



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **ENVA s.r.o.**, se sídlem Školní 535, Křenovice, zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 7. 2019, č. j. 62 A 152/2017 – 224,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyni byla prvostupňovým rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 12. 2010, č. j. 13668-9/2010-ERU, udělena licence č. 111017903 na předmět podnikání výroba elektřiny ve fotovoltaické elektrárně „FVE Křenovice“ na pozemcích p. č. 1310/20, 1310/26, 1310/45, k. ú. Křenovice u Slavkova, obec Křenovice o celkovém instalovaném výkonu 1,518 MW. Oprávnění k licencované činnosti vzniklo téhož dne, tj. 21. 12. 2010 (právní mocí rozhodnutí o udělení licence), licence byla žalobkyni udělena na dobu 25 let.

[2] Dne 4. 12. 2013 podal nejvyšší státní zástupce ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) podle § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) žalobu, kterou napadl výše uvedené rozhodnutí o udělení licence. Žaloba byla rozsudkem krajského soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 62 A 109/2013-232, zamítnuta. Ke kasační stížnosti nejvyššího státního zástupce byl uvedený rozsudek krajského soudu zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 114/2015 – 36, a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení; krajský soud měl napříště vyřešit otázku, zda revizní zpráva předložená žalobkyní v licenčním řízení mohla být dokladem prokazujícím splnění požadavků k zajištění bezpečnosti.

[3] Krajský soud poté při novém projednání věci s odkazem na právní názor Nejvyššího správního soudu provedl dokazování týkající se otázky vyhotovení revizní zprávy panem J. K. Na základě dokazování dospěl krajský soud k závěru, že J. K. revizní zprávu ze dne 15. 10. 2010 (resp. o revizi, která měla proběhnout dne 15. 10. 2010) nevyhotovil, a z toho důvodu rozsudkem ze dne 3. 12. 2015, č. j. 62 A 109/2013-550, prvostupňové rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. 6. 2016, č. j. 7 As 331/2015-136, zamítl. Nejvyšší správní soud připomněl, že krajský soud byl povinen zabývat se pravostí revizní zprávy z úřední povinnosti i mimo rámec žalobních bodů, otázka nepravosti revizní zprávy zpochybňuje zjištěný skutkový stav a předcházela právnímu posouzení namítaných náležitostí revizní zprávy. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že je nepochybně ve veřejném zájmu, aby byly v licenčních řízeních k výrobě elektrické energie předkládány pouze takové podklady, které skutečně mohou osvědčovat to, co je v nich uvedeno, a nelze překlenout předložení vadného podkladu pouze poukazem na odpovídající technický stav elektrárny. Byla to žalobkyně, kdo nesl odpovědnost za pravost jí předkládaných listin v licenčním řízení; kasační soud vyhodnotil provedené důkazy a shodně s krajským soudem dospěl k závěru o nepravosti předložené revizní zprávy a v důsledku toho k nezákonnosti rozhodnutí o udělení licence. Nejvyšší správní soud rovněž zdůraznil, proč nebyly pro rozhodnutí o žalobě ve správním soudnictví rozhodné souvislosti, kdo místo revizního technika zprávu podepsal, či ze kterého počítače vyplnil do listiny rozhodné údaje. Též odůvodnil, proč nepřihlédl k námitce dobré víry žalobkyně; tvrzená nevědomost o nepravosti revizní zprávy nemůže mít vliv na to, že v řízení o žalobě podle § 66 s. ř. s. vyplynuly tak zásadní okolnosti, pro které bylo třeba zrušit žalobou napadené rozhodnutí. Kasační soud neshledal důvodné ani výhrady žalobkyně k tomu, že věc projednával senát č. 62A krajského soudu, neboť krajský soud postupoval podle rozvrhu práce.

[5] Ústavní stížnost žalobkyně Ústavní soud nálezem ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 3189/16, v části směřující proti postupu nejvyššího státního zástupce odmítl, ve zbytku ji zamítl; Ústavní soud nepřisvědčil námitce opožděnosti rozšíření žalobních bodů ani námitce nezákonného soudce.

[6] Žalovaný v dalším řízení rozhodnutím ze dne 27. 10. 2016, č. j. 13668-36/2010-ERU, žádost žalobkyně o udělení licence zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, který byl zamítnut rozhodnutím předsedkyně žalovaného ze dne 5. 4. 2017, č. j. 13668-41/2010-ERU.

[7] Žalobkyně podala proti rozhodnutí o rozkladu správní žalobu ke krajskému soudu, který o ní rozhodl nyní napadeným rozsudkem ze dne 11. 7. 2019, č. j. 62 A 152/2017-224, tak, že ji zamítl. Krajský soud se odmítl opakovaně zabývat otázkami již pravomocně posouzenými, které se týkají revize energetického zařízení provedené J. K. či L. L. a dobré víry žalobkyně, že ke dni 21. 12. 2010 splnila všechny podmínky pro udělení licence. Soud dále uvedl, že řízení v nyní posuzované věci nemůže být pokračováním soudního řízení ve věci sp. zn. 62 A 109/2013, čehož se žalobkyně *de facto* snaží dosáhnout, a o čemž svědčí i její poukaz na porušení pravidel rozvrhu práce v řízení při přidělení žaloby nejvyššího státního zástupce proti původnímu rozhodnutí o udělení licence soudnímu oddělení 62 A.

pokračování

K tomu krajský soud odkázal na Ústavní soud (náleze ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 3189/16), jenž shodně jako Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 15. 6. 2016, č. j. 7 As 331/2015-136) porušení pravidel rozvrhu práce krajského soudu neshledal.

[8] Krajský soud neshledal pochybení v postupu žalovaného, který v dalším řízení již jen setrval na hodnocení revizní zprávy L. L. vysloveném zdejším soudem po provedeném dokazování; žalovaný postupoval v souladu s § 78 odst. 6 s. ř. s., podle něhož zrušil-li soud rozhodnutí správního orgánu ve věci, v níž sám prováděl dokazování, zahrne správní orgán v dalším řízení tyto důkazy mezi podklady pro nové rozhodnutí. Žalovaný také správně odmítl zohlednit znalecký posudek č. 82/22/2016 soudního znalce Richarda Chalupy, který se zpětně vyjadřoval k revizní zprávě č. E10/279 z hlediska její použitelnosti ve správním řízení jako podkladu pro udělení licence; úlohou znalce je zodpovídat odborné skutkové otázky, nikoli provádět právní hodnocení.

[9] Především se však krajský soud ztotožnil s právním názorem žalovaného, jenž byl zároveň nosným důvodem jeho rozhodnutí; že rozhodnutí o udělení licence je rozhodnutím konstitutivním, které zakládá nové subjektivní veřejné právo na podnikatelský výkon licencované činnosti, tudíž licenci nelze udělit se zpětnými účinky, jak požadovala žalobkyně. Soud dále poukázal na náleze Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, bod 65, podle něhož specifickým hlediskem ve věcech zrušení rozhodnutí o udělení licence k výrobě elektřiny musí být nemožnost vydat novou licenci se zpětným datem; nezákonnost rozhodnutí o udělení licence musí jít plně k tíži žadatele o udělení licence, neboť nezákonnost způsobil především vlastním protiprávním jednáním (zejména předložením zfalšované revizní zprávy). Protože v posuzované věci bylo původní rozhodnutí pro závažnou vadu revizní zprávy a nedostatek dobré víry žalobkyně zrušeno pravomocným rozsudkem, argumentace žalobkyně dovolávající se možnosti udělení jí licence zpětně k datu 21. 12. 2010 je v příkrém rozporu se závěry Ústavního soudu. Proto se krajský soud již podrobně nezabýval úvahami na téma aplikace § 101 písm. d), § 102 odst. 9 a § 99 odst. 3 správního řádu na správní řízení vedené správními orgány poté, co dojde ke zrušení správního rozhodnutí soudem.

[10] S ohledem na uvedené krajský soud označil za nadbytečné důkazní návrhy žalobkyně, neboť nesouvisely s předmětem nyní posuzované věci; takto totiž žalobkyně hodlala dokazovat k otázkám již pravomocně rozhodnutým ve věci sp. zn. 62 A 109/2013 na podporu žalobních tvrzení týkajících se stavu elektrárny k datu 21. 12. 2010. K odkazu žalobkyně na rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2014, č. j. 13652-16/2010-ERU, které podle ní dokládá praxi udělování licencí se zpětnými účinky, krajský soud konstatoval, že z jednoho správního rozhodnutí nelze dovozovat jakoukoli správní praxi žalovaného (tedy ustálenou, jednotnou a dlouhodobou interpretaci a aplikaci relevantních právních předpisů na skutkově podobné případy), které by se bylo možno legitimně dovolávat.

[11] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Krajskému soudu vytýká nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], a

nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[12] Předně, stěžovatelka má za to, že neprovedením jí navržených důkazů porušil krajský soud její právo na spravedlivý proces. Vázanost správního orgánu rozsudkem krajského soudu může být prolomena právě v důsledku nových skutkových zjištění, jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2004, sp. zn. 2 Ads 16/2003). Odmítavý postoj žalovaného a krajského soudu k provedení důkazů navržených stěžovatelkou by však vedl k absurdnímu závěru, že by se správní orgán sice mohl odchýlit od právních závěrů soudu v důsledku nových skutkových zjištění, ale poukazem na právní závěry soudu by nemohl provést důkazy k prokázání existence takových nových skutkových zjištění opravňujících ho k odchýlení se od právních závěrů soudu. Krajský soud se navíc dle stěžovatelky ani nevypořádal se všemi námitkami; zejména s námitkou, že bezpečnost FVE Křenovice byla potvrzena kolaudačním souhlasem nebo s námitkou spravedlnosti a proporcionality rozhodování. Pouhý poukaz na skutečnost, že se jedná o důkazy, popřípadě námitky vztahující se k otázkám, které byly údajně řešeny v předcházejícím řízení u krajského soudu pod sp. zn. 62 A 109/2013 je tak dle stěžovatelky nedostačující a činí napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelným.

[13] Stěžovatelka dále vyjadřuje svůj nesouhlas s názorem krajského soudu ve věci nemožnosti vydání rozhodnutí o udělení licence se zpětnými účinky; krajský soud se v tomto případě mohl a měl od závěrů uvedených v nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, odchýlit. Podle stěžovatelky se Ústavní soud v citovaném bodu 65, patrně s úmyslem pojmout problematiku co nejkomplexněji, dopustil výkladu jednoduchého práva, k němuž jsou dle jeho bohaté judikatury zásadně povolány pouze obecné soudy a Ústavnímu soudu nepřisluší dle této jeho judikatury interpretaci provedenou obecnými soudy přehodnocovat, a to ani za situace, kdy by se Ústavní soud s takovou interpretací neztotožňoval (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2012, sp. zn. I. ÚS 1412/11). Při svých úvahách se pak Ústavní soud neopřel o žádný odborný výklad daného předpisu ani judikaturu; poskytl tak žalovanému i soudu prostor pro kvalifikované odchýlení se od závěrů Ústavního soudu. Stěžovatelka připomíná, že podle nálezů Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2019, sp. zn. IV. US 2932/18 se obecné soudy mohou odchýlit od závazného právního názoru Ústavního soudu, případně mají možnost vyjádřit na řešení nějaké věci jiný právní názor, než k jakému dříve dospěl Ústavní soud, je-li pro takový postup dán náležitý důvod a dostatečné odůvodnění.

[14] V tomto ohledu stěžovatelka uvádí, že správní řízení, v němž je pokračováno poté, co je soudem zrušeno pravomocné rozhodnutí, kterým bylo správní řízení původně ukončeno, spadá pod tzv. nové řízení ve smyslu § 101 písm. d) správního řádu. V novém řízení se vydává tzv. nové rozhodnutí ve smyslu § 101 správního řádu a § 102 odst. 9 správního řádu výslovně připouští možnost stanovit účinky nového rozhodnutí ke dni právní moci původního rozhodnutí. Ostatně v praxi žalované existuje nejméně jedno takové rozhodnutí o udělení licence se zpětnými účinky, č. j. 13652-16/2010-ERU. Jestliže žalovaný rozhodoval o žádosti stěžovatelky v novém řízení, pak mohl a musel účinky nového rozhodnutí stanovit ve smyslu § 102 odst. 9 správního řádu v tomto novém rozhodnutí, a to i zpětně ke dni právní moci původního rozhodnutí. Podle názoru

pokračování

stěžovatelky se § 99 správního řádu má aplikovat obdobně nejenom v případech nového rozhodnutí dle § 100 a § 101 písm. a) správního řádu, nýbrž na všechna nová rozhodnutí vydávaná podle § 101 správního řádu.

[15] Stěžovatelka v další části kasační stížnosti akcentuje, že u všech typů nových rozhodnutí je třeba šetřit práva žadatele nabytá v dobré víře; v řízení před krajským soudem však nebyla prokázána absence dobré víry stěžovatelky; soud tuto otázku řešil bez jakéhokoliv dokazování toliko na základě vlastního úsudku v rozsahu odpovídajícím spíše řešení předběžné otázky. Jestliže krajský soud dovodil, že dobrá víra stěžovatelky nemohla být dána, neboť vyhotovení revizní zprávy zajišťovala pro stěžovatelku společnost NELUMBO, spol. s r.o., která s ní byla úzce majetkově a personálně propojena, pak vyšel z nesprávného předpokladu. Dle údajů na revizní zprávě je její vyhotovení přiřčitelné reviznímu technikovi J. K.; ten vyhotovení revizní zprávy popřel, což však nezakládá ani vyvratitelnou domněnku o tom, že takovou revizní zprávu měla vyhotovit společnost NELUMBO, spol. s r.o. Stěžovatelka zdůrazňuje, že orgány činné v trestním řízení ani soudy nebyly s to prokázat, kdo měl revizní zprávu vyhotovit, pokud by zhotovitelem nebyl J. K.. Neexistuje žádný důkaz, že by revizní zprávu zhotovil nebo nechal zhotovit tehdejší jednatel a zároveň společník společnosti NELUMBO, spol. s r.o., nebo že by o jejím případném zhotovení osobou odlišnou od J. K. věděl. Stěžovatelka dále rozvíjí tezi, že její dobrá víra by mohla být zpochybněna toliko v případě, že by v dobré víře nejednal jednatel stěžovatelky. Pokud soudy ani správní orgány nezkoumaly, zda dobrá víra jednatele společnosti NELUMBO, spol. s r.o. byla narušena, nemohly dospět ani k závěru, že byla narušena dobrá víra stěžovatelky prostřednictvím téže osoby. Stěžovatelka uzavírá, že jednala zcela v souladu s požadavkem běžné opatrnosti při objednávce, převzetí a následném použití revizní zprávy J.K. a připomíná, že revizní zpráva jako taková navenek netrpěla žádnými formálními nebo materiálními vadami.

[16] Konečně stěžovatelka argumentuje, že FVE Křenovice byla v době vydání kolaudačního souhlasu, prvního paralelního připojení a udělení licence v roce 2010 dokončená a schopná trvalého bezpečného užívání v souladu se zákonem č. 183/2006, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a dalšími zákony, předpisy a normami již k uvedenému datu. Stěžovatelka nesouhlasí s názorem krajského soudu, podle něhož předmětem předložené zprávy o výchozí revizi elektrické instalace č. E10/279 ze dne 10. 12. 2010 zpracované revizním technikem L. L. není revize celého energetického zařízení, a tedy nemůže splnění podmínek pro udělení licence na výrobu elektřiny platně prokázat. V tomto ohledu stěžovatelka odkazuje na právní úpravu v době provádění revize a znalecké posudky . Ch. a Ing. K. M. Nebylo tedy objektivně možné provést výchozí revizi a vystavit výchozí revizní zprávu, která by vyhovovala všem normami předepsaným požadavkům; tato skutečnost zásadním způsobem snižuje význam výchozí revizní zprávy pro závěr splnění bezpečnostních požadavků FVE za rozhodné právní úpravy a má význam i z hlediska posuzování správního orgánu, zda žadatel o udělení licence splnil požadavek na prokázání technické způsobilosti. Pokud totiž z právní úpravy nebylo zřejmé, čeho a v jakém rozsahu se má „zpráva o revizi“ týkat, je třeba přistoupit k výkladu ve prospěch adresáta právní normy, přičemž v souladu se zásadou *in*

dubio mitius pak nelze než konstatovat, že žalobkyní předložené revizní zprávy jsou ve svém úhrnu i každá samostatně způsobilé technickou způsobilost FVE Křenovice prokázat.

[17] Stěžovatelka v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 9 As 256/2015–229, a ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015–492, a dále uvádí, že k posouzení celkové bezpečnosti staveb energetických zařízení, včetně výroby FVE Křenovice, je příslušný výhradně stavební úřad, který zároveň povoluje bezpečné a trvalé užívání takového energetického zařízení. Z toho důvodu je zcela zásadní skutečnost, že dne 6. 12. 2010 vydal stavební úřad ve Slavkově kolaudační souhlas pro provoz dokončené a zcela bezpečné stavby výroby FVE Křenovice; dle přesvědčení stěžovatelky proto bylo v řízení prokázáno, že již ke dni 21. 12. 2010 splnila všechny podmínky pro udělení licence, včetně technických předpokladů pro provoz zařízení. Žalovaný i krajský soud v napadeném rozsudku tuto otázku posoudili nesprávně a v rozporu se zákonem. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a rozhodnutí předsedkyně žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[18] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že kasační stížnost obsahuje argumenty, které již byly vypořádány v rámci správního řízení a v řízení před soudy; z toho důvodu žalovaný odkazuje na správní a soudní rozhodnutí v dané věci. Co se týká námitek stěžovatelky týkající se porušení jejího práva na spravedlivý proces neprovedením navržených důkazů, ztotožňuje se žalovaný s napadeným rozsudkem, kdy se správní soud odmítl opětovně zabývat již pravomocně posouzenými otázkami.

[19] K tvrzenému nesprávnému právnímu posouzení nemožnosti udělení licence v novém řízení se zpětnými účinky má žalovaný stále za to, že rozhodnutí o udělení licence je správním rozhodnutím konstitutivní povahy, neboť v daném typu řízení se rozhoduje *pro futuro*, tedy o případném konstituování nového veřejného subjektivního práva na podnikatelský výkon licencované činnosti, které může vzniknout nejdříve nabytím právní moci rozhodnutí o udělení licence. K tomu žalovaný odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, s tím, že argumentace stěžovatelky je s ním v přímém rozporu.

[20] Žalovaný dále konstatuje, že dle jeho názoru správní řád neobsahuje procesní pravidla, na základě nichž by mohlo být konstitutivní správní rozhodnutí vydáno se zpětnými účinky od okamžiku nastalého v minulosti, což by v zásadě umožňovalo konstruování právní fikce, že účastník řízení disponoval určitým subjektivním právem dříve, než bylo takové právo založeno správním aktem. Ostatně ani energetický zákon neobsahuje ustanovení, z něhož by bylo možno dovozovat, že o udělení licence je možno rozhodovat fakticky deklaratorním způsobem do minulosti.

[21] Pokud pak stěžovatelka namítá neprokázání absence dobré víry ve správnost a pravdivost podkladů pro udělení licence, tak žalovaný připomíná, že rozsudkem krajského soudu ze dne 3. 12. 2015, č. j. 62 A 109/2013 – 550, byla stěžovatelce licence zrušena pro závažnou vadu revizní zprávy a právě nedostatek dobré víry; nebylo důvodu toto prokazovat znovu. Obdobně žalovaný odkazuje na předchozí pravomocná rozhodnutí v případě námitek stěžovatelky stran splnění podmínek pro bezpečný provoz. Nelze-li rozhodnout o udělení licence do minulosti, nelze v současnosti ani posuzovat, zda

pokračování

elektrárna k roku 2010 splňovala podmínky; především však platí, že stěžovatelka se v rámci nového projednání věci nedomáhala nového posouzení technických předpokladů pro udělení licence, ale zpochybňovala závěry rozsudků správních soudů, kterými již neprokázání předpokladů v roce 2010 předloženými podklady bylo jednoznačně prokázáno. Žalovaný s ohledem na uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[22] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v mezích důvodů uplatněných stěžovatelkou v kasační stížnosti, současně zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet u úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[23] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval přípustnost kasační stížnosti ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., protože stěžovatelka podala kasační stížnost opakovaně poté, kdy Nejvyšší správní soud zamítl předchozí kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu, kterým bylo prvostupňové rozhodnutí žalovaného zrušeno. Možnost účastníků řízení napadnout nové rozhodnutí krajského soudu je omezena § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno kasačním soudem; to neplatí, je-li jako kasační důvod uplatněna námitka, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Ze zákazu opakované kasační stížnosti dovodila judikatura nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. K zásadnímu sjednocení rozhodovací činnosti k této otázce došlo usnesením rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165 (publ. pod č. 2365/2011 Sb. NSS), který vyslovil, že *„námitky opakované kasační stížnosti se musí pohybovat v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu, tj. v mezích závěrů Nejvyššího správního soudu, které v dané věci vyslovil, anebo musí směřovat k právní otázce v první kasační stížnosti neřešené proto, že - zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu - řešena být nemohla. Pokud by se ovšem mimo tyto výjimky připustil stav, že v opakovaných kasačních stížnostech účastníci mohou měnit jejich rozsah a důvody mimo rámec předchozího závazného právního názoru či pokynu, zákaz opakovaného projednání věci kasačním soudem by se tím popřel. Lze tedy shrnout, že § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným.“* K tomu Nejvyšší správní soud dodal, že *„[p]odle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. je kasační soud vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, přičemž nad jejich rámec posuzuje skutečnosti v těchto ustanoveních uvedené. Po stěžovateli lze spravedlivě požadovat, aby v souladu s principem vigilantibus iura a dispoziční zásadou uplatnil veškeré důvody, z nichž dovozuje nezákonnost rozhodnutí krajského soudu nebo vady řízení, které jeho vydání předcházely, již v první kasační stížnosti, pokud tak (mj. s ohledem na obsah řízení před krajským soudem a důvody jeho rozhodnutí) učinit může. Smyslem řízení o kasační stížnosti je nepochybně posoudit rozhodnutí ze všech hledisek uvedených v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. pokud možno v jednom řízení, nikoliv je postupně přezkoumávat v závislosti na tom, který důvod stěžovatel uplatní v dalších kasačních stížnostech poté, co jeho předchozí námitce bylo vyhověno. Takové "řetězení" kasačních stížností by odporovalo zásadě právní jistoty a principu předvídatelnosti rozhodování, a nebylo by korektní ani ve vztahu ke krajskému soudu, jehož rozsudek vydaný za nezměněných skutkových*

a právních poměrů by byl postupně zrušován na základě nových důvodů uplatňovaných v opakovaných kasačních stížnostech.“ Uvedený postup aproboval i Ústavní soud, který např. v nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05 (N 119/37 SbNU 519), konstatoval, že smyslem a účelem zákonem založené nepřipustnosti kasační stížnosti v tomto případě „je nepochybně skutečně to, aby Nejvyšší správní soud se znovu nemusel zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil. Podrobit takovéto rozhodnutí novému přezkumu v rámci řízení o kasační stížnosti by bylo zcela nesmyslné, neboť ve svých důsledcích by v případě připuštění nového přezkumu mohly nastat toliko dvě možné situace. Buď by totiž kasační soud setrval na svém původním právním názoru (takže by věcné projednání kasační stížnosti nemělo pro stěžovatele naprosto žádný význam), nebo by vyslovil právní názor jiný (takže by postupně rozličnými právními názory zcela rozvrátil právní jistotu a popřel princip předvídatelnosti soudních rozhodnutí)“.

[24] Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. tak ve smyslu citované judikatury brání Nejvyššímu správnímu soudu v tom, aby se v řízení o opakované kasační stížnosti za nezměněného skutkového a právního stavu vyjadřoval k námitkám, které ve svém dřívějším rozsudku označil za nedůvodné, neboť tímto závěrem svého předchozího rozsudku v dané věci je také vázán. V tomto ohledu musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že kasační stížnost je na samé hranici přípustnosti, Nejvyšší správní soud ji proto posoudil pouze v rozsahu zbývajících námitek, které v předchozím řízení nebyly uplatněny.

[25] Nejprve je třeba odmítnout polemiku stěžovatelky, že neprovedením jí navržených důkazů porušil krajský soud její právo na spravedlivý proces. Z chronologie popsané v úvodu je zřejmé, že otázkou vyhotovení revizní zprávy se krajský soud zabýval již v rozsudku

č. j. 62 A 109/2013-550, a posléze i Nejvyšší správní soud v řízení vedeném pod sp. zn. 7 As 331/2015; kasační soud shledal postup krajského soudu souladným se závazným právním názorem vyjádřeným v dřívějším rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 7 As 114/2015 – 36, neboť ačkoli námitka zfalšování revizní zprávy nebyla uvedena

v žádném žalobním bodu uplatněném ve lhůtě pro podání žaloby, jednalo se o okolnost, k níž byl krajský soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti. Krajský, a posléze i Nejvyšší správní soud ve věci provedly k otázce pravosti revizní zprávy rozsáhlé dokazování; kasační soud při nařizeném ústním jednání provedl důkaz sdělením podstatných částí odborného vyjádření Policie ČR, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, odboru kriminalistické techniky a expertíz ze dne 29. 2. 2016, k pravosti podpisu pana J. K. na revizní zprávě ze dne 15. 10. 2010. Z odborného vyjádření jednoznačně vyplynulo, že sporný podpis na revizní zprávě založené ve správním spise není pravým podpisem J. K.; jedná se o podpis padělaný. Nejvyšší správní soud tak v rozsudku pod č. j. 7 As 331/2015 – 136 uzavřel, že uvedené odborné vyjádření představuje důkaz podporující tvrzení J. K. v řízení před krajským soudem,

že revizní zprávu nepodepsal. Již v řízení pod sp. zn. 7 As 331/2015 tak Nejvyšší správní soud konstatoval, že za těchto okolností nebylo třeba doplnit dokazování stěžovatelkou navrženými výslechy svědků a dalšími listinnými důkazy, neboť tyto již nemohou zvrátit

pokračování

zjištění, že pan Korpáš nepodepsal zprávu, kterou stěžovatel předložil jako podklad v licenčním řízení.

[26] Namítá-li nyní stěžovatelka, že krajský soud nevyhověl jejím návrhům na provedení dokazování, v zásadě totožným jako v popsanych předcházejících řízeních před krajským

(sp. zn. 62 A 109/2013) a Nejvyšším správním soudem (sp. zn. 7 As 331/2015), pak Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem konstatuje, že uvedené důkazy nesouvisí s předmětem nyní posuzované věci. Stěžovatelka hodlala dokazovat k otázkám již pravomocně rozhodnutým ve věci sp. zn. 62 A 109/2013. Výsledek dokazování před Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 7 As 331/2015, postavil najisto, že J. K. nebyl skutečným autorem revizní zprávy předložené v licenčním řízení a proto nelze na tuto revizní zprávu pohlížet jako na řádný podklad pro udělení licence. V předcházejícím ani nynějším řízení před správním soudem tudíž nebylo úkolem správního soudu zjistit, kdo revizní zprávu opatřil (falešným) podpisem, a proč tak učinil. Krajský soud tak nepochybil, pokud dokazování neprovedl.

[27] Otázku, zda přes vady revizní zprávy J. K. mohla splnění technických předpokladů doložit nově předložená zpráva o výchozí revizi elektrické instalace č. E10/279 ze dne 10. 12. 2010, zpracovaná revizním technikem L. L., zodpověděl Nejvyšší správní soud rovněž již v rozsudku č. j. 7 As 331/2015 - 136, bod 62: „Nelze s odstupem času zpětně posuzovat bezpečnost energetického zařízení, neboť takové hodnocení by trpělo nedostatkem skutkových podkladů

(srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 6 As 173/2014 - 186). Revizní zpráva L. L. nebyla stěžovatelem předkládána jako podklad v licenčním řízení. Stěžovatel nedokládá splnění zákonných požadavků revizní zprávou tohoto technika. Žalovaný tak při rozhodování o udělení licence vůbec nehodnotil a hodnotit nemohl, co vlastně má tato revizní zpráva osvědčovat a zda tak skutečně činí. Úkolem správních soudů je přezkoumat zákonnost rozhodnutí správních resp. řízení, které jeho vydání předcházelo. Účelem soudního řízení není provádět dokazování rekonstrukce případného skutkového stavu bez zřetele k tomu, zda byly zjišťované okolnosti vůbec předmětem hodnocení správním orgánem. Takový postup by byl v konečném důsledku nahrazováním činnosti státní správy, což správním soudům nepřísluší.“ K tomu lze nad rámec odkázat na odůvodnění nyní napadeného rozsudku krajského soudu, jenž připomněl, že předmětem zprávy L. L. navíc není revize energetického zařízení (fotovoltaické elektrárny) jako celku, ale pouze hlavní rozvaděč RM1, RM2, RM3, připojení měničů z RM1, RM2, RM3, elektrická instalace měnirny, uzemnění a hlavní pospojování měnirny.

[28] Namítá-li dále stěžovatelka, že v řízení před krajským soudem nebyla prokázána absence její dobré víry, a že soud tuto otázku řešil bez jakéhokoliv dokazování, pak i touto otázkou se zdejší soud zabýval již v rozsudku č. j. 7 As 331/2015 - 136; dospěl přitom k závěru,

že předložení revizní zprávy se zfalšovaným podpisem, nikoli podpisem revizního technika,

je natolik významnou skutečností, že vyvolává důvodné pochybnosti, že by žalovaný neudělil licenci, pokud by mu to bylo známo. Nejvyšší správní soud zkonstatoval, že „jde o nezákonnost natolik významnou, že ji nelze překlenout či dokonce bagatelizovat poukazem na

to, že technický stav elektrárny byl ke dni vydání rozhodnutí o licenci ve skutečnosti odpovídající, popřípadě tvrzením, že ani následný provoz nesvědčí nesplnění podmínek vyžadovaných v licenčním řízení. Závažnost zjištěné nezákonnosti je třeba poměřovat s důvodem, pro který bylo v konkrétní souvislosti vyžadováno dodržení právních předpisů. Posléze nastalé skutečnosti proto nemohou bez dalšího vést k závěru, že zjištěná nezákonnost nebyla natolik významnou, aby odůvodnila zrušení žalobou napadeného rozhodnutí“ [bod 64]. Kasační soud dále zdůraznil, že odpovědnost za pravost jí předkládaných listin v licenčním řízení nesla stěžovatelka, pokud právě předložením těchto listin dokládala splnění podmínek pro udělení licence. Kriteériem pro udělení či neudělení licence není to, zda má či nemá předkladatel povědomost o pravosti předkládaných dokladů; stěžovatelka se proto mylí, pokud se staví do pozice někoho, kdo nyní snáší negativní důsledky okolností, o nichž nevěděla. Na odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 331/2015 - 136 lze proto zcela odkázat, s tím, že tímto právním názorem je zdejší soud vázán i v nyní posuzované věci.

[29] Nejvyšší správní soud shrnuje, že stěžovatelka předložila žalovanému falzovanou revizní zprávu, a proto je nutné na její jednání pohlížet jako na uvedení žalovaného v omyl. 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 pouhým pasivním příjemcem revizní zprávy a vyžadoval řádný postup revizního technika (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 9 As 256/2015-229). Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, povinností žalovaného nebylo, aby ověřoval správnost a pravdivost předložené revizní zprávy. Nezákonnost rozhodnutí žalovaného tak byla způsobena stěžovatelkou, a není proto důvod chránit stěžovatelku před dopady jejího protiprávního jednání.

[30] S tím souvisí další část námitek stěžovatelky vyjadřujících její nesouhlas s názorem krajského soudu ve věci nemožnosti vydání rozhodnutí o udělení licence se zpětnými účinky; stěžovatelka má za to, že krajský soud se měl odchýlit od závěrů uvedených v nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, ve věci ústavní stížnosti společnosti *FVE Mozolov*. Ústavní soud se v citovaném nálezu vyjádřil k situacím, kdy pokud je přistoupeno ke zrušení rozhodnutí o udělení licence k výrobě elektřiny, je nutné dbát na to, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly pokud možno minimalizovány; tento požadavek musí mít svůj projev v úvahách o nezbytnosti užití kasačního výroku, byť by napadené rozhodnutí bylo objektivně nezákonné: „[d]ůvodem pro takový postup je nejen ochrana důvěry v zákonnost rozhodnutí veřejné moci, ale zejména ochrana vlastnictví, resp. ochrana pokojného užívání majetku. Ta se v obdobných věcech projevuje jako ochrana vložených investic do vybudování výrobní elektrické energie, tj. ochrana legitimní očekávání určitého užívání vlastnického práva, a ochrana legitimního očekávání nabytí státní podpory jako majetkového nároku, který je individualizovatelný přímo na základě právní úpravy“ [bod 66 a násl.]. Současně však Ústavní soud vyslovil, 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“ [bod 56]. Jak

pokračování

připomněl v napadeném rozsudku krajský soud, Ústavní soud v této souvislosti vymezil tři modelové situace, přičemž případ stěžovatelky spadá do třetí skupiny; ta představuje nezákonnost způsobenou především či výlučně ze strany oprávněného ze správního rozhodnutí: „[p]ůjde zejména o situace, v nichž oprávněný orgány veřejné moci úmyslně uvedl v omyl uvedením nepravdivých skutečností, předložením nepravdivých podkladů, případně dosáhl příznivého rozhodnutí jiným protiprávním způsobem (např. jednáním majícím znaky trestného činu). Za takové situace nemůže být dána ani dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, ani důvěra v jeho zákonnost a neměnnost. Pokud správní soud přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, zpravidla nebude důvodu, proč osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí chránit před dopady jejího protiprávního jednání (ledaže by bylo třeba chránit práva třetích, nezúčastněných osob).“ V posuzovaném případě proto není důvod chránit stěžovatelku před dopady jejího protiprávního jednání a krajský soud nepochybil, pokud se od závěrů v citovaném nálezu Ústavního soudu neodchýlil.

[31] Dovolává-li se pak stěžovatelka udělení licence se zpětnými účinky s tím, že na nové řízení ve smyslu § 101 písm. d) správního řádu se má obdobně aplikovat § 99 správního řádu, upravující přezkumné řízení, pak je třeba upřesnit, že povaha uvedených institutů správního řádu je odlišná a nelze je směřovat. Stran posouzení aplikace § 101 písm. d) na případ stěžovatelky považuje Nejvyšší správní soud za nutné závěry krajského soudu korigovat, neboť důvodem pro nové řízení a vydání nového rozhodnutí ve věci dle § 101 písm. d) správního řádu je skutečnost, že rozhodnutí ve věci bylo zrušeno jiným orgánem veřejné moci podle zvláštního zákona. Takovým případem je typicky zrušení rozhodnutí podle § 78 s. ř. s., tzn. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Jestliže soud rozsudkem zruší rozhodnutí správního orgánu, vysloví současně, že se věc tomuto správnímu orgánu vrací k dalšímu řízení, přičemž správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vysloví ve zrušujícím rozsudku. Pokud soud zruší rozhodnutí správního orgánu ve věci, v níž sám prováděl dokazování, je správní orgán povinen zahrnout v dalším řízení tyto důkazy mezi podklady pro nové rozhodnutí (§ 50 odst. 1 správního řádu).

[32] Přezkumné řízení upravené v §§ 94 až 99 správního řádu, sice bývá zařazováno mezi mimořádné opravné prostředky, *stricto sensu* však klasickým opravným prostředkem není, neboť účastník řízení, v němž bylo vydáno správní rozhodnutí, jež nabylo právní moci, není aktivně legitimován k podání návrhu na zahájení přezkumného řízení a nemá na něj právní nárok. Jak v případě podnětu účastníka, tak v případě tzv. vlastního podnětu zahajuje správní orgán přezkumné řízení vždy z moci úřední, a u přezkumného řízení se tak vždy jedná o *dozorčí prostředek*. Pokud správní orgán po posouzení podnětu neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, nevzdává o tom žádné rozhodnutí a pouze sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů podateli. Proti takovému sdělení, vzhledem k jeho povaze, nepřichází v úvahu podání odvolání. Ostatně, v obdobném duchu rozhodl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 – 71: „[p]řípis, jímž správní orgán sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu z roku 2004), je pouhým sdělením úřadu straně a není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; takový úkon je vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřijatelnou [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s.]“

[33] Bezpředmětný je dále i poukaz stěžovatelky na rozhodnutí žalovaného o udělení licence se zpětnými účinky, č. j. 13652-16/2010-ERU, neboť v tomto případě se pro změnu jednalo o obnovené řízení ve smyslu § 100 správního řádu, a nikoli pokračování žalované v původním řízení poté, co její rozhodnutí zrušil správní soud, jako tomu bylo ve věci stěžovatelky.

[34] Ke zbývajícím kasačním námitkám jako celku Nejvyšší správní soud uvádí, že v zásadě představují prosté popírání závěrů krajského soudu bez oponentní relevantní argumentace a nepřinášejí žádnou otázku, která by již nebyla v předchozím řízení přesvědčivě zodpovězena a uzavřena.

[35] Nejvyšší správní soud proto neshledal žádný důvod, pro který by měl rozsudek krajského soudu zrušit. Krajský soud se věci stěžovatelky řádně zabýval, přezkoumatelným způsobem se vypořádal s relevantními žalobními námitkami, přitom nikterak nevybočil ze zákona ani z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, resp. Ústavního soudu. Kasační stížnost proto ze shora uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[36] O nákladech řízení kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti náležela, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 11. prosince 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu