



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **nejvyšší státní zástupce**, se sídlem Jezuitská 4, Brno, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: SOLAR 6, s.r.o., se sídlem Pobřežní 620/3, Praha 8, zastoupená Mgr. Tomášem Matějovským, advokátem se sídlem Na Poříčí 1079/3, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 12. 2010, čj. 12488-8/2010-ERU, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 3. 2019, čj. 62 A 114/2013-897,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh dosavadního řízení a rozsudek krajského soudu

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 12. 2010 byla osobě zúčastněné na řízení udělena licence na výrobu elektřiny od 22. 12. 2010 na dobu 25 let pro provozovnu fotovoltaické elektrárny FVE Kojetín (dále jen „FVE“).

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu podle § 66 odst. 2 s. ř. s., tedy z důvodu závažného veřejného zájmu. Tvrdil, že pro udělení licence osobě zúčastněné na řízení nebyly splněny podmínky stanovené zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), a prováděcí vyhláškou k energetickému zákonu č. 426/2005 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích (dále jen „vyhláška č. 426/2005 Sb.“)

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 24. 9. 2015, čj. 62 A 114/2013-366, rozhodnutí žalovaného zrušil.

[4] Proti rozsudku krajského soudu osoba zúčastněná na řízení brojila kasační stížností, o níž NSS rozhodl rozsudkem ze dne 14. 7. 2017, čj. 5 As 202/2015-196, tak, že rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. NSS konstatoval, že závěr krajského soudu o tom, že revize FVE byla provedena ještě před tím, než byla FVE dokončena, byl předčasný, neboť vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a zavázal krajský soud k tomu, aby dostatečně objasnil skutkový stav věci. NSS dále uvedl, že je nutné vyhodnotit, zda byla osoba zúčastněná na řízení v dobré víře, že splnila všechny požadavky na udělení licence ve smyslu rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 313/2015-492.

[5] Krajský soud v dalším řízení rozsudkem ze dne 16. 11. 2017, čj. 62 A 114/2013-814, žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[6] Krajský soud doplnil dokazování a dospěl k závěru, že osoba zúčastněná na řízení neprokázala splnění technických předpokladů FVE, které je dle energetického zákona vyžadováno. Následně ale doplnil, že osoba zúčastněná na řízení byla v dobré víře, že předložila řádnou revizní zprávu, neboť mohla být v dobré víře, že revizi lze provést také na FVE, která není zcela dokončena, a proto není na místě, aby rozhodnutí žalovaného zrušil.

[7] Proti rozsudku krajského soudu ze dne 16. 11. 2017 podal žalobce kasační stížnost. O této kasační stížnosti rozhodl NSS rozsudkem ze dne 20. 12. 2018, čj. 5 As 327/2017-70, tak, že napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. NSS ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že revize FVE byla provedena ve dnech 20. až 25. 10. 2010, tedy v době, kdy FVE ještě nebyla dokončena, neboť v dané době se ještě na stavbě FVE pracovalo a byly instalovány jednotlivé panely. Tyto práce byly vykonávány ještě v prosinci 2010, kdy byla osobě zúčastněné na řízení udělena licence. Revizi FVE lze ovšem provést až ve chvíli, kdy je kompletně osazena všemi fotovoltaiickými panely (viz rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 313/2015-492). Revizní zpráva proto nebyla způsobilým podkladem pro vydání rozhodnutí o udělení licence, neboť nedostatečně osvědčovala splnění technických předpokladů FVE. Osoba zúčastněná na řízení tak nesplnila jednu z podmínek pro udělení licence na výrobu energie, a to prokázání splnění technických předpokladů FVE.

[8] NSS dále konstatoval, že ve vztahu k posouzení dobré víry osoby zúčastněné na řízení nemůže přisvědčit závěrům krajského soudu. Podle NSS krajský soud paušálně převzal závěry z rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 313/2015-492, aniž by však závěry citovaného rozsudku přizpůsobil konkrétním okolnostem nyní posuzované věci a posoudil výsledky dokazování provedeného poté, co byl jeho první rozsudek zrušen. Krajský soud pouze obecně mj. uzavřel, že revizní technik se mohl skutečně domnívat, že může revidovat FVE, která není osazena všemi panely, a nepostupoval proto úmyslně a vědomě chybně. Osoba zúčastněná na řízení tedy nemohla podle krajského soudu ani při patřičné míře obezřetnosti odhalit chybu revizního technika v aspektech, na nichž se ani v roce 2017 neshodla vědecká pracoviště, byť věděla, v jakém stavu se FVE v době provedení revize nachází, a proto mohla být v dobré víře ve správnost podkladů,

pokračování

které předkládala žalovanému. Krajský soud však již nevysvětlil, na základě čeho dospěl k uvedeným závěrům, resp. jeho závěry jsou v některých ohledech rozporné. NSS dále rozvedl, jaké skutečnosti mohly mít vliv na posouzení dobré víry osoby zúčastněné na řízení. NSS zavázal krajský soud, aby v dalším řízení posoudil relevantní okolnosti daného případu při aplikaci závěrů obsažených v rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2017, čj.2 As 313/2015-492.

[9] Krajský soud v dalším řízení rozsudkem ze dne 7. 3. 2019, čj. 62 A 114/2013-897, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Krajský soud mj. po skutkové stránce dovodil, že revize FVE byla provedena ve dnech 20. až 25. 10. 2010, což bylo v době, kdy FVE ještě nebyla dokončena.

[11] Krajský soud dále dospěl k závěru, že osoba zúčastněná na řízení nebyla v dobré víře, že předložila řádnou revizní zprávu na DC část FVE, a proto nemohla být ani v dobré víře ve správnost a zákonnost rozhodnutí. K uvedenému krajský soud dospěl na základě skutečnosti, že osoba zúčastněná na řízení tvrdila, že v době provedení revize byla FVE dokončena, a to včetně osazení fotovoltaických panelů, ačkoli z provedeného dokazování vyplynul opak. Dobrou víru osoby zúčastněné na řízení dále vyvrací dvě „verze“ revizní zprávy. Rovněž skutečnost, že osoba zúčastněná na řízení přizpůsobovala svou argumentaci a tvrzení tomu, co v průběhu řízení před krajským soudem vyšlo najevo, že podpis M. B. za zhotovitele na protokolu o předání převzetí díla ze dne 29. 11. 2010 byl padělán, že osoba zúčastněná na řízení byla personálně propojená se společností CE Solar, s.r.o., která FVE stavěla, nesvědčí o dobré víře osoby zúčastněné na řízení.

II. Shrnutí kasační stížnosti

[12] Rozsudek krajského soudu napadla osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností.

[13] Stěžovatelka napadá závěry krajského soudu ve vztahu k provedení revize a vyhotovení revizní zprávy. Revize probíhala postupně do 26. 11. 2011. Uvedla, že krajský soud založil závěr o termínu provedení revize na základě domněnek o důvěryhodnosti svědecké výpovědi revizního technika. Dle stěžovatelky nelze na výpověď revizního technika hledět jako nedůvěryhodnou, což podrobněji rozvedla. Pokud výslech revizního technika nebyl pro krajský soud pro stanovení termínu revize dostatečný, měl vyslechnout navrženého svědka A.. Krajský soud však ignoroval výpověď revizního technika a pouze vycházel ze záznamu o jím podaném vysvětlení ze dne 9. 2. 2017. V říjnu 2010 nebyl znám konečný výkon FVE ve výši 3,989 MW, a proto ho revizní technik v revizní zprávě nemohl uvést. Stěžovatelka připustila, že v řízení před krajským soudem v reakci na vyjádření žalobce uvedla, že revize byla provedena ve dnech 20. až 25. 10. 2010, jednalo se však o omyl při její obraně. Stěžovatelce není jasné, na základě čeho krajský soud vyvodil, že lhůta k odstranění vad v revizní zprávě do 30. 11. 2010 je nepřiměřená, z čehož usoudil, že revize nemohla být provedena na konci listopadu 2010.

[14] Stěžovatelka namítla, že krajský soud vycházel z nesprávných skutkových závěrů ve vztahu k její dobré víře. Připomněla, že FVE měla být původně postavena s kapacitou vyšší a až v průběhu výstavby bylo rozhodnuto o tom, že instalovaná kapacita bude

snížena. V průběhu roku 2010 vyšlo také najevo, že FVE nebude připojena k distribuční soustavě v roce 2010. Stěžovatelka proto neměla zvláštní důvod, aby usilovala o udělení licence již v roce 2010. Tuto zásadní skutečnost soudy nehodnotily při posouzení její dobré víry. Dále stěžovatelka uvedla, že vlastnické propojení mezi ní, generálním dodavatelem FVE a společností CE Solar, s.r.o., nemůže mít vliv na posouzení její dobré víry a popsala, jaké vztahy mezi uvedenými subjekty jsou. Dovozovat jakékoli negativní důsledky vlastnického propojení při hodnocení její dobré víry, jak učinil krajský soud, je podle stěžovatelky chybné a zavádějící.

[15] Podle stěžovatelky krajský soud ani žalobce neprokázal, proč revizní technik předložil více verzí revizních zpráv. Dále namítla, že nebylo prokázáno, že revizní technik postupoval úmyslně a vědomě chybně, rovněž nebylo prokázáno, že by stěžovatelka mohla rozumně předpokládat v době dokončení FVE, že revizní technik postupoval nesystematicky a nekoncepčně. Dle stěžovatelky neobstojí např. závěr krajského soudu, že stěžovatelka nemohla dobrou víru odvozovat od postupu revizního technika, který také neměl být v dobré víře. Stěžovatelka byla naopak v dobré víře, že státem pověřený revizní technik postupuje správně. Pokud reviznímu techniku chyběly podklady pro vypracování revizní zprávy, měl o ně stěžovatelku požádat, což se však nestalo. Technický dozor investora nikdy neupozornil na případné vady postupu při provádění revizí. Skutečnost, že technický dozor ve svých zprávách uváděl, že revize byla provedena v říjnu 2010, nezpochybňuje dobrou víru stěžovatelky v to, že revize byla provedena ve skutečnosti až na konci listopadu 2010. Je nutné vzít v potaz také to, že při dokončování FVE jsou vydávány revizní zprávy v různých oborech. Revizní technik navíc postupně navštěvoval FVE a fyzicky ji kontroloval. Stěžovatelka postupovala při výstavbě FVE a podávání žádosti o licenci obezřetně a k tomu učinila příslušné kroky. Neměla důvod pochybovat o tom, zda byla v době provedení revize FVE osazena všemi panely. Pokud měla revizní zpráva zjevné vady, měl to rozpoznat žalovaný. Pokud tak neučinil, nelze to přičítat stěžovateli k tíži. K tomu podotkla, že právní předpisy v roce 2010 nestanovily, že revizní zprávou má být osvědčena dokončenost energetického zařízení ve všech jeho prvcích.

[16] Podle stěžovatelky jí nelze ani vyčítat, že měnila svou argumentaci v průběhu řízení o žalobě. To bylo zapříčiněno tím, že Pavel Maleček se stal jednatelem stěžovatelky a CE Solar, s.r.o., až 16. 8. 2011. Pan Maleček se proto postupně seznamoval s detaily ohledně výstavby FVE až v průběhu řízení. Krajský soud navíc nevzal v potaz, že argumentace žalobce se v řízení vyvíjela, stěžovatelka je pouze osobou zúčastněnou na řízení a teprve v průběhu řízení se ukázalo, že žalovaný je zcela procesně neaktivní.

[17] Stěžovatelka dále uvedla, že získáním energetické licence nezískala žádný majetkový prospěch. První paralelní připojení k distribuční soustavě proběhlo bez závad, což přispělo k její dobré víře v řádný postup při výstavbě a uvedení FVE do provozu. Případné vady revizní zprávy nedosahovaly takové intenzity, aby bylo nutné zrušit rozhodnutí o udělení licence na výrobu energie na úkor dobré víry a právní jistoty stěžovatelky. V této souvislosti odkázala na rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 313/2015-492. Stěžovatelka uzavřela, že předpoklad její dobré víry je mj. podpořen také jejím postupem v době dokončování FVE. Stěžovatelka nebyla při běžné míře obezřetnosti schopna odhalit případné vady revizní zprávy či nekompetentnost revizního technika. V řízení nebylo ani prokázáno, že stěžovatelka úmyslně uvedla žalovaného v omyl anebo mohla

pokračování

vědět, že by licence měla být vydána v rozporu se zákonem. Nebylo rovněž prokázáno, že stěžovatelce byla udělena licence, ačkoli k tomu nesplnila podmínky.

[18] Stěžovatelka dodala, že předávací protokol předložila pouze k doložení vlastnictví FVE. V tomto ohledu je tedy bezpochyby pravdivý. Stěžovatelka nemohla mít podezření, že protokol nepodepsal M. B.. Pokud pan B. uvádí, že podpis na protokolu není jeho, upozornila na to, že jmenovaný byl odsouzen za majetkovou trestnou činnost související s jeho působením ve společnosti CE Solar, s.r.o.

[19] K posouzení dobré víry a právní jistoty stěžovatelka dále odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, v němž bylo konstatováno, že soudy při rozhodování o žalobě podané podle § 66 odst. 2 s. ř. s. musí posoudit okolnosti konkrétní věci tak, aby bylo veřejnému zájmu na zachování zákonnosti učiněno zadost, ale současně, aby negativní následky do práv jednotlivců odpovídaly jejich podílu na vzniklé nezákonnosti. Ústavní soud v citovaném rozsudku vymezil tři modelové situace relevantní při ochraně dobré víry a ochraně důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci v řízení o žalobě dle § 66 s. ř. s. Podle stěžovatelky spadá posuzovaný případ do prvně vymezené skupiny, tedy že nezákonnost byla způsobena čistě pochybením na straně veřejné moci. Pokud by NSS dospěl k závěru, že stěžovatelce dobrá víra nesvědčí, nemá to vliv na její důvěru v zákonnost a neměnnost udělené licence a bylo by nutné aplikovat druhou situaci vymezenou Ústavním soudem, a to nezákonnost způsobenou na obou stranách, při které mají být negativní důsledky pro jednotlivce pokud možno zmírněny.

[20] Podle Ústavního soudu mají soudy při rozhodování o zrušení licence uvést, k jakému datu oprávněný z licence splnil požadavky pro její vydání. V rušícím rozhodnutí pak musí uvést skutkové a právní důvody pro závěr o nezákonnosti rozhodnutí a důvody, pro které závažný veřejný zájem převažuje nad dobrou vírou oprávněného či jeho důvěrou v zákonnost a neměnnost takového rozhodnutí a rovněž závěr o tom, pro jaké období nelze udělenou licenci akceptovat. Uvedené krajský soud v napadeném rozsudku neposoudil. Pokud by tak učinil, dospěl by k závěru, že minimálně ke dni 8. 2. 2011 stěžovatelka splnila veškeré požadavky pro vydání licence, neboť daný den proběhla závěrečná kontrolní prohlídka stavby. Vydáním kolaudačního souhlasu dne 17. 2. 2011 stavební úřad potvrdil, že je možné FVE bezpečně provozovat. Stěžovatelčina situace je oproti citovanému nálezu Ústavního soudu odlišná, neboť nebylo prokázáno, že by stěžovatelka věděla o jakékoli úpravě revizní zprávy, u níž by nebyla schopná vysvětlit, jak k ní došlo. Stěžovatelka dále odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. I. ÚS 2086/17.

[21] Stěžovatelka připomněla, že stav dokončenosti FVE žalovanému nezatajovala. Pokud měl žalovaný jakékoli pochybnosti ohledně předložených podkladů, měl na to stěžovatelku upozornit a vyzvat ji k nápravě. To však neučinil a stěžovatelka byla v dobré víře ve správnost a zákonnost rozhodnutí žalovaného. Právní předpisy v rozhodné době navíc nestanovily, že revizní zpráva má osvědčit dokončenost FVE.

[22] Stěžovatelka navrhla, aby NSS napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Shrnutí vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

[23] Žalobce uvedl, že revize FVE byla učiněna v době, kdy FVE nebyla dokončena. Revizní technik postupoval úmyslně chybně, neboť si byl vědom, že FVE má být revidována až ve chvíli, kdy je dokončena. Tímto se posuzovaná věc odlišuje od věci řešené v rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 313/2015-492. Z provedeního dokazování rovněž vyplynulo, že stěžovatelka věděla, v jakém stavu se ke dni provedení revize FVE nacházela. Z judikatury dále vyplývá, že stěžovatelka nemohla vycházet ze slepé a bezmezní důvěry v práci dodavatelů a revizního technika. Stěžovatelka předkládala žalovanému nepravdivé podklady a licence jí byla udělena, ačkoli nesplnila všechny podmínky (revizní zpráva nemohla osvědčit bezpečnost FVE, neboť v době revize nebyla dokončena). Povinností žalovaného nebylo zjišťovat a odstraňovat vady předložených podkladů (viz rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, čj. 9 As 256/2015-229). Dále uvedl, že okolnost, že se stavbou stěžovatelka nespěchala, nemůže ospravedlnit předkládání nepravdivých podkladů. Žalobce rovněž nesouhlasí se stěžovatelkou, že personální propojení jednotlivých zúčastněných společností nemá vliv na její dobrou víru. V posuzované věci byly společnosti natolik propojené, že stěžovatelka musela vědět, že revize FVE byla provedena ve chvíli, kdy nebyla dokončena (k tomu odkázal na rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2017, čj. 7 As 140/2016-99). Upozornil na to, že dobrá víra může svědčit pouze tomu, kdo vzhledem k daným okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem.

[24] Žalobce k nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, konstatoval, že na nynější věc se vztahuje třetí modelová situace vymezená Ústavním soudem, neboť právě stěžovatelka způsobila nezákonnost rozhodnutí žalovaného předkládáním nepravdivých podkladů, a proto je možné rozhodnutí žalovaného zrušit. Poznamenal, že u druhého citovaného nálezu Ústavního soudu se jednalo o odlišnou situaci, při níž správní orgán na základě předložených podkladů měl možnost zjistit, že stavba elektrárny ještě není dokončena.

[25] Žalobce navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

IV. Hodnocení Nejvyššího správního soudu

[26] NSS nejprve posuzoval přípustnost kasační stížnosti ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., protože krajský soud rozhodoval znovu po zrušení jeho rozsudku NSS. V rozsudku ze dne 20. 12. 2018, čj. 5 As 327/2017-70, NSS uvedl, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, že revize FVE byla provedena ve dnech 20. až 25. 10. 2010 v době, kdy ještě nebyla dokončena (osazena všemi fotovoltaiickými panely), neztotožnil se však se závěry krajského soudu ohledně dobré víry stěžovatelky. Vytkl krajskému soudu, že závěry z rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 313/2015-492, ve vztahu k dobré víře aplikoval paušálně, aniž by posoudil individuální okolnosti daného případu, a proto krajský soud zavázal k tomu, aby znovu posoudil dobrou víru stěžovatelky ve správnost a zákonnost udělené licence s ohledem na konkrétní okolnosti projednávané věci. Na základě uvedeného NSS konstatuje, že námitky stěžovatelky vztahující se k termínu provedení revize a stavu dokončenosti elektrárny v době provedení revize jsou podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřipustné (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS).

pokračování

[27] Pro úplnost NSS v této souvislosti dodává, že na závěrech uvedených v předchozím odstavci nemůže ničeho změnit ani námitka neprovedení svědeckého výslechu P. A.. Tato námitka není důvodná, neboť NSS se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, na jehož rozsudek v podrobnostech odkazuje, o nadbytečnosti provedení svědeckého výslechu této osoby, která by ostatně měla vypovídat ke skutečnostem (zejména k datu provedení revize), k nimž se mohl vyjádřit pouze revizní technik - svědek H., jehož výpověď ovšem byla vyhodnocena jako nevěrohodná.

[28] Druhý okruh námitek stěžovatelky směřuje k posouzení její dobré víry. Dle jejího názoru krajský soud nesprávně posoudil jednotlivé konkrétní okolnosti vztahující se k dobré víře a některými se nezabýval vůbec. Krajský soud tedy podle stěžovatelky neposoudil všechny relevantní skutečnosti, které mají vliv na její dobrou víru a nerespektoval tak závazný právní názor NSS.

[29] NSS nejprve konstatuje, že žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem může být důvodná pouze v případech, při nichž je nezákonnost napadeného rozhodnutí natolik intenzivní, že narušuje veřejný pořádek (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2016, čj. 4 Azs 33/2016-48). Bylo tedy nutné pečlivě zvážit, zda je třeba upřednostnit zrušení licence před principem ochrany dobré víry a právní jistoty.

[30] Kritérium dobré víry není v zákoně obecně definováno, avšak je trvalou součástí právního řádu. Dobrá víra, jakožto neurčitý právní pojem, je chápána jako nezaviněná nevědomost, která chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, čj. 1 As 94/2011-102). Zda účastníkovi svědčí dobrá víra, záleží vždy na konkrétních skutkových i právních okolnostech; pro její vznik a trvání je podstatná nejen doba, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti (viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, čj. 4 As 132/2015-102). Zvláště v případech čistě vertikálních vztahů (stát – jednatel), v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, je nutno prvek právní jistoty za naplnění nutného vstupního předpokladu existence dobré víry jedince pokládat za kardinální. Ustoupit od ochrany dobré víry proto bude možné pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud ano, aby zásadně nesl následky svých pochybení (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2010, čj. 7 As 21/2010-232, č. 1654/2008 Sb. NSS).

[31] Obecně platí, že prokázání existence práv nabytých v dobré víře samo o sobě zapovídá aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu (viz rozsudek NSS ze dne 12. 2. 2015, čj. 2 As 241/2014-36). Touto logikou lze pohlížet i na udělení licence podle energetického zákona, neboť východiska jsou stejná – podobně jako při aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu má být závažnost zjištěných pochybení poměřována vzhledem k ochraně práv nabytých v dobré víře. I zde přitom obdobně platí, že nenabyli-li účastníci řízení práva v dobré víře, může být rozhodnutí o udělení licence zrušeno, i pokud zjištěná pochybení nedosahují vysoké závažnosti (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 2. 2016, čj. 2 As 277/2015-44, a ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 313/2015-492).

[32] Posuzování dobré víry žadatele o licenci na výrobu energie ze slunečního záření mj. upřesnil NSS v rozsudku ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 313/2015-492, a to ve vztahu k nedokončené fotovoltaické elektrárně, která nebyla při provedení revize kompletně osazena fotovoltaickými panely. NSS v citovaném rozsudku uvedl, že ačkoli je provedení revize před dokončením fotovoltaické elektrárny závažným pochybením, nelze i přes tento nedostatek v určitých případech licenci na výrobu energie ze slunečního záření zrušit s ohledem na dobrou víru žadatele o udělení licence. Za specifické okolnosti svědčící pro upřednostnění dobré víry před zrušením udělené licence NSS v citovaném rozsudku považoval především to, že autorizovaný revizní technik nepostupoval úmyslně a vědomě chybně a žadatel o licenci nemohl ani při patřičné míře obezřetnosti odhalit chybu revizního technika v aspektech, na nichž se neshodnou ani renomovaná vědecká pracoviště. Nedostatky provedené revize a revizní zprávy totiž mohou být dány v důsledku nedostatečného či nejednoznačného normativního rámce stanovujícího postup při revizi a z toho případně plynoucí nesprávné, ale v té době zcela běžné praxe aprobované rovněž žalovaným.

[33] Krajský soud opřel závěr o neexistenci dobré víry stěžovatelky ve správnost a zákonnost udělené licence především o skutečnost, že osoba zúčastněná na řízení tvrdila, že v době provedení revize byla FVE dokončena, a to včetně osazení fotovoltaických panelů, ačkoli z provedeného dokazování vyplynul opak. Revizní zpráva tedy neosvědčovala bezpečnost celé FVE. Stěžovatelka následně nemohla být pouze pasivním příjemcem revizní zprávy a při patřičné míře obezřetnosti si musela být vědoma její nepravdivosti. K tomuto závěru krajský soud dále konstatoval, že existenci dobré víry stěžovatelky vyvrací také dvě verze revizní zprávy, vývoj argumentace stěžovatelky v řízení před krajským soudem, padělaný podpis M. B. na předávacím protokolu a personální propojenost CE Solar, s.r.o., a stěžovatelky.

[34] NSS se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Stěžovatelka nemohla být v dobré víře v zákonnost a správnost udělené licence, neboť revize FVE byla provedena v době, kdy FVE nebyla ještě dokončena. Na rozdíl od věci řešené NSS pod sp. zn. 2 As 303/2015 stěžovatelka tvrdila, že v době provedení revize byla FVE dokončena, a to včetně osazení fotovoltaických panelů, což následně tvrdil i revizní technik H.. Z provedeného dokazování ale vyplynul opak, tj. že revizní technik a stěžovatelka si byli vědomi, že postupují chybně. Ve věci projednávané druhým senátem se však revizní technik domníval, že revizi fotovoltaické elektrárny může provést i chvíli před jejím dokončením a stěžovatelka otevřeně s revizním technikem přiznala, že revize byla provedena před dokončením elektrárny (nebyly osazeny všechny fotovoltaické panely). V nyní projednávané věci ovšem stěžovatelka musela vědět, že předložila revizní zprávu, která nemohla osvědčovat bezpečnost FVE. Uvedený závěr je následně podpořen řadou skutečností, které vyšly v průběhu řízení před krajským soudem najevo. Tyto skutečnosti ve svém souhrnu spolu se stěžejním argumentem krajského soudu svědčí o neexistenci dobré víry stěžovatelky ve správnost a zákonnost udělené licence.

[35] NSS v této souvislosti podotýká, že stěžovatelka nemohla bez dalšího vycházet z bezmezné víry ve správnost revizní zprávy, neboť je věcí žadatele o licenci, aby zajistil řádné podklady, jimiž podkládá svou žádost, a aby si vybral revizního technika, nebyl

pokračování

pouhým pasivním příjemcem revizní zprávy a vyžadoval řádný postup revizního technika (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, čj. 9 As 256/2015-229).

[36] V řízení o udělení licence je žadatel o licenci povinen prokázat, že má finanční a technické předpoklady k zajištění výkonu licencované činnosti (viz § 5 odst. 3, věta první, a § 7 odst. 4 energetického zákona). Bližší podrobnosti k dokládání splnění technických předpokladů upravuje vyhláška č. 426/2005 Sb., a to na základě zmocňovacího ustanovení obsaženého v § 98a odst. 2 písm. a) energetického zákona. Podle § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb. se technické předpoklady u nových energetických zařízení prokazují územním souhlasem, kolaudačním rozhodnutím, oznámením záměru započít s užíváním stavby stavebnímu úřadu a současně prohlášením žadatele, že stavební úřad užívání stavby nezakázal, nebo kolaudačním souhlasem, a dále dokladem prokazujícím splnění požadavků k zajištění bezpečnosti práce (zpráva o revizi) stanovených zvláštním právním předpisem.

[37] Na základě výše uvedeného NSS konstatuje, že bylo prokázáno, že stěžovatelka nepředložila řádnou revizní zprávu, neboť revizní zpráva se nevztahovala k celé FVE. Stěžovatelka proto nesplnila podmínky pro udělení licence, jelikož podmínkou pro udělení licence je předložení (řádne) zprávy o revizi. Již skutečnost, že se revizní zpráva nevztahuje k celé fotovoltaické elektrárně nebo neosvědčuje bezpečnost fotovoltaické elektrárny ve skutečné podobě, má dle judikatury zdejšího soudu vést k zamítnutí žádosti o udělení licence na výrobu elektřiny. Taková revizní zpráva totiž není schopná dostatečně prokázat splnění technických předpokladů (srov. rozsudky NSS ze dne 10. 12. 2015, čj. 7 As 204/2015-66, či ze dne 16. 12. 2015, čj. 4 As 132/2015-102). Revizní zpráva má tedy v licenčním řízení nezastupitelný význam, neboť slouží jako podklad pro zjištění skutkového stavu věci a údaje v ní obsažené musí osvědčovat bezpečnost fotovoltaické elektrárny ve skutečné podobě (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 1. 2017, čj. 7 As 140/2016-99, ze dne 3. 12. 2015, čj. 9 As 19/2015-141, či ze dne 15. 12. 2015, čj. 9 As 30/2015-70). Námitka stěžovatelky, že jí nebylo prokázáno, že nesplnila podmínky pro udělení licence, je tedy nedůvodná.

[38] NSS v rozsudku ze dne 17. 2. 2016, čj. 9 As 256/2015-229, uvedl, že „[p]rávní předpisy stanoví, jaké náležitosti musí mít žádost o licenci, jaké skutečnosti a případně jakými prostředky je má žadatel o licenci prokazovat. Řízení o udělení licence je vystavěno na tom, že na základě aktivity samotného žadatele musí být prokázáno splnění všech podmínek pro udělení licence. Správní orgán má možnost jakýkoli z předložených dokladů blíže prověřovat, nicméně není povinností správního orgánu aktivně z vlastního popudu a vlastní činností odstraňovat zjištěné vady předložených podkladů. To je věcí žadatele o licenci.“ Povinností žalovaného tedy bylo pouze posoudit, zda stěžovatelka předložila všechny náležitosti žádosti o udělení licence, aniž by bylo jeho povinností bez dalšího zkoumat (prokazovat) správnost a pravdivost těchto předložených dokumentů. Nelze proto přisvědčit námitce stěžovatelky, že chybu revizní zprávy měl odhalit žalovaný a případně ji vyzvat k odstranění chyb.

[39] Ústavní soud se v nálezu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, zabýval dobrou vírou ve vztahu k rozhodování o žalobě dle § 66 odst. 2 s. ř. s. a uvedl, že „[n]ezbytnost ochrany důvěry v akty veřejné moci a z nich nabytých práv však může být oslabena tam, kde není dána dobrá víra v jejich správnost či zákonnost. Platí přitom, že dobrá víra se předpokládá a je na veřejné moci, aby její existenci vyvrátila.“ V této souvislosti dle Ústavního soudu

mohou nastat tři modelové situace. První skupinu situací představuje nezákonnost aktu veřejné moci způsobená čistě pochybením na straně veřejné moci, zejména procesními vadami či nesprávným výkladem práva. Dobrá víra a důvěra ve správnost a zákonnost aktu bude v takových případech na straně jednotlivce dána. Pokud by výjimečně bylo přistoupeno ke zrušení napadeného rozhodnutí, je nutné dbát na to, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly pokud možno minimalizovány. Druhou skupinu situací představuje nezákonnost způsobená pochybením na obou stranách vertikálního vztahu veřejná moc – jednotlivec. Bude se jednat o pochybení veřejné moci, o nichž osoba, již svědčí žalobou napadené rozhodnutí, musela vědět. Do této skupiny patří zejména rozhodnutí vydaná na základě nesprávných či zjevně neúplných, zejména skutkových zjištění a předpokladů, na což jednotlivec přes svou vědomost před vydáním rozhodnutí či po něm neupozornil. Tato situace vylučuje dobrou víru ve správnost takového rozhodnutí, nevylučuje ovšem důvěru v jeho zákonnost a neměnnost (zejména s ohledem na plynutí času a rozvoj navazujících právních vztahů). V případě zrušení napadeného rozhodnutí je nutné dbát na to, aby negativní dopady takového zrušení byly pokud možno zmírněny. Třetí skupinu pak představuje nezákonnost způsobená především či výlučně ze strany oprávněného ze správního rozhodnutí. Bude se jednat zejména o situace, kdy oprávněný orgány veřejné moci úmyslně uvedl v omyl uvedením nepravdivých skutečností, předložením nepravdivých podkladů, případně dosáhl příznivého rozhodnutí jiným protiprávním způsobem. V této situaci není dána dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí ani důvěra v jeho zákonnost a neměnnost. Pokud je v tomto případě přistoupeno ke zrušení napadeného rozhodnutí, zpravidla nebude důvod, proč osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí chránit před dopady jejího protiprávního jednání.

[40] NSS shrnuje, že stěžovatelka předložila žalovanému nepravdivou revizní zprávu, a proto je nutné na její jednání pohlížet jako na uvedení žalovaného v omyl, o čemž stěžovatelka musela vědět. Předložením nepravdivého podkladu žalovanému totiž navodila situaci, že bezpečnost FVE je osvědčena a tato podmínka pro udělení licence je splněna. Jak již NSS uvedl, povinností žalovaného nebylo, aby ověřoval správnost a pravdivost předložené revizní zprávy. Nezákonnost rozhodnutí žalovaného tak byla způsobena stěžovatelkou. V tomto případě proto není důvod chránit stěžovatelku před dopady jejího protiprávního jednání. Posuzovaná věc tedy odpovídá třetí situaci vymezené v citovaném nálezu Ústavního soudu.

[41] K nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. I. ÚS 2086/17, NSS ve shodě s žalobcem uvádí, že věc řešená Ústavním soudem je od projednávané věci odlišná v tom, že v dané věci žalovaný měl možnost zjistit, že fotovoltaická elektrárna nebyla v době provedení revize dokončena na základě předložených podkladů. V nyní posuzované věci žalovaný takovou možnost neměl.

[42] Lze dodat, že padělaný podpis na předávacím protokolu, přizpůsobování argumentace stěžovatelky dle vývoje soudního řízení, personální propojenost stěžovatelky a CE Solar, s.r.o., dvě verze revizní zprávy samy o sobě nenasvědčují tomu, že stěžovatelka nebyla v dobré víře v zákonnost a správnost udělené licence. Tyto skutečnosti ovšem dále potvrzují stěžejní skutečnost, na základě které krajský soud vystavěl svůj závěr o neexistenci dobré víry stěžovatelky. Tato skutečnost spočívala v tom, že stěžovatelka

pokračování

předložila žalovanému nepravdivou revizní zprávu, neboť celou dobu tvrdila, že v době provedení revize byla FVE dokončena, a to včetně osazení fotovoltaických panelů, a z provedeného dokazování vyplynul opak. Z podpůrných argumentů přitom vyplývá, že v jednání stěžovatelky bylo mnoho nejasností, nekorektností, bylo účelové, a proto stěžovatelka o to více nemohla být v dobré víře v udělenou licenci. NSS se proto námitkami stěžovatelky v tomto smyslu podrobněji nezabýval.

[43] Jak již konstatoval krajský soud v napadeném rozsudku, pro posouzení věci je bez významu, že FVE byla osazena všemi fotovoltaickými panely těsně před udělením licence, že od svého připojení do distribuční soustavy v roce 2011 funguje a disponuje řádnými revizními zprávami. Stejně tak je bez významu skutečnost, že FVE byla připojena do distribuční soustavy až v roce 2011, a proto stěžovatelka neměla potřebu se stavbou spěchat, neboť bylo zřejmé, že na výkupní ceny elektřiny roku 2010 nedosáhne (není proto pravdou, že by se těmito okolnostmi krajský soud nezabýval). V této souvislosti nezbyvá než zopakovat, že pro projednávanou věc je stěžejní skutečnost, že stěžovatelka celou dobu tvrdila, že revize byla provedena v době, kdy byla FVE dokončena. Z provedeného dokazování však vyplynul opak, a proto stěžovatelka předložila nepravdivou revizní zprávu, která neosvědčovala bezpečnost celé FVE, a stěžovatelka si této skutečnosti musela být vědoma. NSS dále doplňuje, že krajský soud se otázkou snižování kapacity FVE zabýval a tuto otázku zhodnotil v rámci posouzení termínu provedení revize a dokončenosti FVE. Pro posouzení dané věci nebylo také podstatné ozřejmit, proč existovaly dvě verze revizních zpráv.

[44] NSS poznamenává, že námitky stěžovatelky jsou mnohdy vytrženy z kontextu a nezohledňují, na základě čeho primárně krajský soud postavil svou argumentaci a že ke svým závěrům dospěl na základě provedeného dokazování a důkladného posouzení jednotlivých událostí, a to v souvislosti s judikaturou NSS, která se k této problematice bohatě vyjadřuje. Jednotlivé skutečnosti zjištěné krajským soudem ve svém souhrnu a vzájemných souvislostech poskytují obraz o konkrétních okolnostech, které vyvracejí dobrou víru stěžovatelky. Stěžovatelka naopak pouze na základě jednotlivých skutečností a jejích tvrzení napadá jednotlivé závěry krajského soudu, aniž by vzala v úvahu, že jednotlivé podpůrné skutečnosti zjištěné krajským soudem samy o sobě neznamenaly, že by stěžovatelka nebyla v dobré víře ve správnost a zákonnost udělené licence.

V. Závěr a náklady řízení

[45] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[46] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ani žalovaný úspěch neměli, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobci, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 28. listopadu 2019

Ondřej Mrákota
předseda senátu