



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců Mgr. Jitky Zavřelové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **REALSAD, s. r. o.**, se sídlem Pod zámek 204, Moravský Krumlov, zastoupený JUDr. Michaelou Voseckou Klečkovou, advokátkou se sídlem Ječná 29a, Brno, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 6. 2014, č. j. 62 A 21/2013 - 126,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 6. 2014, č. j. 62 A 21/2013 - 126, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 24. 6. 2014, č. j. 62 A 21/2013 - 126, zrušil rozhodnutí předsedkyně Energetického regulačního úřadu (dále jen „stěžovatel“) ze dne 4. 2. 2013, č. j. 13827-42/2010-ERU, kterým byl zamítnut rozklad žalobce (dále jen „účastník řízení“) a bylo potvrzeno rozhodnutí Energetického regulačního úřadu (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 2. 2. 2011 č. j. 13827-24/2010-ERU, kterým byla zamítnuta žádost účastníka řízení o udělení licence pro výrobu elektřiny v energetickém zařízení s celkovým nainstalovaným výkonem 1,5 MW, neboť neprokázal splnění technických předpokladů. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že ze správního spisu vyplývá, že poté, co účastník řízení na výzvu správního orgánu I. stupně doplnil svou žádost o udělení licence, mimo jiné o zprávu o výchozí revizi ze dne 30. 11. 2010, bylo provedeno dne 30. 12. 2010 místní ohledání. Při tomto ohledání bylo zjištěno, že energetické zařízení není dosud kompletně osázeno solárními panely. Tyto byly podle tvrzení účastníka řízení demontovány z důvodu jejich reklamace. Jelikož účastník řízení nenavrhл žádné důkazy, kterými by prokázal, že provozovna byla kompletní a splňovala

technické předpoklady, správní orgán I. stupně konstatoval, že energetické zařízení nebylo dokončeno a není tak způsobilé k výrobě elektřiny. Na základě takto zjištěného skutkového stavu dospěl stěžovatel k závěru, že bylo-li energetické zařízení po výchozí revizi demontováno (v rozsahu 87 % fotovoltaických panelů včetně el. instalace), bylo nezbytné, aby stěžovatel po opětovném zkompletování energetického zařízení zajistil vypracování nové zprávy o výchozí revizi. Pokud tak neučinil, nemohly být prokázány technické předpoklady pro udělení licence. Podle krajského soudu však měl být za této situace účastník řízení stěžovatelem vyzván k doplnění žádosti podle ust. § 45 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť za jinou vadu žádosti podle citovaného ustanovení je nutno považovat i chybějící přílohu žádosti (v daném případě revizní zprávu). Pokud se stěžovatel domníval, že výchozí revizní zpráva nemohla splnění technických předpokladů prokazovat, a nebyla tedy podkladem podle ust. § 7 odst. 4 písm. d) zákona č. 458/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“), ačkoliv správním orgánem I. stupně nebyla žádným způsobem zpochybněna, měl být účastník řízení o tomto nedostatku stěžovatelem dostatečně poučen. V této souvislosti krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 1/2010 - 76.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že napadený rozsudek je založen na nepřipadně extenzivním výkladu ust. § 45 odst. 2 správního řádu. Podle stěžovatele je třeba rozeznávat na jedné straně procesní povinnosti zavazující žadatele k předložení určitých podkladů a na druhé straně povinnosti prokázat podstatné skutečnosti, které jsou podmínkou kladného rozhodnutí o žádosti. Co se týče první procesní povinnosti, stěžovatel, resp. správní orgán I. stupně, postupoval v souladu s ust. § 45 odst. 2 správního řádu, když vyzval dne 6. 12. 2010 účastníka řízení k předložení podkladů k žádosti a současně usnesením správní řízení přerušil. Poté co účastník řízení podklady, včetně zprávy o výchozí revizi ze dne 30. 11. 2010, doplnil, byla žádost kompletní a správní orgán I. stupně jí mohl posuzovat s ohledem na zásadu volného hodnocení důkazů. Protože účastník řízení splnil veškeré své procesní povinnosti v souvislosti s podáním žádosti, stěžovatel ho nemohl vyzývat podle ust. § 45 odst. 2 správního řádu ke splnění další povinnosti. Z rozsudku krajského soudu podle stěžovatele vyplývá, že správní orgány jsou povinny hodnotit podklady již v průběhu správního řízení a musí vyzvat žadatele k předložení jiných podkladů, pokud zjistí, že předložené podklady neprokazují skutečnosti, které by prokazovat měly. Stěžovatel je ale toho názoru, že hodnocení podkladů může správní orgán provádět až v rozhodnutí ve věci samé. Pokud by postupoval podle krajského soudu a vyzval účastníka řízení k předložení nové výchozí revizní zprávy, musel by v případě jejího nepředložení správní řízení zastavit, a to vše za situace, kdy žadatel předložil kompletní žádost a podklady. *Ad absurdum* by aplikace názoru krajského soudu znamenala, že správní orgán by byl povinen hodnotit veškeré podklady předložené žadatelem již v průběhu řízení a v případě, že by průběžně některé shledal nepravdivé či neprůkazné, byl by povinen ho vyzývat k předkládání nových podkladů. Takové správní řízení by bylo nutné vést po neomezeně dlouhou dobu, dokud by žadatel nepředložil správné a pravdivé podklady tak, aby o jeho žádosti mohlo být kladně rozhodnuto. Podle stěžovatele odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 1/2010 - 76 na danou věc nedopadá, a jako přílehavější označil závěry vyslovené Ústavním soudem v nálezu ze dne 4. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 61/97.

pokračování

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti především vyslovil souhlas se závěry krajského soudu a znovu popsal skutkový stav věci, přičemž kritizoval postup správních orgánů z mnoha dalších důvodů, které již popsal v žalobě. Dále označil za nesprávný závěr stěžovatele o nesplnění technických předpokladů, jelikož účastník řízení prokazatelně doložil podklady o technické způsobilosti energetického zařízení, které nikdy nepozbyly platnosti (revizní zprávy, povolení ke zkušebnímu provozu apod.). V případě výměny fotovoltaických panelů zůstává elektrická instalace nedotčena, takže revizní zpráva ze dne 30. 11. 2010 vypracovaná na toto zařízení byla v platnosti. Účastník řízení proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná.

Stěžovatel v replice k vyjádření účastník řízení uvedl, že účastník řízení argumentuje skutkovým stavem věci, ale sporná otázka je otázkou právní, nikoliv otázkou posuzování skutkového stavu. Stěžovatel zopakoval své námitky uvedené již v kasační stížnosti a setrval na svém návrhu, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Účastník řízení ve stanovisku k replice znovu odkázal na některé skutkové otázky (tvrzená manipulace se správním spisem apod.) a dodal, že správní orgán I. stupně byl povinen vyhodnocovat v průběhu správního řízení předložené podklady a důkazy a v případě jejich negativního hodnocení vyzvat účastníka řízení k podání nových podkladů či důkazů. Tato povinnost podle účastníka řízení vyplývá ze správního řádu.

Dne 19. 11. 2014 bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno sdělení účastníka řízení, že stěžovatel rozhodnutím ze dne 31. 10. 2014, č. j. 13827-60/2010-ERU, vyhověl jeho rozkladu s tím, že podle účastníka řízení v něm stěžovatel potvrzuje mnohé skutečnosti, které v minulosti napadal.

Stěžovatel na toto sdělení reagoval vyjádřením, ve kterém uvedl, že v důsledku rozsudku krajského soudu, proti kterému brojí touto kasační stížností, musel pokračovat ve správním řízení, ve smyslu ust. § 78 odst. 5 s. ř. s. byl tímto rozsudkem vázán a musel ho respektovat bez ohledu na rozhodnutí o kasační stížnosti. Stěžovatel však se závěry vyplývajících z napadeného rozsudku i nadále nesouhlasí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu účastník řízení svou žádost podanou dne 19. 10. 2010 na výzvu správního orgánu I. stupně dne 10. 12. 2010 řádně doplnil o veškeré přílohy. Správní orgán I. stupně následně ohledáním energetického zařízení dne 30. 12. 2010 zjistil, že toto zařízení není kompletně osázeno solárními panely, které byly podle účastníka řízení v polovině prosince 2010 demontovány v důsledku jejich reklamace. Protože účastník řízení nenavrhl žádné důkazy, kterými by prokázal, že provozovna byla kompletní, správní orgán I. stupně rozhodl o účastníkem podané žádosti tak, že ji zamítl.

Své rozhodnutí odůvodnil tím, že energetické zařízení nebylo dokončeno, a proto nebylo způsobilé k výrobě elektřiny. Proti tomuto rozhodnutí podal účastník řízení rozklad a požadoval, aby stěžovatel znovu provedl ohledání energetického zařízení a přihlédl také k notářským zápisům, které prokazovaly, že bylo dokončené a funkční k datu 25. 2. 2011. Konkrétně se jednalo o notářský zápis ze dne 25. 2. 2011, NZ 119/2011 osvědčující prohlášení jednatele účastníka řízení, že posuzovaná stavba je funkční výrobní elektřiny, a notářský zápis ze dne 25. 2. 2011, NZ 120/2011 osvědčující stav posuzované stavby k datu sepsání notářského zápisu. V rozhodnutí o rozkladu ze dne 4. 2. 2013 stěžovatel uvedl, že navrhované důkazy nemohou zhojit nedostatek spočívající v neprokázání splnění technických předpokladů podle ust. § 5 odst. 3 energetického zákona, neboť zpráva o výchozí revizi ze dne 30. 11. 2010 nemohla vzhledem k výsledku ohledání energetického zařízení dne 30. 12. 2010 prokazovat splnění technických předpokladů. Tento stav věci trval i v době vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti správním orgánem I. stupně.

Podstatou kasační stížnosti je otázka, zda stěžovatel pochybil, když nevyzval účastníka řízení k doplnění jeho žádosti podle ust. § 45 odst. 2 správního řádu. Krajský soud totiž dospěl k závěru, že pokud se stěžovatel domníval, že výchozí revizní zpráva nemohla splnění technických předpokladů prokazovat, a nebyla tedy podkladem podle ust. § 7 odst. 4 písm. d) energetického zákona, měl účastníka o tomto nedostatku dostatečně poučit postupem podle ust. § 45 odst. 2 správního řádu.

Podle ust. § 45 odst. 2 správního řádu nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit.

Nejvyšší správní soud předně uvádí, že chybějící příloha žádosti o vydání licence, např. zpráva o výchozí revizi, je jinou vadou žádosti ve smyslu citovaného ustanovení. Tento dílčí závěr krajského soudu ostatně stěžovatel ani nenapadá, neboť v souladu s ním správní orgány v řízení postupovaly. Správní orgán I. stupně totiž poté, co účastník řízení podal neúplnou žádost o licenci, ho vyzval k odstranění nedostatků podání, konkrétně k předložení výpisu z obchodního rejstříku, kopie katastrální mapy, kolaudační zprávy, zprávy o revizi, účetní uzávěrky a dalších dokladů. Účastník řízení na uvedenou výzvu žádost doplnil včetně zprávy o výchozí revizi ze dne 30. 11. 2010. Předmětem této zprávy bylo provedení el. instalace a ochrana před nebezpečným dotykovým napětím v prostoru pozemku, na kterém jsou instalovány fotovoltaické panely, elektrické rozvody o napětí AC-DC, rozvaděče a jističí skříně. Správní orgán I. stupně tedy po podání žádosti o udělení licence hodnotil, zda tato žádost splňuje všechny zákonem požadované náležitosti, tj. zda obsahuje i doklady prokazující technické předpoklady, kterými podle ust. § 9 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb. u energetických zařízení nově uváděných do provozu je zpráva o výchozí revizi energetického zařízení, a odpovídajícím způsobem procesně na neúplnou žádost reagoval. Postupoval tedy zcela v souladu s ust. § 45 odst. 2 správního řádu.

Protože účastník řízení žádost o licenci požadovaným způsobem doplnil, mohl správní orgán I. stupně posoudit, zda může o podané žádosti rozhodnout kladně a licenci udělit. Jednou z podmínek pro udělení licence podle ust. § 5 odst. 3 a 7 energetického zákona je, že energetické zařízení splňuje technickou úroveň odpovídající právním

pokračování

předpisům a technickým normám, přičemž technické předpoklady se považují za splněné u energetického zařízení, u kterého je osvědčena jeho bezpečnost v rozsahu a za podmínek stanovených právními předpisy k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a v souladu s technickou dokumentací. Správní orgán I. stupně byl při posuzování otázky, zda energetické zařízení splňuje technickou úroveň v souladu s ust. § 5 energetického zákona povinen přihlížet ke všem podkladům, které měl k dispozici, tj. jak k těm, které předložil účastník řízení (mimo jiné zpráva o výchozí revizi ze dne 30. 11. 2010), tak i k těm, které si správní orgán I. stupně sám obstaral (např. ohledání na místě). To vyplývá z ust. § 50 správního řádu, podle něhož se podkladem pro vydání rozhodnutí rozumí zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.

Správní orgán I. stupně tyto podklady vyhodnotil tak, že nebyly splněny technické předpoklady pro udělení licence, neboť zpráva o výchozí revizi ze dne 30. 11. 2010 nemohla vzhledem k výsledku ohledání energetického zařízení dne 30. 12. 2010 (nedokončenosti výroby elektřiny) prokazovat splnění technických předpokladů, přičemž stěžovatel se s jeho závěry ztotožnil.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu v této fázi správního řízení, tj. při hodnocení podkladů ve smyslu ust. § 50 odst. 3 správního řádu, již není místo pro postup podle ust. § 45 odst. 2 správního řádu, tj. pro zkoumání, zda má žádost všechny náležitosti. Správní orgán již jen zkoumá, zda lze podané žádosti věcně vyhovět či nikoli. Pokud by podaná žádost neměla všechny náležitosti, nemohlo by správní řízení dospět do této druhé fáze řízení, tzn. že žádost by nemohla být věcně posuzována, protože již před tím by správní řízení o takové žádosti muselo být zastaveno.

Současně je třeba uvést, že i žádosti obsahující všechny náležitosti a zákonem požadované přílohy, nemusí být vyhověno, jestliže jiné důkazy tuto žádost relevantním způsobem zpochybní. To ale neznamená, že žadatel nemá možnost reagovat před vydáním rozhodnutí na jiné důkazy (podklady rozhodnutí), než které sám k žádosti předložil. K jeho právům patří právo plynoucí z ust. § 36 odst. 3 správního řádu, podle něhož nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. Na tomto právu účastník řízení nebyl zkrácen. Dne 11. 1. 2011 byl správním orgánem I. stupně informován o tom, že ve věci byly shromážděny potřebné podklady pro rozhodnutí ve věci. Přitom byl výslovně zmíněn závěr z místního ohledání ze dne 30. 12. 2010. Pro případné návrhy důkazů a jiné návrhy a pro sdělení stanoviska k shromážděným podkladům byla účastníku řízení usnesením z téhož dne stanovena lhůta deseti dnů. Tuto lhůtu přitom považuje Nejvyšší správní soud za přiměřenou. Účastník řízení tedy měl možnost reagovat na všechny důkazní prostředky, které měl správní orgán I. stupně k dispozici. Rozklad podaný účastníkem řízení proti usnesení o stanovení desetidenní lhůty nemohl mít vliv na to, že by správní orgán I. stupně po uplynutí této lhůty nemohl ve věci

rozhodnout, neboť účastník řízení byl poučen o tom, že podaný rozklad nemá podle ust. § 76 odst. 5 správního řádu odkladný účinek. Účastník řízení však nijak nereagoval.

Nejvyšší správní soud se tedy neztotožňuje s názorem krajského soudu, že ve fázi věcného posuzování žádosti (je přitom nepodstatné, zda toto hodnocení provádí správní orgán I. stupně nebo orgán rozhodující o rozkladu) je správní orgán povinen vyzývat účastníka řízení podle ust. § 45 odst. 2 správního řádu k odstranění jiné vady žádosti. Pokud jiný podklad řízení (v daném případě protokol o místním ohledání) zpochybňuje relevanci některé z příloh žádosti, neznamená to, že by se žádost stala dodatečně nekompletní a bylo by třeba ji znovu doplnit, resp. postupovat podle ust. § 45 odst. 2 správního řádu. Námitka stěžovatele je proto důvodná.

V dalším řízení bude tedy krajský soud posuzovat, zda stěžovatelova úvaha v rámci hodnocení podkladů pro rozhodnutí o žádosti o licenci týkající se prokázání splnění technických předpokladů, byla správná či nikoli. Zejména bude třeba zodpovědět otázku, zda bylo nezbytné, aby účastník řízení po opětovném zkompletování energetického zařízení zajistil vypracování nové zprávy o výchozí revizi, jak tvrdí stěžovatel, nebo zda za daného skutkového stavu byl na místě jiný způsob prokázání splnění technických předpokladů, např. zprávou o pravidelné, provozní či mimořádné revizi, popř. jinými doklady. Současně krajský soud posoudí, zda takovými doklady mohly být doklady navržené účastníkem řízení v průběhu rozkladového řízení.

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s. bez jednání.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladu řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. dubna 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu