabýval i jeho smyslem a účelem. Dle městského soudu nově přijatý § 16 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 zřídil specializovaný stavební úřad z důvodu specifického místa, kde jsou stavby umístovány, jakož i z důvodu povahy staveb, potřeby větší odbornosti, specializace a kapacity rozhodujícího stavebního úřadu a za účelem efektivního průběhu povolovacích řízení. To dle městského soudu odpovídá širšímu kontextu reformy stavebního práva, jejímž cílem bylo mimo jiné zrychlení řízení. Pokračování běžících řízení u obecných stavebních úřadů i po účinnosti novely městský soud nepovažoval za účelné, dle jeho názoru by se oddalovalo naplnění smyslu nově přijatého ustanovení. Přenesení na žalovaného naopak zajistilo odborné zhodnocení záměrů a minimalizovalo riziko nesprávnosti rozhodnutí. Kvalita rozhodování má dle městského soudu přednost před formální kontinuitou věcné příslušnosti. Městský soud proto neshledal důvod pro uplatnění teleologické redukce a neaplikování čl. XXXI novely č. 152/2023 Sb. Ani z hlediska systematiky této novely městský soud neshledal důvod pro odchýlení se od textu přechodného ustanovení.

[5] Důvodnou městský soud neshledal ani námitku porušení zákazu pravé retroaktivity. O tu se dle městského soudu v dané věci nejedná, neboť přechodné ustanovení nezměnilo postavení účastníků správního řízení zpětně, nýbrž toliko určilo, který správní orgán řízení dokončí.

[6] Městský soud se neztotožnil ani s namítanou podjatostí ministra průmyslu a obchodu a jemu podřízených osob. Poukázal na § 14 odst. 7 správního řádu, dle kterého se ustanovení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci pro podjatost neuplatní na vedoucího ústředního správního úřadu. Proto i v případě, že by u ministra (či vedoucího jiného ústředního správního úřadu) byly dány důvody podjatosti, nevedla by dle městského soudu tato situace k jeho vyloučení pro podjatost. Právo účastníka na spravedlivý proces je v takovém případě chráněno v rámci následného soudního přezkumu. Při něm se soud zabývá zákonností obsahu vydaného správního rozhodnutí, přičemž nezákonnost vzniklá jako důsledek podjatého přístupu by byla odstraněna zrušením takového rozhodnutí a vyslovením závazného právního názoru, jak má být rozhodovaná otázka v dalším řízení posouzena vedoucím ústředního správního úřadu. Ministra průmyslu a obchodu tedy v nyní projednávané věci nevylučovala z rozhodování o rozkladu žádná jeho mediální a politická vyjádření ani politické dokumenty vlády. Jeho vyloučení dle městského soudu neodůvodňuje ani realizace politického programu (jeho samotného nebo vlády).

[7] K namítané podjatosti úředních osob podřízených ministrowi městský soud rekapituloval závěry dosavadní judikatury k otázce tzv. systémového rizika podjatosti úředních osob. Připomněl, že tyto závěry byly přijímány ve vztahu k úředníkům územních samosprávních celků při výkonu přenesené působnosti, přičemž jejich striktní aplikace by u ministerstev (ústředních správních úřadů) mohla vést k zablokování výkonu státní správy, neboť všechny osoby podřízené ministrowi (tedy všichni úředníci ministerstva) by bez dalšího byly vyloučeny z rozhodování o věcech, jichž se týká politický program ministra či vlády. Z tohoto důvodu nelze dle městského soudu shledat rozhodnutí úředníka ministerstva nezákonným toliko v důsledku existence jeho ekonomického vztahu k ministerstvu.

[8] Městský soud tak v případě jednotlivých úředních osob nevyloučil aplikaci § 14 správního řádu (na rozdíl od samotného ministra), nicméně dovodil, že pro shledání

podjatosti těchto osob by musely být prokázány konkrétní skutečnosti, z nichž je patrné, že některá z úředních osob byla ovlivněna např. finanční motivací (pozitivní či negativní) nebo jiným způsobem, který by se promítal do jejího pracovního či služebního poměru. Samozřejmě je dle soudu úprava § 14 správního řádu aplikovatelná v případech, kdy má být tvrzená podjatost úřední osoby založena na jejím poměru k věci, účastníkům řízení či jejich zástupcům. Městský soud následně podrobně vyložil, proč bylo nadbytečné provádět důkazy za účelem prokazování zájmu ministra, jeho náměstka, vrchního ředitele sekce energetiky a jaderných zdrojů a jeho zástupce na výsledku územního řízení. Dle městského soudu nebylo možné pouze na základě obecné argumentace žalobkyně a) poukazující na systémovou podjatost dovodit, že by uvedené osoby vyvíjely tlak či jinak působily ve výše uvedeném smyslu na oprávněné úřední osoby, které se podílely na úkonech v průběhu správního řízení v obou stupních a na rozhodování věci (osoby Z. F. a L. H. v prvním stupni, osoby E. M. a F. Ž. ve druhém stupni). Samotná podřízenost těchto osob ministrovi jejich podjatost dle městského soudu vyvolat nemohla. Pro shledání podjatosti úředních osob nebylo dostačující ani členství v pracovních skupinách Rady vlády pro energetickou a surovinovou strategii či participace na přípravě legislativy.

[9] K žalobní námitce porušení bezprostřednosti správního řízení (nekonání ústního jednání a neprovedení ohledání na místě) městský soud nejprve upozornil, že správní řízení je ovládáno zásadou písemnosti (§ 15 správního řádu). Dále uvedl, že v územním řízení lze upustit od ústního jednání, jsou-li stavebnímu úřadu dobře známy poměry v území a poskytuje-li žádost dostatečný podklad pro posouzení záměru (§ 87 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006). Městský úřad Třebíč (původní stavební úřad) z těchto důvodů upustil od nařízení ústního jednání a poučil účastníky řízení, že mohou své námitky uplatnit ve stanovené lhůtě. Dle městského soudu žalobkyně a) ve stanovené koncentrační lhůtě v námitkách neuvedla žádné skutečnosti, které by naznačovaly potřebu nařízení ústního jednání nebo potřebu provádění ohledání na místě. Rovněž žalobkyně a) žádný z těchto procesních úkonů po správním orgánu nepožadovala a nedožadovala se jejich provedení ani po poskytnutí lhůty k seznámení se s podklady pro rozhodnutí a vyjádření se k nim. Dle městského soudu nebylo třeba ústní jednání nařizovat toliko za účelem provedení důkazů listinami, jež byly součástí správního spisu a s nimiž se žalobkyně a) mohla v řízení seznámit a vyjádřit se k nim.

[10] K dílčí námitce neprovedení jakýchkoli důkazů přímo žalovaným a pouhého převzetí zprostředkovaných informací od Městského úřadu Třebíč, městský soud uvedl, že při změně správního orgánu v průběhu řízení není porušením práva na spravedlivý proces, vychází-li nový věcně příslušný správní orgán z původního spisu, který převzal, a z dosavadního stavu řízení, seznámil-li se se shromážděnými důkazy a ověřil-li, zda byla zachována práva účastníků řízení. To žalovaný dle městského soudu v projednávaném případě učinil. Ani v průběhu územního řízení, ani v žalobě nebyla ze strany žalobkyně a) vznesena žádná námitka, co dalšího by mělo být žalovaným k povolovanému záměru opatřováno a prováděno k důkazu.

[11] Městský soud připomněl, že námitky žalobkyně a) vznesené v územním řízení poukazovaly v této souvislosti na zásah do jejího vlastnického práva ke dvěma pozemkům, a sice v podobě ztráty přístupové komunikace. Žalovaný tyto námitky vypořádal tak, že u jednoho z pozemků (parc. č. 143/75, kat. území Lipňany u Skryjí) není poukaz na ztrátu komunikace relevantní, neboť z projektové dokumentace je patrné, že se počítá

pokračování

s vyvlastněním tohoto pozemku. Městský soud doplnil, že z listinných podkladů, které jsou součástí správního spisu, navíc vyplývá, že k tomuto pozemku nevede přístupová komunikace ani v současnosti. U druhého pozemku (parc. č. 206, kat. území Heřmanice u Rouchovan) ve vlastnictví žalobkyně a) pak žalovaný poukázal na aktuálně neexistující přístup na tento pozemek s tím, že v rámci provedení umísťované stavby bude pozemek naopak zpřístupněn po neveřejné areálové účelové komunikaci. Městský soud i v případě druhého pozemku doplnil odkaz na projektovou dokumentaci, z níž plyne existence bran (závor) v oplocení areálu, které budou umožňovat průjezd; přístup k tomuto pozemku tak bude zajištěn. Toto řešení se dle soudu současně promítlo do podmínek výroků II a IX prvostupňového územního rozhodnutí. Městský soud tak vyhodnotil, že konkrétní obsah vznesených námitek stran zásahu do vlastnického práva ani v jednom případě neodůvodňoval potřebu nařizování ústního jednání spojeného s ohledáním na místě za účelem dalšího objasňování skutkového stavu věci.

[12] Stran namítaného procesního pochybení spočívajícího v nekonání ústního jednání a neprovedení ohledání na místě tak dle městského soudu z žalobních tvrzení nebylo možno dovodit případný vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

[13] Důvodnou městský soud neshledal ani námitku, jíž žalobkyně a) vytýká žalovanému opomenutí důkazních návrhů, které navrhovala k prokázání podjatosti oprávněných úředních osob, konkrétně důkazů týkajících se jednak členství představitelů sekce energetiky a jaderných zdrojů žalovaného (vrchního ředitele a jeho zástupce) ve Stálém výboru pro výstavbu nových jaderných zdrojů, jednak činnosti tohoto výboru. Dle městského soudu jsou ze žalobou napadeného rozhodnutí, jakož i z rozhodnutí o námitkách podjatosti seznatelné důvody, pro něž nebyly navrhované důkazy provedeny. Konkrétně městský soud zmínil zejména odlišnost úlohy a výstupů stálého výboru od správní činnosti orgánů rozhodujících v územním řízení. Žalobkyně a) dle městského soudu v námitkách nespecifikovala, jakým způsobem měli členové stálého výboru, jehož činnost se týkala pouze přípravné fáze projektu, zasahovat do územního řízení. Navržené důkazy nezůstaly dle městského soudu opomenuty, ale nebyly provedeny z toho důvodu, že neměly relevantní souvislost s předmětem řízení. Činnost a úloha stálého výboru při přípravě a členství představitelů sekce energetiky a jaderných zdrojů žalovaného v tomto výboru nebyly dle městského soudu předmětem sporu.

[14] Námitku nesprávného posouzení otázky přípustnosti vyvlastnění pozemku parc. č. 143/75 v kat. území Lipňany u Skryjí ve vlastnictví žalobkyně a) pak městský soud vypořádal odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Z ní dle městského soudu vyplývá, že v územním řízení se posuzuje, zda je dán zákonný účel, pro který lze záměrem dotčený pozemek vyvlastnit (vyvlastňovací titul). Stavební úřad se uvedenou předběžnou otázkou zabývá, aniž by předjímal výsledek případného budoucího vyvlastňovacího řízení, v němž bude podrobně zkoumáno naplnění všech zákonných podmínek pro vyvlastnění. Až ve vyvlastňovacím řízení je tak předmětem posouzení, zda nelze účelu vyvlastnění dosáhnout jiným způsobem bez dopadů do práv vyvlastňovaného, anebo alespoň s dopady menšími. Městský soud dále poukázal na obsah spisového materiálu a vydaných správních rozhodnutí, z nichž plyne, že zákonný účel případného budoucího vyvlastnění je v tomto případě dán s odkazem na § 3 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon). Městský soud podotkl, že v územním řízení

postačuje rámcové vymezení souboru staveb a jejich umístění v území, aniž by bylo třeba posuzovat konkrétní rozsah budoucího vyvlastnění konkrétních pozemků. Pozemek ve vlastnictví žalobkyně a) se navíc dle městského soudu jednoznačně nalézá uvnitř plochy nově umísťovaného jaderného zdroje.

I.B Odůvodnění rozsudku městského soudu ve vztahu k žalobním bodům žalobce b)

[15] Ve vztahu k žalobě podané žalobcem b) městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve uvedl, že žalobci b) bylo rozhodnutí o rozkladu doručeno do jeho datové schránky dne 10. 3. 2025. K doručení rozhodnutí veřejnou vyhláškou došlo dne 17. 3. 2025. Dle městského soudu se lhůta pro podání žaloby odvíjela až ode dne doručení rozhodnutí o rozkladu veřejnou vyhláškou, který nastal později. Dřívější doručení rozhodnutí do datové schránky nemohlo vést ke zkrácení lhůty pro podání žaloby žalobcem b).

[16] K věci samé městský soud uvedl, že neshledal pochybení v tom, jakým způsobem správní orgány naložily s podmínkami plynoucími ze závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 30. 8. 2019, č. j. MZP/2019/710/7762 (závazné stanovisko EIA). Městský soud vyhodnotil toto závazné stanovisko jako přezkoumatelné a pochybení nespatořoval ani v tom, že žalovaný do územního rozhodnutí zahrnul veškeré jím stanovené požadavky. V této souvislosti uvedl, že žalovaný byl povinen závazné stanovisko EIA respektovat a podmínky v něm uvedené převzít do výrokové části rozhodnutí, a to včetně podmínky č. 44, kterou žalobce b) rozporoval (měření hluku z provozu jaderné elektrárny), byť se týkala až samotného provozu. Případná nadbytečnost zahrnutí této podmínky nemohla založit nezákonnost vydaného rozhodnutí. K nevyhovění návrhu na změnu podmínky č. 44 pak městský soud uvedl, že úprava navržená žalobcem b) by nedůvodně posouvala počátek měření hluku, aniž pro to byl dán důvod.

[17] K požadavku žalobce b) na uložení podmínky v podobě plánu monitoringu stavu životního prostředí v dotčeném území, kterému správní orgány nevyhověly, městský soud uvedl, že žalobce b) neuvedl konkrétní důvody pro uložení této podmínky ani to, co konkrétně by mělo být obsahem monitorování. Žalobce b) taktéž neuvedl, které složky životního prostředí vydaná rozhodnutí nezohlednila, a proto budou z pohledu žalobce b) chráněny nedostatečně. Odkazy žalobce b) na rozhodnutí v jiných řízeních městský soud nepovažoval za příléhavé z důvodu skutkových odlišností a odlišnosti typu staveb (silniční projekty).

[18] K podmínce týkající se jednání osoby zúčastněné na řízení I (žadatele) s okolními obcemi o výsadbě stromů ke zmírnění vlivu staveb na krajinu městský soud připomněl, že již projektová příprava byla koncipována tak, aby byl negativní vliv jaderné elektrárny omezen na co nejnížší míru. Minimalizace zásahu do krajinného rázu prostřednictvím výsadby stromů bude odvislá od postoje jednotlivých obcí, což je dle městského soudu přístup souladný se zájmy na ochraně přírody a krajiny, jakož i se zájmy obcí, na jejichž sídla bude mít umístění jaderné elektrárny největší vliv. Požadavek žalobce b) na změnu či úplné zrušení této podmínky považoval městský soud za nedůvodný a s ohledem na zájmy dotčených obcí též za nerozumný. Dle městského soudu jsou to právě dotčené obce, které mají mít možnost se vyjádřit k výsadbě dřevin na vlastním území za účelem zmírnění vizuálního vlivu stavby na intravilán sídel.

pokračování

[19] K povolenému kácení dřevin městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že jednotlivá závazná stanoviska ke kácení dřevin byla vydávána ve vzájemné souvislosti, obsahově na sebe navazují (zejména co do rozsahu a umístění náhradní výsadby), aniž by bylo striktně rozlišováno mezi dílčími stavbami. Ačkoli náhradní výsadba nebyla ukládána zvlášť ve vztahu ke každému dílčímu povolenému kácení, její celkový rozsah v souhrnu odpovídá celkovému rozsahu povolovaného kácení. Závazná stanoviska i rozhodnutí správních orgánů tedy městský soud považoval za dostatečně odůvodněná a odborně podložená.

[20] V návaznosti na námitky žalobce b) městský soud potvrdil, že ke kácení dřevin dojde až při realizaci stavby. K samotné době kácení městský soud uvedl, že kácení dřevin není právní úpravou omezeno výlučně na dobu mimo vegetační období, byť se samozřejmě upřednostňuje kácení v období vegetačního klidu. Takto jsou vymezeny i jednotlivé podmínky závazných stanovisek, které upřednostňují kácení v období vegetačního klidu. Žalobce b) spojoval požadavek kácení pouze v období vegetačního klidu s ochranou živočichů, především hnízdících ptáků. K tomu městský soud ve shodě se správními orgány uvedl, že ochrana živočichů byla řešena odděleně, kontrolní mechanismy a dohled byly nastaveny dostatečně. Městský soud se vypořádal rovněž s požadavkem žalobce b) na doplnění povinnosti náhradní výsadby dřevin o podmínku, aby v případě jejich uschnutí byl obratem vysazen stejný druh dřeviny.

II. Kasační stížnosti a další vyjádření

[21] Žalobkyně a) a žalobce b) podali proti rozsudku městského soudu kasační stížnosti.

II.A Kasační stížnost žalobkyně a) a související vyjádření

[22] Žalobkyně a) městskému soudu vytýká, že nepřezkoumatelně a nesprávně posoudil otázku věcné a funkční příslušnosti správních orgánů k vedení územního řízení. Řízení zahájené v červnu roku 2021 u Městského úřadu Třebíč měl tento obecný stavební úřad dle žalobkyně a) dokončit. Přechodné ustanovení čl. XXXI novely č. 152/2023 Sb. (účinné od 1. 7. 2023) nemělo být ve věci vůbec aplikováno. Žalobkyně a) uvedla, že navzdory jazykovému znění tohoto ustanovení a záměru zákonodárce je klíčovým objektivně teleologický výklad vycházející ze smyslu a účelu práva a dále výklad ústavně konformní. Dle žalobkyně a) byla změna procesní úpravy přijata cíleně a účelově tak, aby změnila věcnou příslušnost rozhodujícího správního orgánu právě v této jediné věci, a to s cílem ovlivnit průběh a výsledek řízení. Městský soud se dle žalobkyně a) posouzení ústavní konformity čl. XXXI vyhnul. Žalobkyně a) trvá na tom, že soudy mohou překročit text právní normy za pomoci analogie či teleologické redukce, a to za účelem ústavně konformního výkladu a dodržení smyslu a účelu právní úpravy. Dále uvedla, že přestože se zákaz pravé retroaktivity nevztahuje na procesní ustanovení, v tomto případě nebylo možné uvedený závěr mechanicky aplikovat, neboť řešená procesní norma (přechodné ustanovení) byla přijata účelově pro tuto jedinou konkrétní věc. S uvedenou skutečností se městský soud v napadeném rozsudku nevypořádal. Žalobkyně a) dále namítá, že se městský soud nezabýval ani načasováním a rozsahem dopadu přechodného ustanovení, jakož ani tím, zda naplňuje znak obecnosti právní normy. Žalobkyně a) považuje přechodné ustanovení za neslučitelné s materiálním pojetím právního státu.

[23] Žalobkyně a) dále vytkla městskému soudu, že se nevypořádal s námitkou podjatosti, kterou uplatnila jako námitku objektivní a institucionální, kdy kumulace postavení ministra a žalovaného jako rozhodujících orgánů a zároveň jako faktického investora vytvářejí strukturální konflikt způsobilý vyvolat pochybnosti o nestrannosti rozhodovacího procesu. Dle žalobkyně a) je názor soudu, dle kterého může být rozhodnutí žalovaného nezákonné pouze tehdy, pokud se ekonomická závislost úřední osoby promítla do obsahu rozhodnutí, v rozporu s judikaturou rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, dle které musí být systémové riziko podjatosti zaměstnanců státu vnímáno obdobně jako u úředníků územních samospráv. Dle žalobkyně a) jsou procesní záruky integrity státních úředníků navíc slabší než v případě úředníků územních samospráv. Nejvyšší správní soud v minulosti považoval za problematickou úpravu vylučující aplikaci § 14 správního řádu na vedoucí ústředních správních úřadů a navrhl Ústavnímu soudu její zrušení. Nelze ji tedy fakticky rozšiřovat i na osoby podřízené. Nedostatečnost institucionálního uspořádání soustavy správních orgánů nemůže jít dle žalobkyně a) k její tíži. V situaci, kdy bude u všech úředních osob dána pochybnost o jejich podjatosti, musí být nalezena taková úřední osoba, u níž je riziko podjatosti co možná nejmenší.

[24] Městský soud dle žalobkyně a) vypořádal její námitky toliko odkazem na chybné závěry správního rozhodnutí o námitce podjatosti. Úkolem městského soudu však nebylo ověřovat, zda se správní orgán námitkou zabýval, nýbrž posoudit, zda jeho závěry obstojí. Z napadeného rozsudku není dle žalobkyně a) patrný jakýkoli vlastní úsudek. Soud se dle žalobkyně a) nezabýval kumulativním účinkem skutečností zakládajících podjatost (členství ministra a dalších osob ve Stálém výboru pro výstavbu nových jaderných zdrojů, obsah první prováděcí smlouvy o spolupráci při výstavbě nového jaderného zdroje v lokalitě Dukovany, nestandardní míra finanční podpory záměru), jakož ani tvrzeními k jednotlivým osobám z vedení ministerstva. Dále žalobkyně a) namítla, že ve vztahu k těmto skutečnostem nebyly v předchozím řízení provedeny jí navržené důkazy (např. první prováděcí smlouva označená výše nebo zápisy a usnesení stálého výboru). V kasační stížnosti pak žalobkyně a) popsala, jak měly tyto důkazy ovlivňovat nestrannost osob nadřízených oprávněné úřední osoby Z. F., která ve věci rozhodovala. Žalobkyně a) pak v této souvislosti namítá, že jí městský soud vytýká, že neprokázala existenci nadstandardních okolností svědčících o podjatosti, zároveň však odmítl důkazy, které za tím účelem navrhovala provést.

[25] Vadná argumentace městského soudu mívá dle žalobkyně a) jádro žalobní argumentace, která nesměřovala k subjektivním postojům jednotlivých úředních osob, nýbrž k nastavení institucionálních vztahů a kumulaci funkcí. Napadený rozsudek je z tohoto důvodu nepřezkoumatelný, neboť není patrné, jakými úvahami se městský soud řídil při posuzování systémové podjatosti jako institucionálního jevu a proč považoval převzetí závěrů správních orgánů za dostačující.

[26] Žalobkyně a) rovněž nesouhlasila s argumentací městského soudu vztahující se k nekonání ústního jednání a neprovedení ohledání na místě. Neztotožňuje se se závěrem městského soudu, že v daném případě nekonání ústního jednání nepředstavovalo vadu řízení s vlivem na zákonnost vydaných rozhodnutí. Příslušné pasáže napadeného rozsudku navíc označila za nepřezkoumatelné pro vnitřní logický rozpor.

pokračování

[27] Žalovaný v územním řízení porušil dle žalobkyně a) zásadu bezprostřednosti dokazování a její právo účasti na dokazování. Tato procesní práva je nutno ve správním soudnictví chránit bez ohledu na to, zda se vytýkané procesní vady projeví ve výsledku řízení a v zásahu do vlastnického práva žalobkyně. Žalobkyně a) namítala, že ačkoliv žalovaný disponoval obsáhlým spisovým materiálem, měly být jednotlivé listiny obsažené ve správním spisu provedeny k důkazu při ústním jednání, přičemž by postačovalo konstatování jejich existence. Žalobkyně rovněž zpochybnila, zda žalovaný disponoval poznatky o dotčeném území, kterými disponoval Městský úřad Třebíč jako původní věcně a místně příslušný stavební úřad. Nařízení ústního jednání pak žalobkyně a) považovala za nutné i z toho důvodu, že územní plány dotčených obcí (na rozdíl od krajských zásad územního rozvoje) umístění řešeného záměru neumožňují. Pokud je třeba nařídit ústní jednání v případech, kdy neexistuje územní plán pro území, kam je stavba umisťována (§ 87 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006), je třeba shodně postupovat i v případě, kdy územní plány pro dotčené území sice existují, avšak umístění záměru neumožňují.

[28] V další kasační námitce žalobkyně a) poukázala na jí navržené důkazy, které ministr průmyslu a obchodu odmítl provést v rozkladovém řízení. Tyto důkazy souvisely dle žalobkyně a) s členstvím představitelů sekce energetiky a jaderných zdrojů žalovaného (vrchního ředitele a jeho zástupce) ve Stálém výboru pro výstavbu nových jaderných zdrojů a činností tohoto výboru. Žalobkyně a) vytkla městskému soudu redukování otázky nadbytečnosti provádění těchto důkazů pouze na prokazování existence členství vyjmenovaných osob v uvedeném výboru, zatímco ona ve správním řízení navrhovala provést k důkazu rovněž zápisy a usnesení stálého výboru, jimiž zamýšlela doložit zájem jeho členů na realizaci projektu. Provedení těchto důkazů by dle žalobkyně a) prokázalo vyloučení představitelů sekce energetiky a jaderných zdrojů žalovaného, což by vedlo rovněž k automatickému vyloučení oprávněných úředních osob Z. F. a L. H. z odboru stavebního úřadu v řízení v prvním stupni. Žalobkyně a) dále městskému soudu vytkla, že i on tyto opomenuté důkazy neprovedl, byť je v soudním řízení navrhovala.

[29] Žalobkyně a) pokládá napadený rozsudek za nepřezkoumatelný a nesprávný též pro nedostatečnost a chybnost závěrů vyslovených ve vztahu k otázce, jak široce má být v územním řízení zkoumána možnost budoucího vyvlastnění pozemku. Žalobkyně a) rozporuje dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se dle jejího názoru nevypořádává se skutečností, že již samotné územní rozhodnutí představuje zásah do právní sféry vlastníka pozemku, na který je stavba umisťována. Vlastník pozemku v takovém případě již nemůže sám získat územní rozhodnutí a stavební povolení na jiný odlišný záměr, čímž je jeho vlastnické právo omezeno. Z tohoto důvodu nelze dle žalobkyně a) v územním řízení redukovat otázku možného vyvlastnění na pouhé mechanické konstatování vyvlastňovacího účelu. Žalobkyně a) zdůraznila, že územní rozhodnutí vytváří prostor také pro další zásahy do práv vlastníků pozemků. Připomněla povinnost stavebního úřadu vypořádat se v řízeních s námitkami imisí (zejména hlukových) a předcházet sporům plynoucím z překročení míry přiměřené místním poměrům. Stavební úřad tak nesmí do území vpustit záměr, u něhož takové riziko existuje. Dále žalobkyně a) namítala, že městský soud a správní orgány nesprávně dovodily přípustnost vyvlastnění pozemku v jejím vlastnictví, aniž by bylo zřejmé, jaký konkrétní záměr má být na tomto pozemku realizován. Žalobkyně upozornila, že z dokumentace vyplývá toliko obrys areálu jaderného zařízení o rozloze cca 100 ha, avšak rozmístění jednotlivých staveb není z dokumentace zřejmé.

[30] Žalobkyně a) taktéž namítala rozpor mezi odůvodněním obsaženým v písemném vyhotovení rozsudku a odůvodněním sděleným soudem při ústním vyhlášení rozsudku. Ve vztahu k systémové podjatosti je podle žalobkyně a) ústní odůvodnění založeno na jednoduchých úvahách, zatímco písemné vyhotovení odůvodnění rozsudku je vystavěno na odlišné a výrazně širší argumentační konstrukci, která nebyla součástí ústního odůvodnění. Obdobný rozpor existuje dle žalobkyně a) také ve vztahu k odůvodnění otázky posuzování podmínek vyvlastnění v územním řízení a rovněž ve vztahu k námitce porušení zásady bezprostřednosti správního řízení. V důsledku těchto rozporů je dle žalobkyně a) napadený rozsudek vnitřně rozporný, nesrozumitelný a nepřezkoumatelný.

[31] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně a) poukázal na to, že jeho věcná příslušnost k vedení územního řízení byla dostatečně vypořádána v žalobou napadeném rozhodnutí a rovněž v rozsudku městského soudu, na který žalovaný odkázal. Také v otázce podjatosti žalovaný pokládá napadený rozsudek za řádně odůvodněný. Důkazy navrhané žalobkyní a), které nebyly v předchozím řízení provedeny, nepovažuje žalovaný za opomenuté. Žalovaný se vyjádřil rovněž k námitce nekonání ústního jednání. Uvedl, že z podání žalobkyně a) učiněných v průběhu řízení ani z jiných okolností nevyplývá potřeba provádění ústního jednání spojeného s ohledáním na místě. K nedodání souhlasu vlastníka dotčených pozemků se záměrem žalovaný odkázal na možnost vyvlastnění těchto pozemků a na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu k této otázce, od níž se městský soud v této věci neodchýlil. K tvrzenému rozporu mezi ústně vyhlášeným odůvodněním rozsudku a jeho písemným vyhotovením žalovaný upozornil, že soudem ústně deklarované důvody zcela korespondují s textem písemného odůvodnění rozsudku, které je podrobnější, což je vzhledem k rozsáhlosti projednávané materie pochopitelné.

[32] Ke kasační stížnosti podala obsáhlé vyjádření také osoba zúčastněná na řízení I (žadatel). V něm upozornila, že většina žalobních i kasačních námitek žalobkyně a) se týká procesních otázek, u nichž mnohdy vůbec není zřejmé, jakým způsobem by se tvrzená procesní pochybení měla a mohla promítnout do hmotných práv žalobkyně a). Oba pozemky, kvůli kterým byla žalobkyně a) účastníkem územního řízení, nakoupila v letech 2016 a 2018, kdy již bylo zřejmé, že se nalézají v ploše vymezené zásadami územního rozvoje pro rozšíření elektrárny Dukovany. Obdobně žalobkyně a) postupovala i v minulosti v případech jiných významných záměrů. To dle osoby zúčastněné na řízení I (s přihlédnutím k charakteru vznesených námitek) vzbuzuje pochybnosti o skutečných důvodech podání žaloby a kasační stížnosti a vede k úvahám o obstrukčním přístupu a taktice žalobkyně a) za účelem dosažení výhodnějších podmínek pro odkup pozemků. Osoba zúčastněná na řízení I se dále podrobně vypořádala s jednotlivými okruhy kasačních námitek, které ve shodě s městským soudem, na jehož rozsudek v příslušných částech odkázala, neshledala důvodnými.

[33] Žalobce b) a osoby zúčastněné na řízení II až V se ke kasační stížnosti žalobkyně a) nevyjádřili.

II.B Kasační stížnost žalobce b) a související vyjádření

[34] Proti rozsudku městského soudu podal kasační stížnost také žalobce b), v níž namítl, že se městský soud zabýval jeho argumentací pouze obecně, nezaměřil se na její podstatu

pokračování

a část argumentace vůbec nevypořádal. Z tohoto důvodu považuje žalobce b) napadený rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný.

[35] Žalobce b) připomněl, že v územním řízení navrhoval uložení podmínky, kterou nazval jako plán monitoringu stavu životního prostředí v dotčeném území. Dle této podmínky měl být souhrnně monitorován vliv záměru na životní prostředí, neboť z podmínek vydaného územního rozhodnutí nevyplyvá, že by osoba zúčastněná na řízení I byla povinna předložit plán sledování jednotlivých složek životního prostředí. Uložené podmínky se dle názoru žalobce b) vztahují pouze k monitorování životního prostředí z malé části. Chybí ucelený plán sledování složek životního prostředí a veřejného zdraví. Tomuto návrhu však správní orgány nevyhověly a rovněž městský soud uvedený přístup nesprávně potvrdil, aniž se uložení této podmínky dostatečně věnoval, přestože jsou mu z jeho úřední činnosti známy i případy uložení takového opatření. Žalobce b) konkrétně odkázal na jiná řízení, v nichž byl pro nejrůznější silniční záměry určitý typ sledování některých složek životního prostředí uložen.

[36] Dále žalobce b) rozporoval podmínku, dle které je osoba zúčastněná na řízení I před zahájením výstavby povinna oslovit okolní obce s nabídkou výsadby dřevin ke zmírnění vizuálního vlivu stavby na intravilán sídla. Žalobce b) se domnívá, že dohodou osoby zúčastněné na řízení I a okolních obcí by došlo k porušení jeho práv, neboť v takovém případě by se již nemohl v budoucnu vyjádřit k výsadbě dřevin a zásahu do krajinného rázu a uplatnit připomínky. Žalobce b) namítá, že nemohl připomínky uplatnit ani v nynějším řízení, neboť uložená podmínka nebyla dostatečně konkrétní tak, aby na ni mohl reagovat. Nejednalo se ani o podmínku spojenou s náhradní výsadbou navazující na kácení dřevin, jak uváděl městský soud, nýbrž o zásah do ochrany krajinného rázu. Postup správních orgánů proto odporoval § 12 odst. 2 zákona č. 14/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

[37] Městský soud se rovněž nezabýval odkazem žalobce b) na rozhodnutí o kácení dřevin v jiných řízeních. Žalobce b) upozornil, že městský soud se soustředil na obsah závazných stanovisek, aniž se dostatečně věnoval odůvodnění kácení dřevin obsaženému přímo v územním rozhodnutí. V územním a následně i rozkladovém rozhodnutí je dle žalobce b) kácení dřevin odůvodněno nedostatečně a jsou v něm také obsaženy rozpory, které městský soud dostatečně nevypořádal. Dle žalobce b) chybí doložení naplnění náležitostí stanovených právní úpravou, jakož i podklady, na jejichž základě bylo o kácení a náhradní výsadbě rozhodováno.

[38] Žalobce b) zároveň požadoval upravit podmínky kácení dřevin. Opětovně upozornil, že uložené podmínky stanovily, že by ke kácení mělo docházet zpravidla v období vegetačního klidu. Žalobce b) žádal, aby nebylo možné kácet mimo období vegetačního klidu, anebo pouze za přísných podmínek. Kácení mimo období vegetačního klidu by dle jeho názoru mělo být výjimečné a mělo by být náležitě odůvodněno. Pokud by mělo dojít ke kácení v období vegetace, muselo by být dle žalobce b) uloženo, že kácení bude předcházet podrobná kontrola zoologem, zda nedojde k nepřiměřenému zásahu do hnízdišť ptáků. Posouzení městského soudu v napadeném rozsudku nepovažuje žalobce b) za dostačující k zajištění ochrany hnízdicích ptáků.

[39] Žalobce b) dále uvedl, že s kácením dřevin byla spojena také podmínka náhradní výsadby a pětileté péče o vysazené dřeviny, k nimž žalobce navrhl doplnit, aby v případě

vážného poškození měla osoba zúčastněná na řízení I povinnost ihned vysadit stejný typ dřeviny. Ačkoli uložení tohoto požadavku nebrání dle žalobce b) žádná překážka, správní orgány přesto tomuto požadavku nevyhověly, což městský soud potvrdil.

[40] Pochybení pak žalobce b) spatřoval rovněž v převzetí všech podmínek vyjmenovaných v závazném stanovisku EIA do územního rozhodnutí. Žalobce b) upozornil, že některé podmínky již byly splněny, některé se netýkaly územního řízení či povolovaného záměru. Dle žalobce b) dochází ukládáním nadbytečných podmínek k procesnímu chaosu a k porušování práv účastníků řízení. Městský soud se touto námitkou dostatečně nezabýval a nezohlednil odkazovanou judikaturu. Žalobce b) konkrétně rozporoval podmínku č. 44 závazného stanoviska EIA, která stanovila provést současně se zahájením zkušebního provozu měření hluku a v případě překročení hygienických limitů hluku provést dodatečná protihluková opatření. Ministr průmyslu a obchodu k této podmínce v rozhodnutí o rozkladu uvedl, že se týká stavebního řízení, s čímž žalobce b) souhlasí. Měření hluku se týká vlastního provozu jaderné elektrárny, nikoli jejího umístění v území. V územním rozhodnutí tedy byla stanovena podmínka, která se tohoto řízení netýkala. To dle žalobce b) povede k tomu, že ve stavebním řízení již nebude možno tuto podmínku zpochybnit, neboť je uvedena v územním rozhodnutí. Tímto postupem došlo k narušení legitimního očekávání žalobce b) a porušení principu proporcionality a právní jistoty. Žalobce b) rovněž navrhl upřesnění této podmínky, neboť její znění nepovažuje za jasné.

[41] Žalobce b) taktéž rozporuje poučení, kterého se mu dostalo v napadeném rozsudku, v němž městský soud poučil účastníky řízení a osoby zúčastněné na řízení toliko o možnosti podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení rozsudku. V poučení však dle žalobce b) chybí informace, že územní řízení probíhalo dle zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, a proto nelze podat blanketní kasační stížnost. Nutnost poučení o této skutečnosti žalobce b) vyvozuje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 As 125/2024.

[42] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce b) ztotožnil se závěry městského soudu. Uvedl, že nebylo zapotřebí ukládat podmínku souhrnného monitoringu životního prostředí, neboť ochrana životního prostředí je garantována jednotlivými environmentálními podmínkami. Požadavky na úpravu kácení dřevin a jejich výsadbu považuje žalovaný zčásti za nedůvodné, zčásti za neopodstatněné, neboť by se jednalo o podmínky duplicitní k podmínkám již uloženým. K závaznému stanovisku EIA žalovaný uvedl, že toto stanovisko bylo potvrzeno kladným revizním závazným stanoviskem. Rovněž poučení obsažené v napadeném rozsudku pokládá žalovaný za dostatečné. Žalobce b) nebyl nijak dotčen na svých právech, neboť kasační stížnost podal řádně a včas.

[43] Ke kasační stížnosti žalobce b) se obsáhle vyjádřila také osoba zúčastněná na řízení I. Upozornila na značnou nepřehlednost kasační argumentace a rovněž na to, že některé žalobní námitky byly žalobcem b) uplatněny až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, a proto se jednalo o žalobní body opožděné. Osoba zúčastněná na řízení I dále podrobně reagovala na jednotlivé kasační námitky, které s odkazem na příslušné pasáže napadeného rozsudku nepovažuje ve shodě s městským soudem za důvodné.

pokračování

[44] Žalobkyně a) a osoby zúčastněné na řízení II až V se ke kasační stížnosti žalobce b) nevyjádřily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[45] Nejvyšší správní soud kasační stížnosti posoudil a dospěl k závěru, že nejsou důvodné.

III.A Posouzení kasační stížnosti žalobkyně a)

III.A.1 Věcná příslušnost žalovaného

[46] Žalobkyně a) v podané žalobě (viz body 10 až 48) obsáhle argumentovala, proč ve věci neměl být aplikován čl. XXXI (přechodné ustanovení) zákona č. 152/2023 Sb., který stanoví, že *řízení a jiné postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí stavební úřad, který se stal příslušným k vedení řízení nebo provedení postupu v dané věci podle tohoto zákona*.

[47] V tomto případě řízení zahájené u obecného stavebního úřadu dokončil žalovaný, a to s odkazem na § 16 odst. 4, který byl do stavebního zákona z roku 2006 vložen novelou č. 152/2023 Sb. Podle tohoto ustanovení *působnost stavebního úřadu u staveb v areálu jaderného zařízení a staveb s těmito stavbami souvisejících vykonává Ministerstvo průmyslu a obchodu*.

[48] Žalobkyně a) v předchozím řízení poukazovala především na § 132 správního řádu (zásadu *perpetuatio fori*), věnovala se jazykovému významu rozporovaného přechodného ustanovení a zdůrazňovala povinnost teleologického výkladu, jakož i výkladu ústavně konformního s ohledem na zákaz právé retroaktivity.

[49] Městský soud v napadeném rozsudku podrobně odůvodnil, proč užití přechodného ustanovení čl. XXXI novely č. 152/2023 Sb. neshledal v souzené věci nezákonným ani neústavním (viz body 495 až 523 odůvodnění a jejich stručná rekapitulace výše). Kasační námitka žalobkyně a) směřující proti nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku v této části proto není důvodná.

[50] Nejvyšší správní soud zároveň považuje závěry městského soudu za věcně správné a souladné se zákonem, s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i s principy demokratického právního státu. Nezpochybňuje názor žalobkyně a), že za splnění určitých předpokladů mohou soudy překročit text právního předpisu (za pomoci analogie nebo teleologické redukce). Ani městský soud tento názor nezpochyboval, považoval jej ovšem [na rozdíl od žalobkyně a)] nikoli za výklad, ale již za dotváření práva, pro které v souzené věci neshledal dostatečné důvody. Se závěry městského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[51] Již Ústavní soud vyslovil v nálezu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 318/06 (N 221/47 SbNU 911), že při nalézání pravidel pro stanovení působnosti orgánů veřejné moci nemohou být ani teleologické argumenty důvodem pro aplikaci práva, která nemá oporu ve výslovné dikci právního předpisu. V případě kompetenčních pravidel určujících působnost orgánů

veřejné moci (v nejširším smyslu, tj. jak pravomoci, tak i věcné či místní příslušnosti) je dle Ústavního soudu vyloučena jak analogie, tak teleologická redukce, a sice s jedinou výjimkou analogie k uzavření tzv. právé mezery v zákoně, tedy řešení situace, kdy právní řád vůbec nestanoví, který orgán je k vedení určitého řízení příslušný. To však nebyl nyní projednávaný případ. Ústavní soud k tomu v bodech 20 a 21 odůvodnění nálezů výslovně uvedl: *„Při nalézání pravidel pro stanovení působnosti orgánů veřejné moci nemohou být teleologické argumenty důvodem pro aplikaci práva, která nemá oporu ve výslovně dikci právního předpisu. Z tohoto důvodu je v těchto případech vyloučena analogie jako aplikace práva přesahující nejširší možný jazykový význam ustanovení právních předpisů. Výjimečně může být přípustná jen analogie k uzavření tzv. právé (logické či technické) mezery v zákoně. Tato mezera je dána tehdy, pokud právní řád upravuje určité řízení, avšak vůbec nestanoví, který orgán je k jeho vedení příslušný.“* (...) *„Má-li tedy podle dikce příslušného ustanovení právního předpisu určitý orgán veřejné moci rozhodnout o podaném návrhu, nelze se povinnosti rozhodnout zprostit teleologickou argumentací.“* Z uvedeného vyplývá, že správním orgánům ani soudům nepřísluší dotvářet právo nad rámec nepochybného jazykového vyjádření jakékoli kompetenční normy. Městský soud proto nepochybil tím, že na daný případ aplikoval § 16 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 dle jednoznačného znění přechodného ustanovení obsaženého v čl. XXXI novely č. 152/2023 Sb.

[52] Zároveň dle Nejvyššího správního soudu není pravda, že by se městský soud vyhnul posouzení ústavní konformity přechodného ustanovení obsaženého v čl. XXXI novely č. 152/2023 Sb. Úvahy městského soudu stran posuzování ústavnosti tohoto ustanovení zcela korespondovaly s žalobní argumentací. V odůvodnění napadeného rozsudku městský soud odmítl konstrukci o neústavnosti přechodného ustanovení pro tvrzenou pravou retroaktivitu a správně poukázal na skutečnost, že přechodné ustanovení pravou retroaktivitu vůbec nezaložilo, neboť nezměnilo postavení účastníků správního řízení [včetně žalobkyně a)] zpětně, ale toliko určilo správní orgán, který po účinnosti novely stavebního zákona řízení dokončil. S tímto závěrem žalobkyně a) v kasační stížnosti vůbec nepolemizuje.

[53] K otázce zpochybňované obecnosti právních norem Nejvyšší správní soud uvádí, že přechodné ustanovení je formulováno obecně. Splňuje tedy požadavek na obecnost právní normy, neboť dopadalo na všechna případná řízení vedená obecnými stavebními úřady ohledně staveb ve všech areálech jaderných zařízení v České republice, jakož i staveb s těmito stavbami souvisejících, a to po celou dobu účinnosti této právní úpravy. Městský soud pak nebyl povinen zkoumat [jak požadovala žalobkyně a)], na jakou množinu případů se přechodné ustanovení a § 16 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 vztahovaly kromě nyní souzené věci.

[54] Účinnost uvedených ustanovení sice byla časově omezena, neboť od 1. 1. 2024 se věcně a funkčně příslušným pro povolování staveb v areálech jaderných zařízení a staveb souvisejících stal Dopravní a energetický stavební úřad (dále jen „DESÚ“). Ani v této skutečnosti však Nejvyšší správní soud nespatřuje „nekalý“ záměr zákonodárce, jak jej naznačuje žalobkyně a). Vzhledem k tomu, že nově zřizovaný DESÚ začal svoji agendu vykonávat právě až ke dni 1. 1. 2024, nemohla být na něj dříve přenesena jakákoli věcná působnost. Z tohoto důvodu zákonodárce určil novelou č. 152/2023 Sb. věcně příslušným nejprve žalovaného (ode dne 1. 7. 2023) s tím, že podle nově přijaté právní úpravy nového stavebního zákona (§ 32b zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon) povede od 1. 1. 2024 nově

pokračování

zahajovaná územní řízení v prvním stupni DESÚ a žalovaný bude jako jeho nadřízený správní orgán rozhodovat o odvoláních, tedy ve druhém stupni.

[55] Stran samotného přenosu kompetencí povolování vymezených staveb z obecných stavebních úřadů na žalovaného se pak Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje s úvahami městského soudu, který z hlediska smyslu a účelu přijaté novely stavebního zákona správně zdůraznil specifickou povahu míst povolovaných staveb (areály jaderných zařízení), povahu těchto staveb a s tím související potřebu větší odbornosti úředního aparátu, specializace a kapacity úřadu, a to za účelem zefektivnění průběhu povolovacích řízení. Nejvyšší správní soud má ve shodě s městským soudem za to, že popsanému smyslu a účelu novelizace, která vedla k přenosu kompetencí na ústřední správní úřad, plně odpovídá rovněž přechodné ustanovení čl. XXXI novely č. 152/2023 Sb. zakotvující okamžitý přenos těchto kompetencí již u běžících řízení.

III.A.2 Podjatost ministra a jemu podřízených osob

[56] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku stran vypořádání otázky podjatosti. Tvrzení žalobkyně a), že z napadeného rozsudku není patrný jakýkoli vlastní úsudek městského soudu, neodpovídá skutečnosti. Městský soud v bodech 525 až 527 rekapituloval závěry správních orgánů ve vztahu k uplatněným námitkám podjatosti, aby je následně sám věcně vypořádal. Nejprve městský soud v bodech 528 až 541 odůvodnění provedl podrobný právní výklad dané problematiky a poté v bodech 543 až 551 posoudil podjatost ministra průmyslu a obchodu a dalších úředních osob. Pokud městský soud v některých pasážích odkazuje na závěry správních orgánů s tím, že se s nimi ztotožňuje, nepředstavuje tato skutečnost nepřezkoumatelnost rozsudku. Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již dříve vyřčené. Soud tak v případě shody mezi vlastním názorem a odůvodněním správních orgánů může odkázat na toto odůvodnění (viz např. rozsudek ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, nebo ze dne 2. 3. 2023, č. j. 6 Afs 3/2022-33, bod 18).

[57] Ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu upravuje hmotněprávní podmínky podjatosti tak, že *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen "úřední osoba"), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.* Podle odst. 2 téhož ustanovení *úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.* Následující odstavce 3 až 5 upravují procesní postup při řešení možné podjatosti. Odstavec 7 téhož ustanovení, dle kterého se *ustanovení předchozích odstavců nepoužijí pro vedoucí ústředních správních úřadů,* pak vylučuje aplikaci hmotněprávních podmínek podjatosti i procesní úpravu jejího řešení na vedoucí ústředních správních úřadů.

[58] Návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení § 14 odst. 7 správního řádu Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09. V něm Ústavní soud vysvětlil, že citované ustanovení nebrání správním soudům (na rozdíl od správních orgánů) posuzovat podjatost vedoucích ústředních správních úřadů v rozkladových řízeních, neboť

soudy v řízení neaplikují § 14 odst. 7 (dříve § 14 odst. 6) správního řádu, nýbrž přímo čl. 36 odst. 1 Listiny. Zároveň Ústavní soud v uvedeném usnesení potvrdil, že samotná existence důvodů pro vyloučení úřední osoby pro její podjatost v případě vedoucích ústředních správních úřadů nepostačuje, neboť soud „*je povinen se dále zabývat otázkou, zdali se tato okolnost promítla v nezákonnosti správního rozhodnutí, příp. v dalších vadách řízení, jež předcházelo jejímu vydání, jež pak opodstatňují závěr o důvodnosti žaloby*“. Pouze výsledná nezákonnost správního rozhodnutí (popř. výskyt dalších vad předcházejícího řízení s podjatostí nesouvisejících), nikoli samotná podjatost může tedy dle Ústavního soudu vést ke zrušení rozkladového rozhodnutí vedoucího ústředního správního úřadu.

[59] V rozsudku ze dne 16. 10. 2017, č. j. 7 As 281/2016-26 (bod 64), pak Nejvyšší správní soud přisvědčil názoru odborné literatury (VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 191), že uplatnění ustanovení o podjatosti a vyloučení úředních osob je v případě vedoucích ústředních správních úřadů vyloučeno nikoli proto, že by se tyto osoby nemohly dostat do situace, kdy u nich budou dány důvody podjatosti, ale z toho důvodu, že taková situace by s ohledem na postavení těchto osob v systému státní správy neměla řešení. Není tu totiž specializovaný nadřízený orgán, který by o vyloučení vedoucího ústředního orgánu státní správy rozhodoval, a není nikdo, kdo by mohl namísto případně vyloučeného vedoucího rozhodovat.

[60] V nyní posuzované věci městský soud v návaznosti na výše uvedené správně uzavřel, že ani případné důvody podjatosti by u ministra průmyslu a obchodu, který ve věci rozhodoval v rozkladovém řízení, nemohly vést k jeho vyloučení ve správním řízení, a to s ohledem na výslovné znění § 14 odst. 7 správního řádu. Právo účastníků na spravedlivý proces, včetně jeho složky nestrannosti, je totiž v případě rozhodujícího vedoucího ústředního správního úřadu (zde ministra) pod ochranou moci soudní.

[61] K této roli a úkolům správních soudů pak městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že na základě podané žaloby se soudy zabývají a přezkoumávají zákonnost vydaného správního rozhodnutí. Pokud by rozhodnutí ministra o rozkladu bylo nezákonné, přičemž jeho nezákonný obsah by byl důsledkem podjatého přístupu ministra, soud v takovém případě správní rozhodnutí zruší a závazným právním názorem ministra zaváže, jak má věc posoudit a rozhodnout. Nejvyšší správní soud uvádí, že toto východisko je souladné nejen se závěry výše citovaného usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/09, ale také s názory odborné literatury (viz výše citovaný komentář J. Vedrala, str. 192), přičemž se s ním ztotožňuje také Nejvyšší správní soud. Městský soud proto nepochybil, nezrušil-li žalobou napadené rozhodnutí pro tvrzenou podjatost ministra, aniž současně z důvodu podjatosti shledal nezákonnost jeho obsahu.

[62] K podjatosti dalších oprávněných úředních osob, které se bezprostředně podílely na vydání správních rozhodnutí u žalovaného (osoby Z. F. a L. H. v prvním stupni, osoby E. M. a F. Ž. ve druhém stupni), pak Nejvyšší správní soud předepisuje, že u nich žalobkyně a) spatřovala namítanou podjatost zejména v tvrzené nadkritické míře systémového rizika podjatosti.

[63] Konceptem systémového rizika podjatosti, které právní úprava výslovně neupravuje, se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v usnesení ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS. V něm rozšířený senát zdůraznil, že

pokračování

rozhodování nepodjatou osobou je významnou zárukou spravedlivosti každého rozhodovacího procesu, neboť zajišťuje jeho nestrannost, byť hodnota nestrannosti není hodnotou absolutní, jíž by muselo vše ostatní ustoupit (bod 58 usnesení). Pro rozhodování v prostředí územních samospráv rozšířený senát akcentoval systémové riziko podjatosti u úředních osob vykonávajících přenesenou působnost, přičemž dospěl k závěru, že rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochybností o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci (její kontroverznosti či politického významu) či jiných okolností (jevy v politické či mediální sféře) patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky (body 62, 63 a 72 usnesení).

[64] Rozšířený senát v odkazovaném usnesení a na něj navazující judikatura se zabývaly zejména systémovým rizikem podjatosti úředních osob v prostředí územních samosprávných celků a jejich orgánů, a to s ohledem na specifika soudobého českého modelu spojené územní veřejné správy, v němž státní správu i samosprávu vykonávají z podstatné části orgány územních samosprávných celků (usnesení č. j. 1 As 89/2010-119, bod 67). K systémovému riziku podjatosti v prostředí státní správy vykonávané přímo orgány státu se pak rozšířený senát stručně vyjádřil v závěru citovaného usnesení č. j. 1 As 89/2010-119 (bod 70) tak, že systémové riziko podjatosti je třeba vnímat podobným způsobem rovněž u zaměstnanců státu vystupujících jako úřední osoby. Za přenositelné však výslovně označil pouze závěry týkající se hmotněprávních otázek podjatosti. V rovině procesněprávní, tedy v tom, jak následky případné podjatosti řešit, aby ve věci rozhodovala nepodjatá úřední osoba, rozšířený senát upozornil na významné odlišnosti dané především odlišnou strukturou soustavy orgánů územních samosprávných celků vykonávajících přenesenou působnost ve srovnání se soustavou státních orgánů, u níž v některých případech nebude dokonce ani možné nepodjatou úřední osobu nalézt. Pro tyto případy nastínil rozšířený senát řešení v podobě nalezení takové oprávněné úřední osoby, u níž je riziko ovlivnění rozhodnutí případnou podjatostí co možná nejmenší.

[65] V bodech 59 a 60 odůvodnění citovaného usnesení č. j. 1 As 89/2010-119 pak rozšířený senát výslovně upozornil, že „*systém orgánů rozhodujících o právech a povinnostech má pyramidální strukturu, na jejímž vrcholu je orgán (příp. vícero orgánů), nad nímž žádný další není. Tento orgán konečné instance z povahy věci musí být oprávněn rozhodnout, i když je sám podjatý*“. Z tohoto důvodu neoznačil rozšířený senát vyloučení rizika rozhodování podjatou osobou za absolutní hodnotu a připustil, že v některých případech zájem na vyloučení uvedeného rizika ustoupí jinému důležitějšímu zájmu jako např. hospodárnosti uspořádání systému orgánů veřejné moci, zajištění patřičné odbornosti, typovému charakteru a počtu případů.

[66] Judikatura Nejvyššího správního soudu z výše citovaného výkladu jednotně vychází a potvrzuje, že závěry rozšířeného senátu vyslovené ve věci sp. zn. 1 As 89/2010 představují východisko pro výklad i po účinnosti zákona č. 176/2018 Sb., který do správního řádu nově vtělil výše citovaný § 14 odst. 2. „*Služební či pracovní vztah úřední osoby ke státu nebo územnímu samosprávnému celku sám o sobě nezpůsobuje vyloučení úřední osoby ve věci, v níž má stát či územní samosprávný celek svůj vlastní zájem. K tomu musí přistoupit další okolnosti svědčící tomu, že takový zájem může být v dané věci prosazován právě prostřednictvím vztahu*

ekonomické závislosti osoby na státu či územním samosprávném celku. Provedenou novelu správního řádu je pak třeba chápat jako posílení důrazu právě na tyto přistupující okolnosti“ (rozsudek ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 As 52/2023-127, č. 4533/2023 Sb. NSS, bod 57).

[67] Navazující judikatura taktéž shodně vychází z názoru, že aplikace konceptu systémového rizika podjatosti nemá v prostředí ústředních správních úřadů uplatnění. Nejvyšší správní soud připustil, že by tím „*mohlo docházet k nežádoucímu zablokování výkonu státní správy, když by jakýkoliv účastník jakéhokoliv řízení vedeného jakýmkoliv ministerstvem mohl vznést námitku systémové podjatosti, a to s odkazem na veřejná prohlášení či volební programy jednotlivých ministrů stojících v čele těchto ministerstev. Z logiky věci je zřejmé, že každý ministr, jakožto politik, v rámci své funkce a s ohledem na členství v určité politické straně, sleduje určitý program skládající se z jednotlivých cílů*“ (rozsudek ze dne 21. 12. 2018, č. j. 4 As 302/2018-55, bod 38). V citovaném rozsudku č. j. 4 As 302/2018-55 Nejvyšší správní soud také upozornil na absurdní důsledek spočívající v nemožnosti provádět ve věci jakékoli úkony. V případě podjatosti všech pracovníků určitého rezortního ministerstva totiž není možné věc delegovat jinému věcně příslušnému správnímu úřadu, neboť jiné obdobné rezortní ministerstvo neexistuje.

[68] Také v rozsudku ze dne 23. 7. 2024, č. j. 3 Afs 304/2022-71, bod 38, Nejvyšší správní soud odmítl aplikaci konceptu systémového rizika podjatosti, jak jej pojímá judikatura Nejvyššího správního soudu, na případ ústředního orgánu státní správy.

[69] V nyní posuzované věci proto nepostačovalo pro konstatování podjatosti oprávněných úředních osob (pracovníků ministerstva odlišných od ministra), které se u žalovaného bezprostředně podílely na vydání rozhodnutí v prvním a druhém stupni, namítat pouze v obecné rovině riziko systémové podjatosti a dokládat zájem vedení ministerstva na výstavbě nových jaderných zdrojů, jak to učinila žalobkyně a). Ta podjatost těchto osob spatřovala v rovině „objektivní a institucionální“ či „strukturální“.

[70] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že v případě oprávněných úředních osob podřízených ministrovi sice není (na rozdíl od samotného ministra) vyloučena aplikace § 14 správního řádu, nicméně pro shledání podjatosti těchto osob (mající za následek jejich vyloučení ze všech úkonů v řízení) by s ohledem na § 14 odst. 1 správního řádu muselo být prokázáno buď důvodné podezření na jejich poměr k rozhodované věci, k účastníkům řízení, či jejich zástupcům a z toho plynoucí zájem na výsledku řízení; anebo by jejich zájem na výsledku řízení, a tedy i jejich podjatost, mohla být s ohledem na jejich ekonomickou závislost na ministerstvu shledána v případě prokázání konkrétního ovlivňování.

[71] Dovolává-li se žalobkyně a) problematičnosti § 14 odst. 7 správního řádu vylučujícího aplikaci § 14 téhož zákona na vedoucí ústředních správních úřadů, lze odkázat na závěry Ústavního soudu citované výše. Nejvyšší správní soud současně zdůrazňuje, že nedochází k tomu, že by úprava § 14 odst. 7 správního řádu byla extenzivně rozšiřována i na osoby podřízené vedoucímu ústředního správního úřadu, jak žalobkyně a) nesprávně dovozuje. Městský soud a Nejvyšší správní soud naopak v této souvislosti shodně uvádějí, že § 14 správního řádu se na úřední osoby podřízené ministrovi použije, nicméně při jeho výkladu a aplikaci nelze odhlížet od institucionálního uspořádání státní správy, zejména jedná-li se o ústřední orgán.

pokračování

[72] Institucionální uspořádání státní správy přitom nelze hodnotit jako nedostatečné, jak namítá žalobkyně a). Pyramidální struktura veřejné správy má z povahy věci na svém vrcholu ústřední orgán, nad nímž již žádný další není, a z tohoto důvodu tedy musí být oprávněn ve věci rozhodnout. Poukazuje-li žalobkyně a) na to, že v takových případech má být v rámci ústředního úřadu nalezena oprávněná úřední osoba, u níž je riziko podjatosti co možná nejmenší, jak naznačil již rozšířený senát ve výše citovaném usnesení, je nutno konstatovat, že tímto způsobem žalovaný v uvedené věci postupoval. V rozkladovém řízení činily v řízení úkony osoby zařazené do sekce hospodářství, odboru stavebnictví a stavebních hmot, tedy osoby z útvaru, mezi jehož úkoly nespadal rozvoj jaderné energetiky. Pokud jde o prvostupňové správní řízení, organizační uspořádání žalovaného bylo nastaveno tak, že k výkonu působnosti stavebního úřadu v prvním stupni, do níž spadalo i vedení územních řízení pro dotčený záměr, včetně vydání rozhodnutí, byla na základě opatření ministra průmyslu a obchodu č. 9/2023 ze dne 28. 6. 2023 zmocněna přímo ředitelka odboru stavebního úřadu (Z. F.), přičemž úřední osoba L. H. byla této ředitelce podřízena. Ač byl odbor stavebního úřadu formálně zařazen v sekci energetiky a jaderných zdrojů, nebyl jeho úkolem rozvoj jaderné energetiky, nýbrž výhradně výkon působnosti stavebního úřadu. Rozvoj jaderné energetiky příslušel odboru rozvoje nových jaderných zdrojů z téže sekce, jehož pracovníci se na územním řízení nijak nepodíleli.

[73] Nedůvodné jsou rovněž námitky žalobkyně a) stran kumulativního účinku jí uváděných skutečností, jako jsou členství ministra a dalších osob z vedení ministerstva ve stálém výboru, obsah první prováděcí smlouvy či míra finanční podpory záměru ze strany státu. Všechny tyto skutečnosti žalobkyně a) uváděla a k nim navrhovala důkazy, aby prokázala důvodný předpoklad podjatosti (zájem na výsledku řízení) u ministra, jeho náměstka, vrchního ředitele sekce energetiky a jaderných zdrojů a jeho zástupce. Jak ovšem plyne z výše uvedeného, u ministra není samotný zájem na výsledku řízení důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. U dalších vyjmenovaných osob z vedení ministerstva, které nevystupovaly jako oprávněné úřední osoby, není zřejmé, že by se jakkoli podílely na řízení a že by navrhované důkazy směřovaly k prokázání toho, že by se tyto osoby jakkoli pokoušely ovlivnit výsledek řízení u osob, které se na řízení a rozhodování skutečně podílely. V jejich případě totiž (s odkazem na již výše uvedené) nepostačoval z hlediska otázky podjatosti samotný pracovní (služební či obdobný) vztah k ministerstvu. V již výše odkazovaném rozsudku č. j. 6 As 52/2023-127 (viz bod 63) Nejvyšší správní soud také konstatoval, že *„veřejná vystoupení politiků jsou v případě místně důležitých či kontroverzních staveb běžným jevem a korelují s podstatou politiky jako správy věcí veřejných; jakákoliv politická vyjádření nelze automaticky považovat za důvod podjatosti úředníků vystupujících v zaměstnaneckém či obdobném poměru vůči korporaci, kterou tito politici představitelé zastupují (viz např. rozsudek ze dne 21. 12. 2018, č. j. 4 As 302/2018-55, či ze dne 2. 3. 2017, č. j. 4 As 219/2016-35).“*

[74] Žádný z důkazů přitom nebyl žalobkyní a) navrhován k tomu, aby prokázal buď důvodné podezření poměru oprávněných úředních osob k rozhodované věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům, anebo za účelem prokázání konkrétního pozitivního či negativního ovlivňování oprávněných úředních osob ze strany vedení ministerstva. Pokud se pak jedná o tvrzení žalobkyně a) o vztazích oprávněné úřední osoby Z. F. se zaměstnanci jaderné elektrárny z dřívějších dob jejího působení na Městském úřadu v Hrotovicích, městský soud k tomu správně poukázal na skutečnost, že samotný pracovní (profesní, resp. kolegiální) vztah ke vzniku pochybností o podjatosti nepostačuje (např. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2023, č. j. 8 As 373/2021-55, bod 35). V této souvislosti nelze odhlížet ani od skutečnosti, že Z. F. působila na Městském úřadě v Hrotovicích v letech 2003 až 2006, tedy před více než dvaceti lety. Rovněž členství Z. F. v pracovních skupinách Rady vlády pro energetickou a surovinovou strategii připravujících odborné podklady, stejně jako účast na přípravě legislativy, bez dalšího nezakládají důvodné podezření, že by tato osoba měla vlastní (osobní) zájem na výsledku územního řízení.

[75] Nelze souhlasit ani s tím, že se odůvodnění městského soudu míjí s jádrem žalobní argumentace. Městský soud vyslovil nesouhlas s právním názorem žalobkyně a) a v napadeném rozsudku provedl vlastní výklad právní úpravy, s nímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Je to naopak směr dokazování, který navrhovala žalobkyně a), jenž se míjí s rozhodnými důvody pro posouzení otázky podjatosti. V případě ústředních správních orgánů je nutno navrhované důkazy směřovat právě k subjektivním postojům oprávněných úředních osob, nepostačují toliko obecné poukazy na systémové riziko podjatosti.

III.A.3 Ústní jednání a ohledání na místě

[76] Podle § 87 odst. 1 věty druhé a třetí stavebního zákona z roku 2006 platilo, že *stavební úřad může upustit od ústního jednání, jsou-li mu dobře známy poměry v území a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru. Upustí-li stavební úřad od ústního jednání, stanoví lhůtu, do kdy mohou účastníci řízení uplatnit námitky a dotčené orgány závazná stanoviska; tato lhůta nesmí být kratší než 15 dnů.* Podle věty první téhož ustanovení se s nařízeným ústním jednáním spojuje ohledání na místě, je-li to účelné.

[77] Městský soud při posuzování důvodnosti námitky spočívající v neprovedení ústního jednání a ohledání na místě z citovaného ustanovení vycházel, přičemž za podmínky upuštění od ústního jednání v rozsudku považoval 1) dobrou známost poměrů v území a 2) skutečnost, že žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru (bod 557 odůvodnění napadeného rozsudku). Městský soud konstatoval, že správní orgány, které postupně vedly řízení v uvedené věci (nejprve Městský úřad Třebíč a posléze žalovaný), měly tyto podmínky za naplněné. Zároveň vyslovil, že i kdyby skutečně nebyla některá z uvedených podmínek pro upuštění od ústního jednání naplněna, nemohla mít v daném případě tato vada za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Městský soud tento závěr podrobně odůvodnil pod body 569 až 579 napadeného rozsudku, ani v této části proto není rozsudek nepřezkoumatelný, jak tvrdí žalobkyně a).

[78] Městský soud vycházel ze závěrů judikatury, dle kterých případně zjištěná vada řízení před správním orgánem bez dalšího neznamená, že se jedná o takovou procesní vadu, která by měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, pro niž musí být vydané správní rozhodnutí bez dalšího zrušeno. Zrušení žalobou napadeného rozhodnutí musí předcházet úvaha soudu, zda se jedná o takové podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2009, č. j. 9 As 72/2008-69). Nepřípadné jsou tedy námitky žalobkyně a), že její procesní práva bylo nutno chránit soudem bez ohledu na to, zda se vytýkaná procesní pochybení projevila ve výsledku řízení a v zásahu do jejího vlastnického práva.

[79] Vlastní závěry a podrobné odůvodnění, v němž městský soud vysvětluje, proč namítaná procesní vada nemohla mít v tomto konkrétním případě vliv na zákonnost

pokračování

vydaných správních rozhodnutí, pak žalobkyně a) v kasační stížnosti nerozporuje a na tyto závěry městského soudu nijak nereaguje. Nejvyšší správní soud se proto s ohledem na vázanost kasačními námitkami hodnocením těchto závěrů městského soudu nezabýval a zabývat nemohl.

[80] K námitce žalobkyně a), že při ústním jednání před žalovaným nebyly provedeny jednotlivé listinné důkazy obsažené ve správním spisu (§ 53 odst. 6 správního řádu), pak Nejvyšší správní soud uvádí, že z ustálené judikatury vyplývá, že formální neprovedení důkazu listinou sice představuje vadu řízení, nicméně ani tato vada nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé za situace, kdy listina byla učiněna součástí správního spisu, s jehož kompletním obsahem se mohl účastník řízení seznámit a vyjádřit se k němu před vydáním rozhodnutí (např. rozsudky ze dne 8. 2. 2012, č. j. 3 As 29/2011-51, nebo ze dne 25. 4. 2019, č. j. 2 As 258/2017-48, bod 18). Tyto požadavky byly v daném případě naplněny. Sama žalobkyně a) přitom v kasační stížnosti výslovně uvádí, že by postačovalo toliko konstatování existence jednotlivých listin na ústním jednání. Jak ovšem Nejvyšší správní soud uvedl ve výše odkazovaném rozsudku č. j. 2 As 258/2017-48, dokonce ani „*pouhé přečtení takové listiny nebo sdělení jejího obsahu nemá z hlediska listiny samotné žádnou přidanou hodnotu*“. V nyní souzené věci byly veškeré listiny, z nichž žalovaný při rozhodování vycházel, součástí správního spisu a účastníci se s nimi mohli před rozhodnutím ve věci samé seznámit a vyjádřit se k jejich obsahu.

[81] Považovala-li žalobkyně a) v kasační stížnosti za další důvod pro nařízení ústního jednání rovněž obsah územních plánů, přičemž se i v této souvislosti dovolávala § 87 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, konstatuje Nejvyšší správní soud, že tento důvod žalobkyně a) nevznesla v žalobě, a tedy se s ním městský soud nemohl v napadeném rozsudku vypořádat. Opírá-li se kasační stížnost o nové důvody, které nebyly uplatněny v žalobě před krajským (zde městským) soudem, ač tak stěžovatel mohl učinit, nemůže se jimi zabývat ani Nejvyšší správní soud. Z ustálené judikatury (např. rozsudky ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, č. 419/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS) vyplývá, že § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zavádí do řízení před Nejvyšším správním soudem koncentrační princip, který zajišťuje, aby uplatněné výhrady účastníků řízení byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, kterým byly v žalobách předestřeny, a až poté může zákonnost jejich posouzení, promítly-li se zároveň i do námitek kasačních, přezkoumat Nejvyšší správní soud. K tomu ovšem v daném případě nedošlo, neboť žalobkyně a) námitku výše uvedeného obsahu v podané žalobě vůbec nevznesla a učinila tak až v kasační stížnosti. Z tohoto důvodu je uvedená námitka v řízení o kasační stížnosti nepřipustná.

III.A.4 Opomenuté důkazy

[82] Důkazní návrhy, které měl dle žalobkyně a) ministr průmyslu a obchodu opomenout, spočívají konkrétně v zápisech a usneseních Stálého výboru pro výstavbu nových jaderných zdrojů. Kasační námitka nepřezkoumatelnosti pro nedostatek odůvodnění však není důvodná ani ve vztahu k této části napadeného rozsudku. Ačkoli žalobkyně a) městskému soudu vytýká chybně vymezený skutkový okruh, k němuž se navržené důkazy měly vztahovat, a tudíž není zřejmé, jak městský soud dospěl k závěru o nadbytečnosti těchto důkazů, nekoresponduje toto tvrzení s obsahem napadeného rozsudku.

[83] Městský soud správně vycházel z toho, že žalobkyně a) tyto důkazy navrhovala nejen za účelem prokázání samotného členství představitelů sekce energetiky a jaderných zdrojů žalovaného ve stálém výboru, nýbrž i k samotnému působení a obsahu činnosti tohoto stálého výboru účastnického se přípravy projektu nového jaderného zdroje (body 590 až 593 napadeného rozsudku). Není tedy pravda, že by městský soud posuzoval otázku nadbytečnosti uvedených důkazů toliko z pohledu nesporného členství osob z vedení ministerstva v uvedeném stálém výboru. Z napadeného rozsudku naopak vyplývá, že soud považoval navržené důkazy za nadbytečné i z pohledu možného prokazování činnosti a působení stálého výboru v přípravné fázi projektu nového jaderného zdroje, jakož i z hlediska případného zájmu jeho členů na realizaci tohoto projektu.

[84] S hodnocením městského soudu stran nadbytečnosti navrhovaných důkazů se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Městský soud správně uzavřel, že navrhované důkazy neměly relevantní souvislost s předmětem řízení, přičemž nadbytečnost jejich provádění plynula ze skutečnosti, že činnost a úloha stálého výboru při přípravě záměru nového jaderného zdroje nebyly sporné stejně jako členství představitelů sekce energetiky a jaderných zdrojů žalovaného v tomto výboru.

[85] Nejvyšší správní soud odkazuje také na již výše obsažené odůvodnění závěru o nadbytečnosti provádění těchto důkazů v části týkající se otázky podjatosti oprávněných úředních osob, které se bezprostředně podílely na řízení před žalovaným. Nejvyšší správní soud na tomto místě znovu opakuje, že u vrchního ředitele sekce energetiky a jaderných zdrojů a jeho zástupce nebylo třeba blíže zkoumat důvodný předpoklad jejich podjatosti (zájem na výsledku územního řízení), neboť tyto osoby ve věci nevystupovaly jako oprávněné úřední osoby. Navrhované důkazy o členství těchto osob ve stálém výboru a o činnosti tohoto výboru v přípravné fázi projektu pak nemohly prokázat důvodný předpoklad zájmu na výsledku řízení u osob odlišných, konkrétně u oprávněných úředních osob Z. F. a L. H., které se podílely na řízení v prvním stupni. Jak již bylo vysloveno v části III.A.2 odůvodnění tohoto rozsudku výše, pro podjatost oprávněných úředních osob Z. F. a L. H. nebyla rozhodující sama ekonomická závislost na ministerstvu. Důkazy, jejichž provedení se žalobkyně a) dožadovala, přitom nebyly navrhovány za účelem prokázání důvodného podezření poměru Z. F. a L. H. k rozhodované věci, k účastníkům řízení, či jejich zástupcům, popř. za účelem prokázání konkrétního ovlivňování (tlaku) ze strany vedení ministerstva. Městský soud tedy důvodně k jejich provedení nepřistoupil.

III.A.5 Souhlas vlastníka pozemku a účel vyvlastnění stanovený zákonem

[86] Městský soud přezkoumatelně a v souladu se zákonem i ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu posoudil rovněž otázku nedoložení souhlasu vlastníka pozemku (nebo stavby) se stavebním záměrem v případech, v nichž zákon stanoví účel vyvlastnění opravňující k získání potřebných práv k pozemku (nebo stavbě).

[87] Podle § 184a odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 *není-li žadatel vlastníkem pozemku nebo stavby a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, dokládá souhlas vlastníka pozemku nebo stavby (...).* Podle odstavce 3 téhož ustanovení se *souhlas nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem.*

pokračování

[88] V posuzovaném případě je pro účely získání potřebných práv k pozemkům účel vyvlastnění stanoven v § 3 odst. 2 energetického zákona, podle kterého se kromě jiného výroba elektřiny ve výrobně elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy uskutečňuje ve veřejném zájmu. *Stavby sloužící pro tuto činnost a stavby s nimi související jsou zřizovány a provozovány ve veřejném zájmu, přičemž pro zřízení a provozování těchto staveb a staveb souvisejících lze odejmout nebo omezit vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě podle jiného právního předpisu* (poslední věta odkazovaného ustanovení).

[89] Již za předchozího znění příslušného ustanovení stavebního zákona z roku 2006 Nejvyšší správní soud dovodil, že „stavební úřad v územním řízení zkoumá základní podmínky pro možnost vyvlastnění, tedy zda je pro konkrétní navrhovanou stavbu dán stavebním zákonem nebo jiným zvláštním zákonem vyvlastňovací titul v tom smyslu, že pro daný účel zákon připouští možnost pozemek i vyvlastnit, resp. možnost zřízení věcného břemene rozhodnutím vydaným v řízení o vyvlastnění pro případ, že nelze téhož dosáhnout smlouvou s vlastníkem pozemku“ (rozsudek ze dne 22. 3. 2017, č. j. 6 As 231/2016-40, bod 30). Nejvyšší správní soud zároveň odmítl tezi, že by stavební úřad byl kromě otázky, zda lze obecně pro daný účel pozemek vyvlastnit, povinen předjímat výsledek případného následného vyvlastňovacího řízení a hodnotit, zda jsou naplněny ostatní zákonné podmínky vyvlastnění (tamtéž, bod 21). K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud také v rozsudcích ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016-83, bod 33, ze dne 2. 3. 2017, č. j. 10 As 294/2016-29, č. 3558/2017 Sb. NSS, bod 30, ze dne 10. 10. 2018, č. j. 1 As 93/2018-36, bod 24, či ze dne 31. 5. 2022, č. j. 4 As 307/2019-29, body 22 a 23.

[90] Na výše citovaných závěrech Nejvyšší správní soud setrval i po nabytí účinnosti novely stavebního zákona z roku 2006, kterou byl do zákona vložen výše citovaný § 184a, jenž komplexněji upravil problematiku souhlasu vlastníka pozemku se stavebním záměrem, včetně podmínky, za jejíhož splnění není třeba souhlas dokládat. Znění § 184a odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 zcela koresponduje s výše citovanou judikaturou, neboť stanoví, že souhlas není nutno dokládat v případech, kdy je pro získání potřebných práv pro požadovaný stavební záměr *stanoven účel vyvlastnění zákonem*. Citované ustanovení tedy jasně ukládá stavebním úřadům, aby ověřovaly výhradně to, zda stavební či jiný zákon (v tomto případě energetický zákon) umožňují získat potřebné právo pro uskutečnění projednávaného záměru prostřednictvím vyvlastnění, nikoli aby zkoumaly naplnění dalších podmínek pro vyvlastnění, které jsou předmětem jiného (vyvlastňovacího) řízení.

[91] Také novější judikatura Nejvyššího správního soudu vztahující se přímo k § 184a stavebního zákona z roku 2006 kontinuálně setrává na výše popsanych východiscích a závěrech, které zároveň neshledala protiústavními (viz např. rozsudky ze dne 25. 1. 2022, č. j. 10 As 460/2021-59, body 23 a 25, ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 As 137/2022-67, bod 22, nebo ze dne 21. 3. 2024, č. j. 2 As 208/2022-48, bod 21).

[92] Ani v nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro přehodnocení závěrů plynoucích z ustálené judikatury ani pro odchýlení se od ní. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že podle § 18 odst. 3 písm. b) zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění do 31. 12. 2023, muselo být přílohou žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení *územní rozhodnutí, vyžaduje-li jeho vydání pro daný účel vyvlastnění zvláštní právní předpis nebo*

společné povolení podle zvláštního právního předpisu (dnes obdobně rozhodnutí o povolení záměru nebo rámcové povolení). Vyvlastňovací řízení tedy může být zahájeno až poté, co je pravomocně ukončeno řízení o umístění stavby (po rekodifikaci stavebního práva řízení o povolení záměru), je-li pro realizaci záměru nutné. Teprve je-li postaveno najisto, že stavbu lze v předpokládané podobě na konkrétních pozemcích z hlediska zájmů chráněných stavebními předpisy umístit, je namístě přistoupit k vyvlastnění, které je citelnějším zásahem do vlastnického práva vlastníka pozemku (shodně HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. *Zákon o vyvlastnění: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, in ASPI, k § 18, bod I).

[93] Žalobkyně a) odmítá pojetí předpokládané právní úpravou, dle kterého postačuje shledání zákonného účelu vyvlastňování. Přístup požadovaný žalobkyní a) by v praxi znamenal nutnost zhodnocení veškerých podmínek stanovených vyvlastňovacím zákonem již v územním řízení a zcela by vyprázdnil předmět a obsah řízení vyvlastňovacího, jehož podmínkou je právě pravomocné územní rozhodnutí. Taková konstrukce zjevně odporuje smyslu a účelu právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně z roku 2006 i v zákoně o vyvlastnění. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani námitka, že do vlastnického práva vlastníka pozemku je zasaženo již vydáním územního rozhodnutí, neboť na dotčeném pozemku nelze realizovat jiný záměr dle představ jeho vlastníka. Dle Nejvyššího správního soudu se jedná o dočasné, z hlediska souslednosti jednotlivých kroků nezbytné, nikoli však nepřiměřené omezení, které nepřesahuje spravedlivou míru. Toto omezení se uplatňuje po dobu platnosti územního rozhodnutí, v níž musí vyvlastnitel zahájit vyvlastňovací řízení, v němž budou vyhodnoceny všechny zákonné i ústavní předpoklady vyvlastnění, anebo nuceného omezení vlastnického práva. Nejvyšší správní soud poznamenává, že žalobkyně a) neuvedla, jaký konkrétní stavební záměr, který by byl vydaným územním rozhodnutím zmařen, hodlala v nejbližších letech na svých pozemcích realizovat, přičemž v právu užívat pozemek k zemědělským účelům není vydaným územním rozhodnutím nijak krácena.

[94] Pokud se jedná o námitku žalobkyně a), dle které je stavební úřad povinen se v řízeních vypořádat s námitkami imisí (zejména hlukových) a předcházet sporům plynoucím z překročení míry přiměřené místním poměrům, není zřejmé, k čemu konkrétně tato námitka směřuje. Žalobkyně a) v tomto ohledu žádné konkrétní tvrzení nevznáší.

[95] Důvodnou pak Nejvyšší správní soud neshledal námitku, že přípustnost vyvlastnění byla žalovaným dovozena, aniž by bylo zřejmé, jaký konkrétní záměr bude na pozemku ve vlastnictví žalobkyně a) realizován a zda bude tento pozemek skutečně zastavěn. K této námitce postačuje uvést, že vzhledem k tomu, že se ve smyslu § 3 odst. 2 energetického zákona stavbami sloužícími pro činnost výroby elektřiny rozumí nejen samotná výroba elektřiny o konkrétním celkovém instalovaném výkonu, ale též stavby související (tedy i stavby obslužné a servisní, potřebné např. pro realizaci výroby, dopravní obsluhu, bezpečnost a další aspekty provozu výroby elektřiny), je zřejmé, že pozemek ve vlastnictví žalobkyně a) může být využit ke kterékoli z uvedených souvisejících staveb.

III.A.6 Rozpor mezi obsahem ústně vyhlášeného odůvodnění rozsudku a písemným vyhotovením rozsudku

pokračování

[96] Podle § 157 odst. 2 poslední věty zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, který se přiměřeně použije i ve správním soudnictví, *odůvodnění uvedené v písemném vyhotovení rozsudku musí být v souladu s vyhlášeným odůvodněním.*

[97] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2016, č. j. 2 As 48/2013-110, na který žalobkyně a) poukazuje v kasační stížnost [pozn.: ostatní žalobkyní a) odkazované rozsudky se rozporem ústního a písemného odůvodnění rozsudku vůbec nezabývají], vyslovil závěr, že formulace obsažené v písemném odůvodnění rozsudku musejí zachovávat původní myšlenkovou podstatu toho, co bylo řečeno při ústním vyhlášení rozsudku. Současně Nejvyšší správní soud připustil, že ačkoli se určitá pasáž obsažená v ústním odůvodnění neobjevila v písemném odůvodnění rozsudku, představuje argument, na němž je výrok napadeného rozsudku vystavěn. Je tedy zjevné, že Nejvyšší správní soud neklade důraz na absolutní shodu mezi ústně vyhlášeným a písemným odůvodněním rozsudku, avšak při přezkumu vychází z argumentace obsažené v obou. V rozsudku ze dne 21. 2. 2023, č. j. 5 Afs 334/2020-101, bod 64, pak Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „obvykle soudy ve správním soudnictví postupují tak, že při ústním odůvodnění sdělí ve stručnosti pouze nosné rozhodovací důvody a ve zbytku odkážou na písemné vyhotovení rozsudku, které je podrobnější a formálně dokonalejší. Naproti tomu není obvyklé, aby bylo čteno celé písemné odůvodnění rozsudku, byť to není vyloučeno. (...) Pro přezkoumatelnost napadeného rozsudku je směrodatné písemné odůvodnění. Ústní zdůvodnění vyhlášeného rozsudku má spíše funkci informativní, protože rozsudek má ex lege písemnou podobu a teprve v této podobě může být předmětem přezkumu na základě opravných prostředků“. Nejvyšší správní soud taktéž uvedl, že oproti výroku se může písemné odůvodnění rozsudku obsažené v písemném vyhotovení rozsudku v nikoli zásadních ohledech odlišovat od toho, co soud sdělil „volnou formou“ při vyhlášení rozsudku. Tyto odlišnosti by však neměly být zásadní a měly by spíše spočívat v míře podrobnosti vysvětlení rozhodovacích důvodů.

[98] Tato východiska zcela odpovídají závěrům obsaženým v nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 38/18: „Vyhlášený rozsudek by měl jeho písemnému vyhotovení odpovídat, byť pochopitelně nikoli nutně doslovně. V zásadě nic nebrání tomu, aby např. některé úvahy byly v konečném písemném vyhotovení rozsudku rozvedeny podrobněji či pečlivěji. Vyhlášeny ovšem musejí být minimálně nosné důvody rozsudku.“

[99] V nyní posuzované věci městský soud při ústním vyhlášení rozsudku vyjádřil nosné rozhodovací důvody, které podrobněji rozpracoval v písemném vyhotovení odůvodnění. Tento postup tak Nejvyšší správní soud neshledal rozporným se zákonem ani judikaturou citovanou výše. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že s ohledem na obsah a rozsah obou podaných žalob posuzoval městský soud širokou materii složitého stavebního záměru, přičemž při ústním odůvodňování vyhlášeného rozsudku volil takovou míru podrobnosti odůvodnění, jež má, jak je uvedeno výše, základní informativní funkci. Žalobkyně a) tedy městskému soudu nedůvodně vytýká „jednoduchost úvah“ obsažených v ústním odůvodnění při vyhlášení rozsudku, ačkoli základní nástin odůvodnění je nutno považovat za plně dostačující.

[100] Ústní odůvodnění vyhlášeného rozsudku obsahovalo kromě jiného klíčové závěry stran posuzování podjatosti oprávněných úředních osob, které soud podrobněji rozpracoval v písemném odůvodnění rozsudku. Obdobně neexistuje namítaný rozpor ani v části odůvodnění týkající se rozsahu zkoumání posuzování podmínek vyvlastnění

v územním řízení. Městský soud při ústním vyhlášení rozsudku zdůraznil odlišnost územního a vyvlastňovacího řízení, písemné odůvodnění napadeného rozsudku pak tyto nosné závěry opět podrobně rozpracovává. Nejvyšší správní soud poznamenává, že není pravdivým tvrzení žalobkyně a), že by při ústním vyhlášení rozsudku městský soud považoval za zásadní zásah do vlastnického práva již samotné vydání územního rozhodnutí. Při ústním odůvodnění městský soud toliko úvodem zmínil, že námitky vyvlastnění vnímá („akcentuje a přijímá“) tak, že směřují k ochraně vlastnictví žalobkyně a). Tuto větu je však nutno vnímat v kontextu celého ústního odůvodnění tak, že soud uznává, že případné následné *vyvlastnění* (sic!) je zásahem do vlastnického práva, nicméně otázka přípustnosti tohoto zásahu bude zkoumána až ve vyvlastňovacím řízení.

[101] Konečně ani ve vztahu k žalobní námitce porušení zásady bezprostřednosti neexistuje rozpor mezi písemně vyhotoveným zněním rozsudku a jeho ústním odůvodněním. Městský soud při ústním odůvodnění rozsudku nejprve konstatoval, že žalovaný měl k dispozici veškeré písemné podkladové materiály shromážděné Městským úřadem Třebíč a s těmito podklady také dále v průběhu řízení pracoval, přičemž ústní jednání obecně není ve správním řízení obligatorní. Dále soud upozornil, že žalobkyně a) v průběhu řízení v prvním stupni navzdory koncentrační zásadě vůbec nenamítla jí spatřovanou potřebnost ústního jednání (a ohledání na místě). Soud v ústním odůvodnění rovněž stručně zmínil, proč tyto procesní úkony nebylo nezbytné provádět s ohledem na dostatečně zjištěný skutkový stav [argumentace budoucí situací pozemků žalobkyně a) a zajištění přístupu k nim]. V písemném odůvodnění pak městský soud tyto základní teze podrobněji rozpracoval. Skutečnost, že v písemném odůvodnění výslovně uvedl, jaké jsou podmínky pro upuštění od ústního jednání v územním řízení (§ 87 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006) a konstatoval, že správní orgány je shledaly naplněnými, nepředstavuje rozpor s ústním odůvodněním. Jak bylo vysvětleno výše, rozhodujícím argumentem městského soudu bylo, že i kdyby některá z uvedených podmínek pro upuštění od ústního jednání naplněna nebyla, nemohla mít v daném případě tato vada za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Proč potenciální vada takový vliv mít nemohla, přitom městský soud nastínil již při ústním odůvodnění.

III.B Posouzení kasační stížnosti žalobce b)

III.B.1 Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[102] Pokud se jedná o kasační stížnost žalobce b), Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Žalobce b) opakovaně namítal, že se městský soud nevypořádal s podstatou jeho žalobní argumentace.

[103] V případě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů Nejvyšší správní soud posuzuje, zda se městský soud vypořádal se všemi v žalobě uplatněnými námitkami a zda srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal ve svém rozhodování za prokázané, kterým nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o jaké důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2020, č. j. 6 Afs 194/2020-51).

pokračování

[104] Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Městský soud se podrobně, strukturovaně a v úplnosti vypořádal se všemi námitkami, které žalobce b) v podané žalobě uplatnil, a to navzdory její značné nepřehlednosti. Podrobně se v předchozím řízení věci samou zabývaly také správní orgány.

[105] Argumentace žalobce b) se omezuje na zpochybnění několika podmínek územního rozhodnutí, aniž by ovšem hodnotil jejich znění v kontextu celého odůvodnění rozhodnutí a dalších uložených podmínek. Vypořádání námitek znesnadňuje též značná nepřehlednost kasační stížnosti (obdobně jako dříve žaloby). Žalobce b) také opakovaně odkazuje na skutkové okolnosti jiných řízení, v nichž byl účastníkem, a sice řízení, jejichž předmětem byly nejruznější silniční stavby. Ačkoli skutkové okolnosti každého z těchto případů byly odlišné a nelze je bez dalšího přenášet na nyní posuzovaný záměr, městský soud se odkazovanými případy zabýval a vysvětlil, v čem se od nynější věci odlišují.

[106] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že městský soud se všemi námitkami i odkazy, které žalobce b) uplatnil v podané žalobě, podrobně zabýval. Nesouhlas žalobce b) s tímto věcným vypořádáním nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezakládá.

III.B.2 Plán monitoringu stavu životního prostředí

[107] Žalobce b) žádal, aby žalovaný do rozhodnutí zahrnul podmínku souhrnného monitoringu stavu životního prostředí. Žalovaný neshledal důvod pro uložení této podmínky, což následně potvrdil v rozkladovém řízení i ministr průmyslu a obchodu. Městský soud pochybení správních orgánů neshledal s odůvodněním, že žalobce b) navzdory podmínkám podrobně vymezeným v územním rozhodnutí nespecifikoval, jakých dalších složek životního prostředí by se měl monitoring týkat, co přesně byl měl zahrnovat a jak by měl probíhat.

[108] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem v tom, že žalobce b) formuloval tento požadavek pouze obecně a neuvedl, jaké další konkrétní složky životního prostředí by měly být monitorovány a jakým způsobem.

[109] Aby mohl být souhrnný monitoring v nynější věci zvažován, bylo nutno podrobně odůvodnit, proč podmínky uložené ve vydaném rozhodnutí nepostačovaly. Jen nezákonnost vydaného správního rozhodnutí je důvodem pro zásah soudu. Žalobce b) však v této souvislosti bez bližšího odůvodnění pouze uvedl, že se uložené podmínky týkají malé části životního prostředí. S tímto argumentem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje, neboť je v rozporu s obsahem napadených rozhodnutí i se závazným stanoviskem EIA a závaznými stanovisky dotčených orgánů (zejména Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru životního prostředí a zemědělství) jako podkladů vydaného územního rozhodnutí.

[110] Již žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí vysvětlil, proč nepovažoval za potřebné žalobcův návrh implementovat do prvostupňového rozhodnutí, a to mj. ve světle posouzení dotčených orgánů a jimi uložených podmínek. Rovněž ministr průmyslu a obchodu v této souvislosti uvedl, že ochrana životního prostředí a jeho monitoring budou dostatečným způsobem zabezpečeny na základě odkazovaných podmínek prvostupňového rozhodnutí a požadavků stanovených právními předpisy. Připomněl, že dotčené orgány se ochranou jednotlivých složek životního prostředí zabývaly velmi podrobně v desítkách

závazných stanovisek, z nichž většina byla přezkoumána nadřízenými orgány. Sám žalobce b) ostatně uznal, že se jeho požadavek na předložení plánu monitoringu týká spíše až fáze stavebního řízení a v územním tento požadavek uplatnil s ohledem na princip předběžné opatrnosti.

[111] Závazné stanovisko EIA a na jeho podkladě vydané územní rozhodnutí stanoví řadu podmínek k ochraně životního prostředí a veřejného zdraví. Příkladem Nejvyšší správní soud uvádí pouze podstatné podmínky plynoucí ze závazného stanoviska EIA, které žalovaný převzal do územního rozhodnutí a jež se přímo týkají ochrany životního prostředí: Součástí systému odvedení dešťových vod ze záměru budou nádrže na zachytávání případných úniků ropných látek a sedimentů (podmínka č. 3 stanoviska EIA). Musí být zajištěno omezení kapalných výpusť odpadních vod s obsahem radioaktivních látek v případě nízkých průtoků v řece Jihlavě (podmínka č. 5). Osvětlení areálu jaderné elektrárny musí být uzpůsobeno tak, aby nedocházelo k výraznému světelnému znečištění v okolí (podmínka č. 7). Je nutno vyloučit trvalý a minimalizovat dočasný zábor pozemků určených k plnění funkce lesa. Následně by měla být provedena důsledná lesnická rekultivace (podmínka č. 8). Budou prověřeny možnosti optického odstínění areálu novými strukturními prvky zeleně (podmínka č. 10). Bude nutno připravit podklady a stanovit postupy pro řešení mimořádných radiačních situací, vypracovat projekt monitorování radiační situace a stanovit podmínky jaderné bezpečnosti (podmínky č. 13 až 15 a 22). Bude rovněž pokračováno ve sledování ukazatelů způsobujících zhoršení chemického stavu útvarů povrchových vod (podmínka č. 18) a kladen zvýšený důraz na optimalizaci vodního hospodářství tak, aby nedošlo ke zhoršení kvality vody (podmínka č. 21).

[112] Při výběrovém řízení na dodavatele stavby bude stanoveno jako jedno ze srovnávacích měřítek i specifikování garancí na minimalizaci negativních vlivů stavby na životní prostředí, s využitím méně hlučných a k životnímu prostředí šetrných technologií (podmínka č. 23). Bude zpracována podrobná akustická studie hodnotící hlukový vliv (podmínka č. 25). Při dopravě vybraných komodit (zejména stavebních) dodavatel stavby využije přednostně železniční dopravu (podmínka č. 27). Odlesnění bude řešeno v minimálním rozsahu postupně v rámci výstavby a výhradně v období vegetačního klidu na základě přesného zaměření nezbytného rozsahu odlesnění v terénu (podmínka č. 28). Musí být zabezpečena minimalizace vlivu stavby na kvalitu ovzduší (podmínka č. 29).

[113] Ve vztahu k ochraně rostlin a živočichů závazné stanovisko EIA zakotvuje podmínku stanovení ekologického (biologického) dozoru pro celý průběh stavby. Biologický dozor bude dohlížet na dodržování podmínek ochrany životního prostředí a monitorovat stavební plochy z hlediska výskytu rostlin a živočichů. Dojde také k vybrání zhotovitele ekologických služeb, který bude řešit požadovaná ochranná a preventivní opatření navrhovaná biologickým dozorem. Biologický dozor bude detailně evidovat a dokumentovat všechna přijatá opatření, přičemž záznamy bude archivovat (podmínka č. 32). V souvislosti s podmínkou č. 32 se ekologický dozor se zvláštním zřetelem zaměří na EVL CZ0614134 – Údolí Jihlavy. Vzhledem k přítomnosti citlivých biotopů je nutno důsledně respektovat vymezení této EVL a nepřekračovat její hranice. Před zahájením výstavby záměru bude rovněž zapotřebí během posledních dvou vegetačních období provést floristické a faunistické průzkumy území za účelem identifikace a lokalizace nejčinnějších společenstev a výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. V případě výskytu zvláště chráněných živočichů a rostlin bude nutno požádat o výjimku ze zákazů u zvláště

pokračování

chráněných živočichů a rostlin (podmínka č. 35). Při stavbě elektrárny se bude rovněž monitorovat a případně likvidovat výskyt nepůvodních a invazních druhů rostlin (podmínka 37).

[114] Závazné stanovisko EIA stanoví i souhrnnou podmínku průběžně monitorovat vývoj klimatických podmínek a v případě prokazatelných změn na ně reagovat (podmínka č. 17). Zároveň vymezuje informační povinnost při výstavbě jaderné elektrárny. Konkrétně stanovisko EIA stanoví povinnost po celou dobu přípravy, výstavby a provozu jaderné elektrárny zajistit kontakt s okolními obcemi a informování veřejnosti o průběhu přípravy a realizace projektu a jeho možných dopadech na okolí (podmínka č. 31). Po uvedení do provozu bude provozovatel jaderné elektrárny pravidelně zveřejňovat na internetových stránkách informace o vlivu elektrárny na životní prostředí (podmínka č. 41).

[115] Z výše provedeného shrnutí je zřejmé, že uložené podmínky pro výstavbu jaderné elektrárny jsou početné a podrobné a jsou stanoveny za účelem zajištění ochrany jednotlivých složek životního prostředí. Je zajištěna či řešena ochrana vod, půdy, ovzduší, krajinného rázu i ochrana rostlin a živočichů. Na ochranu rostlin a živočichů bude dopadat činnost biologického dozoru. Zároveň v případě nálezu zvláště chráněných rostlin a živočichů bude stavebník povinen požádat o udělení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných rostlin a živočichů dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Bude-li tato výjimka udělena, bude obsahovat další konkrétní opatření, jak minimalizovat negativní zásahy do života zvláště chráněných rostlin a živočichů, včetně určení kontrolních mechanismů ze strany orgánů ochrany přírody a krajiny (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2025, č. j. 6 As 121/2025-62). Prostřednictvím uložených podmínek bude také chráněno zdraví obyvatel žijících v okolí jaderné elektrárny a rovněž zajištěna povinnost informovat širokou veřejnost o vlivu jaderné elektrárny na životní prostředí.

[116] Nejvyšší správní soud proto ve shodě s městským soudem uvádí, že uložené podmínky, které je nutno hodnotit nikoli izolovaně, ale v kontextu všech dalších podmínek a jejich odůvodnění, poskytují dostatečnou a komplexní ochranu životnímu prostředí a rovněž zajišťují informování veřejnosti. Požadavek na uložení další podmínky spočívající v monitorování složek životního prostředí za účelem informování veřejnosti proto městský soud správně vyhodnotil jako nedůvodný.

III.B.3 Dohoda s obcemi na výsadbě dřevin

[117] Žalobce b) dále rozporoval podmínku, dle které je osoba zúčastněná na řízení I povinna před zahájením výstavby oslovit okolní obce s nabídkou výsadby dřevin ke zmírnění vizuálního vlivu stavby na intravilán sídel. Městský soud argumentaci, že těmito dohodami s obcemi bude zasaženo do žalobcových práv, nepřisvědčil. Nejvyšší správní soud se se závěry městského soudu ztotožňuje, je však nucen částečně korigovat jeho dílčí nepřesný odkaz na to, že na dohodu s obcemi o budoucím sázení stromů dopadá úprava obsažená v § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny o náhradní výsadbě.

[118] Nejvyšší správní soud upřesňuje, že náhradní výsadba se ukládá jako náhrada za vykácené dřeviny. Výsadba provedená po dohodě s obcemi by však v daném případě měla sloužit jinému účelu, než je kompenzování vykácených dřevin, a sice tomu, aby výhled na

jadernou elektrárnu alespoň částečně zakrývaly vysázené stromy. Tato dílčí nepřesnost však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[119] Městský soud správně připomněl, že do krajinného rázu zásadním způsobem zasáhly a zasahují již existující bloky jaderné elektrárny Dukovany, krajinný ráz výrazně pozměnily zejména ze všech stran viditelné chladicí věže, které v krajině dominují již řadu let a výrazným způsobem přetvořily její vzhled.

[120] Není zřejmé, proč žalobce b) zpochybňuje (ba dokonce požaduje zrušit) podmínku možné výsadby dřevin, která by alespoň zčásti vizuálně zmírnila vliv stavby, po dohodě s konkrétními dotčenými obcemi. Nebýt této podmínky, nepanovala by jistota v tom, že k oslovení a jednání s obcemi vůbec dojde. Smyslem této podmínky je omezit vizuální negativní vliv stavby v dotčené oblasti na co nejnížší míru, přičemž se jedná o přístup pozitivní pro přírodu a souladný jak se zájmy na ochraně přírody a krajiny, které hájí žalobce b), tak se zájmy obcí, na jejichž sídla bude mít umístění nového jaderného zdroje a souvisejících staveb největší vliv. Nic na tom nemění, že konkrétní podmínky výsadeb budou výsledkem dohod s jednotlivými obcemi, které budou vizuálním vlivem stavby negativně zasaženy. Uvedené totiž nijak nebrání tomu, aby se i tohoto procesu účastnila veřejnost (§ 70 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

III.B.4 Kácení dřevin rostoucích mimo les a náhradní výsadba

[121] Žalobce b) rovněž rozporoval povolené kácení dřevin rostoucích mimo les spojené s náhradní výsadbou. Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem shledal povolení kácení dřevin i podmínku náhradní výsadby jako zákonné a dostatečně odůvodněné. Správní orgány se náležitě vypořádaly s otázkou, proč bude zapotřebí pokácet dřeviny, které se nacházejí mimo lesní pozemky. Rovněž dostatečně identifikovaly dřeviny, které by měly být pokáceny. Postupovaly tak plně v souladu s judikaturou (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2024, č. j. 9 As 126/2022-45).

[122] Dle žalobce b) správní orgány pochybily v tom, že potvrdily kácení dřevin i ve vegetačním období, což negativně zasáhne hnízdicí ptáky. Městský soud však v napadeném rozsudku správně uvedené pochybení neshledal.

[123] Dle § 5 vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, *kácení dřevin se provádí zpravidla v období jejich vegetačního klidu. Obdobím vegetačního klidu se rozumí období přirozeného útlumu fyziologických a ekologických funkcí dřeviny* (pozn.: zvýraznění podtržením provedl soud).

[124] Ke kácení dřevin ve vegetačním období Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 4. 2022, č. j. 10 As 533/2021-140, vyslovil, že na „zákon o ochraně přírody a krajiny navazuje vyhláška č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení. Podle § 5 této vyhlášky se kácení dřevin provádí zpravidla v období jejich vegetačního klidu. Ani zákon, ani vyhláška nepracují s úplným zákazem kácení mimo vegetační období, který naopak stěžovatel požaduje vložit do závazného stanoviska. To, že stěžovatelův požadavek v tomto znění nebyl přidán do závazného stanoviska, tak není vadou, která by měla vést k nezákonnosti rozhodnutí žalovaného“.

pokračování

[125] V posuzovaném případě byla v územním rozhodnutí podmínka kácení dřevin rostoucích mimo les vymezena následujícím způsobem: „Kácení bude provedeno před zahájením výstavby, pokud možno v době vegetačního klidu, v závislosti na aktuálním harmonogramu výstavby.“

[126] Tuto podmínku ovšem nelze vykládat tak, jak to činí žalobce b), tedy že je tím *de facto* bez dalšího umožněno kácet dřeviny kdykoli. Takový výklad totiž neumožňuje jednak další podmínky stanovené územním rozhodnutím, jednak především zákonná ochrana volně žijících ptáků a živočichů. Při kácení dřevin (a to bez ohledu na období) je třeba respektovat ochranu živočichů vymezenou zejména v § 5, § 5a, § 5b a § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny, která se týká obecně všech živočichů a speciálně i volně žijících ptáků a zvláště chráněných druhů živočichů.

[127] Pokud by se kácení dřevin dotklo zvláště chráněných druhů živočichů či rostlin, musí být v takovém případě zásah povolen podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Výjimka ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů pak musí stanovovat přísné podmínky takového zásahu (viz již odkazovaný rozsudek č. j. 6 As 121/2025-62). Dohled nad ochranou přírody provádí v takovém případě příslušný biologický dozor, který je povinen veškeré zásahy dokumentovat. Kontrola nad dodržováním všech opatření pak náleží orgánům ochrany přírody a krajiny. Bude-li třeba udělit výjimku ze zákazů u zvláště chráněných živočichů a rostlin, musí být kontrolní činnost správních orgánů přímo vymezena i v rozhodnutí o výjimce (rozsudek č. j. 6 As 121/2025-62).

[128] Je tedy zřejmé, že přísné podmínky a kontrola, které žalobce b) vyžadoval z toho důvodu, aby se docílilo ochrany hnízdicích ptáků, vyplývají přímo ze zákona o ochraně přírody a krajiny. Z uložených podmínek územního rozhodnutí vyplývá, že kácení má být realizováno především v období vegetačního klidu. Pouze vznikne-li potřeba kácení i mimo období vegetačního klidu, musí být takový postup náležitě zvážen právě s závěry vyslovené výše. Platí totiž, že ochrana živočichů obecně a speciálně volně žijících ptáků a zvláště chráněných druhů živočichů tím není nijak dotčena a musí být vždy dodržena.

[129] Shora uvedené závěry podporuje také komentářová literatura, dle které „z přírodovědného hlediska i z interpretace § 5 odst. 1, § 5a, § 50 by kácení nemělo být, resp. nesmí být prováděno bez příslušného povolení dle § 5b či § 56 v období hnízdění savců a ptáků, kteří svým způsobem života jsou vázáni na dřeviny (doupné stromy, keřové porosty, včetně litorálních porostů). Orgán ochrany přírody by mohl v takovém případě zakročit ve smyslu § 5 odst. 1, odst. 3, dále podle § 66 či § 80, nařídit nápravné opatření podle § 86, případně uložit sankci za porušení obsahu § 5a či § 50 odst. 1 zákona“ (STEJSKAL V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 96).

[130] Při kácení ostatních dřevin rostoucích mimo les se tak z důležitých důvodů lze odchýlit od pravidla podle § 5 vyhlášky č. 186/2013 Sb. (kácení zpravidla v období vegetačního klidu), v takovém případě však bude namísto dbát zvýšené opatrnosti, zda tím současně nedochází k zásahu do ochrany volně žijících ptáků (§ 5a zákona o ochraně přírody a krajiny), nebo dokonce k nedovolenému zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů (§ 50 téhož zákona).

[131] Nejvyšší správní soud pak ve shodě s městským soudem neshledal, že by bylo zapotřebí měnit podmínky náhradní výsadby dřevin. Správní orgány náležitě a přezkoumatelně odůvodnily, proč nepřistoupily na návrh změny žalobce b), který požadoval, aby se navíc doplnila podmínka obnovení výsadby dřevin v případě jejich odumření. Tato povinnost by dle žalobce b) měla trvat po dobu pěti let, po kterou byla stanovena povinnost o výsadbu dřevin pečovat.

[132] Nejvyšší správní soud připomíná, že již v rozkladovém rozhodnutí k tomuto požadavku ministr průmyslu a obchodu uvedl následující: „K požadavku spolku Děti Země na doplnění povinnosti nahradit ty nově vysázené dřeviny, u nichž dojde k jejich poškození, poté Krajský úřad uvedl, že pokud by náhradní výsadba vzala za své následkem nedostatečné péče, je bez dalšího povinností žadatele výsadbu nahradit (třeba je též spoléhat na dozorové pravomoci orgánu ochrany přírody), pokud by se tak stalo z objektivních příčin, nelze zákonně náhradu výsadby po žadateli požadovat.“ Je tedy zřejmé, že z žalobou napadeného rozhodnutí plyne povinnost osoby zúčastněné na řízení I obnovit novou výsadbu, pokud dojde k jejímu zničení, nikoli však v případě důvodů nezávislých na osobě zúčastněné na řízení I, kterým nemohla předejít ani jim zabránit. Městský soud v napadeném rozsudku správně dovodil, že těmto závěrům nelze nic vytknout.

III.B.5 Převzetí podmínek závazného stanoviska EIA do územního rozhodnutí

[133] Žalobce b) namítal, že žalovaný pochybil tím, že do územního rozhodnutí převzal všechny podmínky vymezené v závazném stanovisku EIA, ačkoli se některé z nich netýkaly umístění stavby v území. Konkrétně se pak žalobce b) zaměřil na úpravu podmínky č. 44 závazného stanoviska EIA, která se týkala hlukového měření po zprovoznění jaderné elektrárny. Městský soud se těmito námitkami věcně zabýval a neshledal je důvodnými. Osoba zúčastněná na řízení I k tomu ve vyjádření ke kasační stížnosti namítla, že žalobce b) tyto námitky uplatnil opožděně až po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval otázkou, zda městský soud věcně neprojednal opožděně uplatněné žalobní námitky, což představuje vadu, ke které Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2010, č. j. 4 Ads 154/2009-35).

[134] Podle § 71 odst. 2 věty druhé a třetí s. ř. s. žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.

[135] Žalobci b) bylo žalobou napadené rozhodnutí o rozkladu doručeno do datové schránky dne 10. 3. 2025. Účastníkům řízení, kterým bylo v řízení doručováno veřejnou vyhláškou, bylo rozkladové rozhodnutí doručeno dne 17. 3. 2025. Žalobce b) podal žalobu dne 10. 4. 2025 a dne 17. 4. 2025 doplnění žaloby, ve kterém nově uplatnil právě námitky týkající se podmínek závazného stanoviska EIA. Odvíjela-li by se lhůta pro podání žaloby od doručení žalobou napadeného rozhodnutí do datové schránky žalobce b), bylo by doplnění žaloby opožděné. Pokud by však počátek běhu lhůty pro podání nastal až okamžikem doručení rozhodnutí veřejnou vyhláškou, bylo by doplnění žaloby včasné. Městský soud odvíjel okamžik doručení rozhodnutí žalobci b) až od doručení veřejnou vyhláškou s poukazem na aplikaci ustanovení zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury.

pokračování

[136] Podle § 2 odst. 6 zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury platí, že v řízení podle tohoto zákona nebo stavebního zákona, které je řízením s velkým počtem účastníků, se oznámení o zahájení řízení doručuje veřejnou vyhláškou. Jednotlivě se oznámení o zahájení řízení doručuje pouze účastníkům řízení podle § 182 písm. c) stavebního zákona (dále jen „dotčení vlastníci“), žadateli, obci, na jejímž území má být záměr uskutečněn, a dotčeným orgánům. Dotčeným vlastníkům neznámého pobytu nebo sídla a dotčeným vlastníkům, jimž se nepodařilo oznámení o zahájení řízení doručit postupem podle § 24 správního řádu, jakož i dotčeným vlastníkům, kteří nejsou známi, se doručuje veřejnou vyhláškou, ve které se dotčení vlastníci identifikují označením dotčených pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí, ustanovení § 32 odst. 2 a 3 správního řádu se ve vztahu k těmto dotčeným vlastníkům neuplatní. Ostatní písemnosti se doručují jednotlivě pouze žadateli, obci, na jejímž území má být záměr uskutečněn, je-li účastníkem řízení, a dotčeným orgánům; ostatním účastníkům řízení se doručují veřejnou vyhláškou, o čemž se tito účastníci poučí v oznámení o zahájení řízení, je-li jim doručováno jednotlivě. Pokud se doručuje jednotlivě do ciziny, platí, že dnem doručení je třicátý den ode dne, kdy byla písemnost odeslána prostřednictvím provozovatele poštovních služeb (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil Nejvyšší správní soud).

[137] Z citovaného ustanovení městský soud dovodil, že žalobce b) se řadí mezi účastníky řízení, kterým se doručuje výhradně veřejnou vyhláškou. Žalobci b) proto nebylo možno rozhodnutí o rozkladu doručit do datové schránky a od tohoto okamžiku odvíjet lhůtu pro podání žaloby. Dle městského soudu bylo nutno včasnost podaného doplnění žaloby odvíjet až od doručení rozhodnutí žalobou napadeného rozhodnutí veřejnou vyhláškou. S tímto závěrem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[138] Nejvyšší správní soud má na rozdíl od městského soudu za to, že na věc obdobně dopadají závěry plynoucí z rozsudku ze dne 7. 12. 2023, č. j. 6 As 285/2021-55, č. 4566/2024 Sb. NSS, v němž se soud zabýval výkladem právní úpravy doručování obsažené v § 87 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 (ve znění účinném od 1. 1. 2018, resp. již od 1. 4. 2015) a § 144 odst. 6 a § 27 odst. 1 správního řádu. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil následující závěry: „V rámci prvostupňového řízení byl stěžovatel vedlejším účastníkem řízení, tedy jedním z mnoha dalších, kterým se vzhledem k velkému počtu doručovalo veřejnou vyhláškou. Proti prvostupňovým rozhodnutím stěžovatel podal odvolání. Tímto individualizovaným úkonem stěžovatel tak říkájíc "vystoupil z davu" vedlejších účastníků. Účastník řízení, který podal odvolání, se totiž pro účely odvolacího řízení stává v jistém (přeneseném) smyslu žadatelem, odvolací orgán totiž rozhoduje o jeho podání – odvolání, které lze přeneseně chápat jako žádost o přezkum prvostupňového rozhodnutí. Žadateli se přitom i v řízení s velkým počtem účastníků doručuje rozhodnutí vždy jednotlivě.“

[139] Citované závěry Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 285/2021-55 podpořil i dalšími přílehlavými argumenty. V případě podaného odvolání má odvolací orgán „povinnost vypořádat se přezkoumatelným způsobem s námitkami vedlejšího účastníka řízení, pokud podal odvolání. Má-li odvolací orgán povinnost jím uplatněné námitky řádně vypořádat, tím spíše musí následné odvolací rozhodnutí obsahující toto vypořádání individuálně doručit tomuto účastníkovi“. Individuálnímu doručování nebrání ani zásada legitimního očekávání. Ochranu legitimního očekávání účastníků řízení v doručování veřejnou vyhláškou nelze používat jako argument pro poskytnutí nižšího procesního standardu. Individuální doručování namísto doručování veřejnou vyhláškou totiž poskytuje spolehlivější doklad

o skutečném doručení. Proto, je-li využito, nenarušuje legitimní očekávání osoby, které je doručeno individuálně.

[140] Dle Nejvyššího správního soudu podporuje uvedené závěry i ústavněprávní rozměr posuzované otázky (rozsudek č. j. 6 As 285/2021-55, bod 27): „*Problematika doručování úzce souvisí s právem na spravedlivý proces garantovaným v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina", například nálezn Ústavního soudu ze dne 1. října 2002 sp. zn. II. ÚS 92/01, N 115/28 SbNU 9), potažmo s právem každého, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti dle čl. 38 odst. 2 Listiny. Podání odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí je nutnou podmínkou pro přístup ke správnímu soudu (§ 68 písm. a) s. ř. s.), tedy pro výkon práva obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost rozhodnutí orgánu veřejné správy ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny. Rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí o žádosti o územní rozhodnutí bude napadat správní žalobou zpravidla neúspěšný odvolatel, jímž může být v závislosti na obsahu prvostupňového rozhodnutí žadatel, jiný hlavní účastník řízení či vedlejší účastník. Dle výkladu stavebního zákona zastávaného žalovaným je přitom odvolatel jako vedlejší účastník znevýhodněn, neboť je nucen pravidelně sledovat úřední desku odvolacího orgánu, zatímco žadatel a ostatní hlavní účastníci řízení se mohou spolehnout na procesní komfort v podobě individuálního doručení rozhodnutí o odvolání. Toto znevýhodnění je ještě zvýrazněno tím, že odvolací orgán musí individuálně vypořádat námitky uvedené v odvolání vedlejšího účastníka, avšak posléze mu rozhodnutí s vypořádáním jeho vlastních námitek individuálně nedoručuje. Nejvyšší správní soud pro toto znevýhodnění neshledává žádné opodstatnění (právní, administrativní ani ekonomické).“*

[141] Závěry obsažené v rozsudku č. j. 6 As 285/2021-55 Nejvyšší správní soud potvrdil v řadě navazujících rozhodnutí (viz např. rozsudky ze dne 15. 1. 2024, č. j. 5 As 206/2021-59, ze dne 19. 2. 2024, č. j. 5 As 251/2022-34, ze dne 8. 3. 2024, č. j. 5 As 252/2022-36, a ze dne 26. 2. 2025, č. j. 10 As 25/2024-95).

[142] Žalobce b) na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 285/2021-55 odkazoval v žalobě, nesouhlasil však s tím, že by měl být aplikován v daném případě. Tomuto závěru však Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Na rozdíl od žalobce b) a městského soudu neshledal žádný důvod, proč by závěry plynoucí z judikatury vyslovené ve vztahu k úpravě doručování obsažené ve stavebním zákoně z roku 2006 a správním řádu neměly být shodně vykládány v případech řízení (zde řízení rozkladového) vedených podle zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, která je koncipována obdobně. Rovněž podstata řízení o řádném opravném prostředku zůstává nezměněna, rozkladové a odvolací řízení se odlišují toliko rozhodujícím orgánem.

[143] Zákon o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury obsahuje co do svého znění obdobnou úpravu jako stavební zákon z roku 2006 (ve spojení s odkazem na správní řád), dle které se v řízení s velkým počtem účastníků ostatní písemnosti, a tedy i rozhodnutí, doručují pouze žadatel, obci, na jejímž území má být záměr uskutečněn, je-li účastníkem řízení, a dotčeným orgánům. Jak přitom Nejvyšší správní soud dovodil již v citovaném rozsudku č. j. 6 As 285/2021-55, na osobu, která podá odvolání (v tomto případě rozklad), je nutno pohlížet v jistém (přeneseném) smyslu jako na žadatele. Tímto účastníkem uplatněné rozkladové (či odvolací) námitky je správní orgán povinen konkrétně vypořádat, a proto je namístě, aby i rozkladové rozhodnutí doručil správní orgán

pokračování

individuálně přímo tomu účastníku, který rozklad podal a na kterého je v takovém případě pohlíženo jako na žadatele.

[144] V posuzovaném případě ministr průmyslu a obchodu v souladu s těmito judikaturními závěry postupoval, neboť žalobou napadené rozhodnutí o rozkladu doručil žalobci b) individuálně do jeho datové schránky. Lhůtu pro podání žaloby tedy bylo nutno odvíjet právě od doručení rozhodnutí žalobci b) tímto způsobem, nikoli od pozdějšího data, které nastalo v souvislosti s doručením rozhodnutí veřejnou vyhláškou dalším účastníkům řízení.

[145] Konkrétně bylo žalobci b) rozhodnutí o rozkladu doručeno do datové schránky dne 10. 3. 2025. Lhůta pro podání žaloby uplynula dne 10. 4. 2024, neboť obecná dvouměsíční lhůta se zkrátila na polovinu (§ 2 odst. 2 zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury). Žalobu podanou dne 10. 4. 2024 tedy žalobce b) podal včas. Doplnění žaloby podané dne 17. 4. 2025 však již bylo učiněno opožděně.

[146] Až v opožděném doplnění žaloby přitom žalobce b) poprvé uplatnil námitky vztahující se k závaznému stanovisku EIA, a sice námitku týkající se převzetí všech podmínek závazného stanoviska EIA do územního rozhodnutí a námitku týkající se úpravy znění podmínky č. 44 tohoto stanoviska. Městský soud tedy neměl tyto žalobní námitky věcně posuzovat, neboť byly opožděné, a z tohoto důvodu se jimi v řízení o kasační stížnosti nemůže věcně zabývat ani Nejvyšší správní soud. Pokud přesto městský soud uvedené námitky věcně projednal, přičemž dospěl k závěru, že nejsou důvodné, jedná se o vadu, která v projednávané věci neměla vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[147] Městský soud neshledal důvodnými ani jiné žalobní námitky, a proto žalobu podanou žalobcem b) zamítl. S ohledem na to, že zamítavý výrok napadeného rozsudku ob stojí (viz dále), je zřejmé, že pokud by Nejvyšší správní soud přistoupil ke zrušení napadeného rozsudku pouze z tohoto důvodu, výsledek řízení by se nezměnil. Městský soud by v dalším řízení pouze upravil odůvodnění bez toho, že by se změnil zamítavý výrok napadeného rozsudku.

III.B.6 Poučení o kasační stížnosti

[148] V poslední námitce žalobce b) rozporoval poučení obsažené v napadeném rozsudku městského soudu o možnosti podat proti němu kasační stížnost. Dle žalobce b) bylo zasaženo do jeho práv, neboť jej městský soud nepoučil o tom, že se nepřihlíží k odstranění vad kasační stížnosti, dojde-li k němu po uplynutí lhůty pro podání kasační stížnosti. Žalobce b) se domáhá toho, aby se mu dostalo poučení, že na danou věc dopadá úprava § 2 odst. 8 zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury.

[149] Ke znění § 2 odst. 8 zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury Nejvyšší správní soud uvádí, že toto ustanovení bylo opakovaně aplikováno v řízeních o kasačních stížnostech, v nichž žalobce b) vystupoval jako stěžovatel.

[150] Nejvyšší správní soud tak např. usnesením ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 As 96/2024-96, odmítl kasační stížnost žalobce b) z důvodu aplikace § 2 odst. 8 uvedeného zákona; ústavní stížnost proti tomuto usnesení Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 16. 10. 2024, sp. zn. IV. ÚS 2416/24. V pozdějším rozsudku ze dne 12. 8. 2024, č. j. 6 As 125/2024-76,

č. 4642/2024 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud považoval „za účelné, aby krajský soud v následných řízeních v režimu zákona o urychlení výstavby doplnil poučení o opravném prostředku tak, aby reflektovalo též § 2 odst. 8 zákona o urychlení výstavby“, současně se však vyjádřil také k postavení žalobce b), který podal kasační stížnost i v této věci. Uvedl, že „nepřehlédl, že v projednávané věci je stěžovatelem spolek, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí (environmentální spolek), který se s normami daného právního odvětví bezpochyby často setkává, navíc zastoupen advokátkou specializující se na právo životního prostředí. Tak tomu však nebude vždy. Nelze vyloučit, že kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu v tomto právním režimu bude podávat i nezastoupený účastník řízení, který bude o odstranění nedostatku zastoupení usilovat až v průběhu řízení (§ 105 odst. 2 s. ř. s. tento postup umožňuje).“

[151] Dle shora citovaných závěrů tak bylo vhodné, aby městský soud účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení jako potenciálním stěžovatelům poskytl odpovídající poučení, jehož smyslem je to, aby se osoby neznalé této specifické právní úpravy dozvěděly, že na podání kasační stížnosti nedopadá pouze (obecná) úprava soudního řádu správního, nýbrž je třeba aplikovat i speciální úpravu obsaženou v § 2 odst. 8 zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury. V nyní posuzované věci je však tato skutečnost bez jakýchkoli pochybností žalobci b) známa i bez tohoto doplňujícího poučení.

[152] Žalobce b) je environmentálním spolkem zastoupeným advokátkou, která se specializuje na právo životního prostředí. Dotčenou úpravu proto žalobce b) zná, a to i díky tomu, že byl účastníkem v řízeních, na která Nejvyšší správní soud odkázal výše. Žalobce b) zároveň v zákonné lhůtě podal kasační stížnost, která netrpěla vadami a byla odůvodněna. Poučením, kterého se žalobci b) dostalo v napadeném rozsudku, tak nemohlo být do jeho práv zasaženo.

IV. Závěr a náklady řízení

[153] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné, a proto je podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[154] O nákladech účastníků řízení o kasačních stížnostech Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobci a) a b) (stěžovatelé) neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady řízení nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech nepřiznává.

[155] Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.) osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému žalobci, pokud bránila své právo, které jí vyplývalo z rozhodnutí nebo jiného úkonu napadeného žalobou. V ostatních případech má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí soud může na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.

[156] Osobám zúčastněným na řízení II, III, IV a V nevznikly v řízení o kasačních stížnostech žádné náklady v souvislosti s plněním povinnosti, kterou by jim soud uložil,

pokračování

a neuplatnily ani návrh na přiznání dalších nákladů řízení. Proto soud rozhodl tak, že tyto osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

[157] V případě osoby zúčastněné na řízení I je situace odlišná. Jedná se o žadatele o společné územní rozhodnutí, jehož žádosti bylo ve správním řízení vyhověno, tedy o osobu, která v řízení bránila své právo plynoucí jí z žalobou napadeného rozhodnutí. V takovém případě má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému žalobci (zde žalobcům).

[158] Náklady řízení tvoří v daném případě odměna zástupce osoby zúčastněné na řízení I, advokáta Mgr. Martina Kramáře, LL.M., za vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně a) a kasační stížnosti žalobce b), které soud s ohledem na obsah a odlišnost argumentace (zcela jiné námitky obou žalobců, jež se nepřekrývají ani spolu vzájemně nesouvisejí) posoudil *de facto* jako dva samostatné úkony právní služby [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za každý z těchto úkonů náleží zástupci osoby zúčastněné na řízení I odměna ve výši 4 620 Kč [§ 7 bod 5 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu]. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je třeba k odměně za každý tento úkon připočítat 450 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů. Protože je zástupce dle § 57 odst. 2 věty za středníkem s. ř. s. společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie a plátcem daně z přidané hodnoty je tato právnická osoba, zvyšuje se přiznaná náhrada nákladů řízení o částku odpovídající této dani. Každý ze žalobců a) a b) je tedy povinen zaplatit osobě zúčastněné na řízení I na náhradě nákladů řízení své kasační stížnosti částku ve výši 6 135 Kč (po zaokrouhlení). K zaplacení těchto částek k rukám zástupce osoby zúčastněné na řízení I byla žalobcům stanovena přiměřená lhůta. Vzhledem k tomu, že jmenovaný advokát zastupoval osobu zúčastněnou na řízení I již v řízení před městským soudem (a tedy byl s věcí obeznámen), nepřiznal mu Nejvyšší správní soud odměnu za požadovaný úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení.

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

V Brně dne 31. března 2026

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu