



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **nejvyšší státní zástupce**, se sídlem Jezuitská 585/4, Brno, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: FINE DECORATING a.s., se sídlem Chomutovská 2261/2, Most, zast. Mgr. Romanem Klimusem, advokátem se sídlem Vídeňská 188/119d, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 12. 2010, čj. 13154-12/2010-ERU, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2022, čj. 62 A 84/2013-531,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2022, čj. 62 A 84/2013-531, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší státní zástupce (dále „stěžovatel“) napadl žalobou v záhlaví uvedené rozhodnutí žalovaného, kterým byla osobě zúčastněné na řízení (dále „OZNŘ“) udělena licence na výrobu elektřiny na dobu 25 let, se vznikem oprávnění a termínem zahájení výkonu licencované činnosti ke dni nabytí právní moci rozhodnutí, pro celkový instalovaný sluneční výkon 4,998 MW pro provozovnu fotovoltaické elektrárny Jeníkov (dále jen „FVE Jeníkov“), vymezenou na pozemcích p. č. 317/1 a p. č. 351/6 v katastrálním území Jeníkov u Duchcova.

[2] Krajský soud v Brně žalobu rozsudkem ze dne 29. 1. 2015, čj. 62 A 84/2013-112, zamítl. Tento rozsudek Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 15. 12. 2015, čj. 9 As 30/2015-70, *FINE DECORATING I*, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, a to částečně

z důvodu nepřezkoumatelnosti, nesprávného posouzení průkaznosti rozhodnutí o uvedení stavby do zkušební provozu o bezpečnosti elektrárny a nesprávného posouzení rozporů výchozí revizní zprávy. Krajský soud následně rozhodl rozsudkem ze dne 9. 6. 2016, čj. 62 A 84/2013-282, tak, že napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Kasační stížnost OZNŘ Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 8. 6. 2017, čj. 9 As 155/2016-224, *FINE DECORATING II*, zamítl. Proti tomuto rozsudku OZNŘ podala ústavní stížnost, které Ústavní soud nálezem ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. I. ÚS 2086/17, vyhověl a zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu i krajského soudu z toho důvodu, že soudy nedostatečně vysvětlily, v čem se liší právě projednávaná věc oproti věci, ve které byl Nejvyšším správním soudem vydán rozsudek ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 313/2015-492, *FVE Tuchlovice*.

[3] Krajský soud následně rozsudkem ze dne 4. 4. 2019, čj. 62 A 84/2013-418, žalobu stěžovatele opětovně zamítl. Tento rozsudek Nejvyšší správní soud zrušil ke kasační stížnosti stěžovatele rozsudkem ze dne 30. 9. 2021, čj. 8 As 127/2019-288, *FINE DECORATING III*. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, že žalovaný, stejně jako zástupce OZNŘ jednající za ni v řízení o žádosti o licenci, měli zjistit, že revizní zpráva ze dne 19. 11. 2010 se netýkala celé fotovoltaické elektrárny, nýbrž pouze kabelových souborů DC částí. Pro nedostatek dobré víry nelze zachovat důvěru OZNŘ v zákonnost a neměnnost napadeného rozhodnutí. Již tím se nyní projednávaná věc odlišuje od rozsudku *FVE Tuchlovice* (pro další odlišnosti viz část VI.C rozsudku *FINE DECORATING III*). Nejvyšší správní soud věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení s tím, že se krajský soud bude v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, *FVE Mozolov*, dále zabývat otázkou, od kdy by OZNŘ mohla legitimně získat licenci k výrobě elektrické energie, pokud by žalovaný objevil nedostatečnost předložené revizní zprávy a vyzval OZNŘ k doplnění revizní zprávy, která prokazuje bezpečnost celé elektrárny.

[4] Krajský soud se výše uvedenou otázkou v nyní napadeném rozsudku zabýval. Pro stanovení okamžiku, k němuž lze FVE Jeníkov považovat za dokončenou tak, aby mohla být provedena výchozí revize bezpečnosti celé elektrárny, byla podle něj klíčová přítomnost a zapojení solárního panelu nebo fotovoltaického modulu, stejnosměrného rozvodu, měniče, oběžného střídavého rozvodu, rozvodny a transformátoru, pokud je ve vlastnictví žadatele o licenci. Terénní úpravy, oplocení a jiné součásti stavby nebyly pro posouzení této otázky rozhodné. Pro posouzení dokončenosti FVE Jeníkov pak byly podstatné zejména fotografie, dokládající stav elektrárny k 13. 12. 2010, a skutečnost, že zařízení bylo k 14. 12. 2010 v takovém stavu, že bylo možné povolit jeho zkušební provoz, a že k 23. 12. 2010 jej bylo možné připojit, i přes možné vady a nedodělky, paralelně s distribuční sítí. Tyto důkazy společně s vysvětleními J. K. a M. V., stavebním deníkem J. K. a dodacími listy tvoří logický do sebe zapadající řetězec důkazů svědčících o tom, že do 14. 12. 2010 byla elektrárna dokončována, byly instalovány fotovoltaické panely a položeny rozvodny. Elektrárna musela být v prosinci 2010, kdy byl spuštěn zkušební provoz a kdy byla připojena k distribuční síti, z hlediska výroby elektrické energie kompletní, a to nejpozději ke dni 23. 12. 2010. Nebyly předloženy žádné důkazy o tom, že by v období od 23. 12. 2010 do 21. 1. 2011 probíhaly na elektrárně dokončovací práce, které by souvisely s podstatnými částmi elektrárny.

pokračování

[5] Pokud by proto žalovaný vyzval OZNŘ dne 10. 12. 2010 k doložení řádné zprávy o výchozí revizi, měl revizní technik od 10. 12. 2010 dostatečný časový prostor provést řádnou a celkovou revizi tak, aby byla nejpozději do 23. 12. 2010 dokončena a aby revizní zpráva mohla být obratem předložena žalovanému. To, že by revize měla proběhnout až po provedení komplexních zkoušek, tedy až po 21. 1. 2011, z žádného právního předpisu neplyne. Naopak § 9 písm. d) vyhlášky č. 426/2005 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, ve znění účinném do 26. 12. 2011 (dále jen „vyhláška č. 426/2005 Sb.“), předpokládá doložení revizní zprávy zpracované na zařízení ve zkušebním provozu. Provedení komplexních zkoušek a následné ukončení zkušebního provozu vydáním kolaudačního souhlasu svědčí spíše pro to, že elektrárna ve zkušebním provozu fungovala a elektřinu vyráběla.

[6] Krajský soud k důkazu neprovedl další revizní zprávy ze dne 18. 11. 2010. Těmto důkazním návrhům nevyhověl již Nejvyšší správní soud. Týkají se navíc stavu elektrárny k 18. 11. 2010. Není však sporu o tom, že k tomuto datu nebyla FVE Jeníkov dokončena. Tyto revizní zprávy proto k otázce, kdy byla elektrárna dokončena, nemohly nic podstatného přinést. Otázka jejich pravosti či relevance nebyla předmětem soudního řízení. Stěžovatel tvrdí, že důkazy, které mohla OZNŘ dodatečně předložit ve zbývajících dnech do konce roku 2010 k prokázání podmínek pro udělení technické způsobilosti energetického zařízení, by mohly vést pouze k zamítnutí žádosti o udělení licence. To je však v rozporu se závěry rozsudku *FINE DECORATING III* a jeho závazným právním názorem. Licence mohla být vydána ještě v roce 2010, a to nejpozději v období od 23. 12. 2010 do 31. 12. 2010.

[7] Nejvyšší správní soud blíže nerekapituloval závěry krajského soudu stran vlastnického či užívacího práva k energetickému zařízení, prokázání finančních předpokladů, doložení technických předpokladů a stran existence dobré víry, neboť ty již nejsou v této fázi řízení předmětem sporu (viz bod [3] tohoto rozsudku).

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Stěžovatel předně uvádí, že je kasační stížnost přípustná, neboť směřuje k přezkoumání otázky, která nebyla Nejvyšším správním soudem dosud závazně posouzena. Pro určení, kdy mohla OZNŘ legitimně získat licenci, bylo rozhodující, od kdy mohla OZNŘ, pokud by byla vyzvána, předložit revizní zprávy, kterými bylo možné prokázat bezpečnost elektrárny jako celku. Krajský soud se však nezabýval tím, že již v době rozhodování žalovaného měla OZNŘ revizní zprávy ke zbytku elektrárny. Namísto toho vytvořil domněnku o možnosti provedení nové hypotetické revize. Ta by měla být založena na zjištění, jež mělo vyplynout nepřímě z listin, pro jejichž vydání byly tyto zbylé revizní zprávy určující (např. protokol k prvnímu paralelnímu připojení nebo rozhodnutí o povolení zkušebního provozu). Nejvyšší správní soud tyto revizní zprávy neprovedl, neboť nebylo sporné, že FVE Jeníkov nebyla dokončena v době provedení revize. Zabýval se platností pouze jedné dílčí revize. Zaměření a limity dokazování byly v kasačním řízení jiné než v řízení u krajského soudu. Stěžovatel v řízení o žalobě navrhl jejich provedení k důkazu k objasnění nové skutkové otázky. Nejvyšší správní soud dospěl ohledně revize předložené v licenčním řízení, k závěru, že je neúplná, a OZNŘ měla být vyzvána k jejímu doplnění. V takovém případě je třeba objasnit, zda doplňující revizní zprávy v rozhodné době již existovaly a zda s ohledem na aktuální zjištění o stavu

dokončenosti FVE Jeníkov mohly obstat. Až poté lze řešit prostřednictvím nepřímých důkazů složitou otázku hypotetického provedení revize, která by mohla ověřit bezpečnost elektrárny.

[9] Revizní zpráva hraje nezastupitelnou roli. Splnění podmínek pro udělení licence není možné dovodit jen z postupu distribuční společnosti či stavebního úřadu. Nenahrazují totiž činnost revizního technika. Naopak z revizních zpráv vychází. Doklady prokazující dokončenost energetického zařízení automaticky neprokazují jeho bezpečnost. Krajský soud tak pochybil, neboť zjištění o bezpečnosti energetického zařízení založil na stavební dokončenosti FVE Jeníkov. Zároveň se nevypořádal se zjištěnými vadami a nedodělkami díla, byť mohly mít vliv na možnost ověření bezpečnosti. Krajský soud řádně nezjistil skutkový stav, neprovedl-li k důkazu existující revizní zprávy. Revizní zprávy ze dne 18. 11. 2010 se jeví jako podklady pro celou FVE Jeníkov. Byly předloženy nejen stavebnímu úřadu, ale zjevně i provozovateli distribuční soustavy pro potřeby prvního paralelního připojení. V důsledku rozsudku *FINE DECORATING III* se do řízení vrátila otázka existence a platnosti zbylých revizních zpráv. Nebylo-li možné nedokončenost elektrárny promítnout do revize ev. č. 100NN2010, pak se musela promítnout do ostatních revizních zpráv, neboť ty se v souhrnu měly týkat celé elektrárny. Zaměřil-li by krajský soud tímto směrem dokazování, zjistil by, že ani zbylé revizní zprávy k legitimnímu získání licence do konce roku 2010 vést nemohly. I po 18. 11. 2010 totiž byly montovány stojany, které jsou součástí zemnicí soustavy. Revizní zpráva ev. č. 098NN2010 je proto nepravdivá. Po tomto datu bylo na stavbu dodáno nejméně 23 kusů rozvaděčů a byly pokládány fotovoltaické panely.

[10] Nepravdivý podklad se promítá do věcného posouzení žádosti, nikoliv do posouzení procesních podmínek. Krajským soudem opomenuté důkazy, které mohla OZNŘ dodatečně ve zbývajících dnech do konce roku 2010 předložit, by tak mohly vést pouze k zamítnutí žádosti. Okolnosti případu vylučují, že by OZNŘ mohla na základě původní žádosti získat do konce roku 2010 licenci. Stěžovatel v řízení před krajským soudem nespороval, že OZNŘ mohla podat novou žádost, a to včetně nových řádných revizních zpráv. Pravděpodobně by byla schopna doložit splnění podmínek bezpečnosti k 21. 1. 2011, kdy proběhly na zařízení komplexní zkoušky. Před vystavením revizní zprávy o výchozí revizi by měly být odstraněny vady, které mohou mít vliv na bezpečnost zařízení. Tento technický požadavek dopadal na všechny žadatele o licenci. Je proto třeba jeho splnění vyžadovat i u OZNŘ, jinak by byl založen nerovný přístup k žadatelům o licenci. Nejde tak o prosté zjištění, že zařízení bylo dokončeno (otázka stavební), ale i to, jak bylo dokončeno (otázka bezpečnosti). V soudním řízení proto musí být postaveno na jisto, že zařízení netrpělo vadami.

[11] Závěr krajského soudu o tom, že OZNŘ dodávala již v prosinci 2010 do distribuční sítě elektřinu, je nesrozumitelný. Z faktur provedených k důkazu totiž krajský soud zjistil dodávky až od ledna 2011. Krajský soud se nevypořádal se zjištěními o vadách a nedodělcích vyplývajících z přílohy č. 1 zápisu o předání a převzetí díla, přestože mohly mít vliv na možnost ověření bezpečnosti zařízení. Tato příloha obsahuje poznámku, že „[n]ebyla provedena kontrola části elektro, termín a osoba bude upřesněna ze strany Lued.“ „Elektro“ nebylo kontrolováno dříve, než byly provedeny komplexní zkoušky 21. 1. 2011. Tento postup předvíдалa projektová dokumentace pro územní a stavební řízení.

pokračování

Jde o skutkovou otázku, kdy mohlo být zařízení v takovém stavu, že mohla být provedena revize, která by ověřila bezpečnost energetického zařízení. Krajský soud nevyjasnil ani povahu kabelových rýh. Ty však musí revizní technik kontrolovat, neboť mají vliv na bezpečnost energetického zařízení. I revizní technik si byl vědom, že kabelové rýhy musí být zahrnuty. To, že k zahrnutí kabelových rýh nedošlo, vyplývá ze zjištění, které učinil krajský soud z fotografií ze dne 6. 12. 2010. Podle protokolu stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 nebyly dokončeny terénní úpravy z 90 %. Stěžovatel nesporně, že v době komplexních zkoušek již musely být kabelové rýhy zahrnuty.

III. Vyjádření OZNŘ ke kasační stížnosti

[12] OZNŘ ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že kasační stížnost je nepřijatelná. Stěžovatel nenamítá, že by důvody kasační stížnosti měly spočívat v tom, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Správní soudnictví je založeno na zásadě koncentrace řízení. Žalobu je proto třeba podat v zákonem stanovené lhůtě, přičemž pouze v této lhůtě ji může žalobce rozšířit o další žalobní body. Stěžovatel v žalobě nenapadal jiné revizní zprávy než výchozí zprávu o revizi ev. č. 100NN2010. Stěžovatel netvrdil a neprokázal, že by jakékoliv stavební práce na FVE Jeníkov probíhaly po 14. 12. 2010.

[13] Revizní zprávy ke zbývajícím částem elektrárny nejsou schopny prokázat bezpečnost celé elektrárny. Není proto zřejmé, proč by měly být tyto revizní zprávy předloženy. Objevil-li by žalovaný nedostatečnost revizní zprávy ev. č. 100NN2010 vyzval by OZNŘ k doplnění revizní zprávy, která prokazuje bezpečnost celé elektrárny. Součástí této výzvy by bylo jistě i poučení o tom, že předložená revizní zpráva není způsobilá prokázat bezpečnost celé elektrárny. Logičtější postup než použít revizní zprávy vyhotovené ve stejný den a stejným revizním technikem, jako byla vadná revizní zpráva, by bylo objednat novou revizní zprávu, která komplexně prokazuje bezpečnost celé elektrárny. Stěžovatel dovozuje, že by OZNŘ stejnou chybu zopakovala a záměrně riskovala nevydání licence.

[14] Revizní zpráva byla žalovanému předložena 10. 12. 2010. Téhož dne mohl žalovaný objevit nedostatečnost revizní zprávy a vyzvat OZNŘ k doplnění revizní zprávy, která prokazuje bezpečnost celé elektrárny. Tu mohla OZNŘ dodat žalovanému formálně týž den, nikoliv však dříve, než bylo celé energetické zařízení dokončeno. Ode dne dokončení je třeba odvíjet další lhůty. FVE Jeníkov byla dokončena 14. 12. 2010 v rozsahu, aby mohla být revizní zprávou prokázána bezpečnost celé elektrárny. Revizní technik mohl provést od 11. 12. 2010 do 14. 12. 2010 veškerá nutná měření tak, aby nejpozději 14. 12. 2010 vyhotovil řádnou revizní zprávu prokazující bezpečnost celé elektrárny. Do konce roku 2010 by v den provedení hypotetické revizní zprávy zbývalo ještě 17 dnů, během kterých mohla legitimně získat licenci k výrobě elektrické energie. Závěrem OZNŘ navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[15] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

IV.1 Přípustnost kasační stížnosti

[17] Nejvyšší správní soud se nejdříve musel zabývat přípustností podané kasační stížnosti, jelikož jde v pořadí již o čtvrtou podanou kasační stížnost v dané věci (viz bod [2] a [3] tohoto rozsudku). Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem soudu.

[18] Právým smyslem výše uvedeného ustanovení je zamezit tomu, aby se Nejvyšší správní soud musel zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil. Ostatně i soud je svým předchozím vysloveným právním názorem vázán, jestliže rozhoduje za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. K výkladu uvedeného ustanovení se vyslovil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, *Ateliér pro životní prostředí*, ve kterém uvedl, že „[z]e zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. [...] Lze tedy shrnout, že ustanovení § 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.“

[19] První rozhodnutí krajského soudu bylo ke kasační stížnosti stěžovatele zrušeno rozsudkem *FINE DECORATING I* částečně z důvodu nepřezkoumatelnosti, nesprávného posouzení průkaznosti rozhodnutí o uvedení stavby do zkušebního provozu o bezpečnosti elektrárny a nesprávného posouzení rozporů výchozí revizní zprávy. Rozsudek *FINE DECORATING II*, kterým byla zamítnuta kasační stížnost OZNŘ, byl zrušen nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2086/17. V rozsudku *FINE DECORATING III* se Nejvyšší správní soud zabýval revizní zprávou ev. č. 100NN2010 a otázkou dobré víry, přičemž věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení s tím, že bude na něm, aby se s ohledem na nálezu *FVE Mozolov* zabýval otázkou, od kdy OZNŘ mohla legitimně získat licenci k výrobě elektrické energie (viz bod [3] tohoto rozsudku). Proti posouzení této otázky krajským soudem stěžovatel brojí v nyní podané kasační stížnosti. Ta je proto přípustná, neboť touto otázkou se Nejvyšší správní soud dosud věcně nezabýval.

IV.2 Shrnutí závěrů nálezu FVE Mozolov a rozsudku FINE DECORATING III

[20] Nejvyšší správní soud s ohledem na vypořádání výše uvedené otázky krajským soudem a s ohledem na kasační argumentaci stěžovatele považuje úvodem za účelné shrnout závěry vyplývající z nálezu *FVE Mozolov* a z rozsudku *FINE DECORATING III*.

pokračování

[21] Ústavní soud v nálezu *FVE Mozolov* specifikoval tři modelové skupiny situací týkající se ochrany dobré víry a ochrany důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci (blíže viz body 58 až 60 tohoto nálezu). Nejvyšší správní soud v rozsudku *FINE DECORATING III* dospěl k závěru, že nyní projednávaná věc spadá do druhé skupiny, kdy je nezákonnost způsobená pochybením jak na straně orgánu veřejné moci, tak na straně žadatele o licenci. Žalovaný totiž pochybil, jestliže vydal rozhodnutí o licenci, přestože předložená revizní zpráva zjevně nebyla dostatečná k prokázání bezpečnosti celé fotovoltaiické elektrárny. Tento nedostatek měl žalovaný odhalit a vyzvat OZNŘ k doplnění revizní zprávy, která by doložila bezpečnost celé fotovoltaiické elektrárny. Zároveň OZNŘ věděla nebo musela vědět o tom, že žalovanému předkládá nedostatečné podklady k vydání rozhodnutí o licenci, a na tuto nedostatečnost žalovaného výslovně neupozornila. Licence proto neměla být OZNŘ udělena. Ta není v dobré víře ve správnost takového rozhodnutí a veřejný zájem na odstranění důsledků nezákonného rozhodnutí je vyšší než důvěra OZNŘ v zákonnost a neměnnost žalobou napadeného rozhodnutí (blíže viz část VI.B rozsudku *FINE DECORATING III*).

[22] Podle Ústavního soudu je však i za této situace nutné zmírnit negativní dopady nezákonnosti rozhodnutí o licenci. Ochrana veřejnému zájmu bude poskytnuta tím, že správní soudy zjistí, k jakému datu by oprávněný z licence splnil požadavky pro její vydání. Zjištění bude v mnoha případech pouze přibližné a založené na volném soudcovském hodnocení více či méně určitých důkazů. Soud v rozhodnutí uvede závěr o tom, pro jaké období nelze udělenou licenci akceptovat. Tento závěr je zásadní pro posouzení toho, na jaké výkupní ceny bude mít oprávněný z licence nárok. Určí totiž, od jaké doby by oprávněný z licence mohl legálně přijímat výhody spojené s licenci (a legitimně to předpokládat), pokud by nedošlo k pochybení ze strany veřejné moci a pokud by licence byla vydána bezvadně, byť s pozdějším datem (viz bod 64 až 69 nálezu *FVE Mozolov*). Je tak na správních soudech, aby se zabývaly otázkou, k jakému datu by žadatel o licenci mohl reálně obdržet rozhodnutí o licenci (bod 75 nálezu *FVE Mozolov* a bod 100 rozsudku *FINE DECORATING III*).

[23] Nejvyšší správní soud proto rozsudkem *FINE DECORATING III* věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V souladu s nálezem *FVE Mozolov* pak krajskému soudu uložil, aby se zabýval otázkou, od kdy by OZNŘ mohla legitimně získat licenci k výrobě elektrické energie, pokud by žalovaný objevil nedostatečnost předložené revizní zprávy a vyzval OZNŘ k doplnění revizní zprávy, která prokazuje bezpečnost celé elektrárny. Nejvyšší správní soud k tomu podotkl, že toto posouzení bude záležet i na tom, kdy byla *FVE Jeníkov* dokončena.

IV.3 Východiska přezkumu napadeného rozsudku

[24] Nejvyšší správní soud již v rozsudku *FINE DECORATING III*, bod 97, uvedl, že „dostát požadavkům nálezu *FVE Mozolov* je pro správní soudy dosti problematické. Ústavní soud zavázal správní soudy k tomu, aby v řízení o žalobě (tedy v řízení, ve kterém správní soudy vystupují pouze jako přezkumný orgán a otázky, které posuzují, jsou limitovány žalobními body, které nelze po lhůtě rozšířit) vystupovaly v pozici nalézacího soudu a samy

zjišťovaly a posuzovaly otázky, které nebyly řešeny v předchozích řízeních. Pro takový postup však schází správním soudům výslovná zákonná opora a zejména se tím fakticky dostávají do pozice správního orgánu.“ Krajský soud tak byl s ohledem na náleznost *FVE Mozolov* postaven do situace, kdy se měl jako první výše uvedenou otázku zabývat, přestože tato otázka nebyla (a ani nemohla být) předmětem správního řízení, z něhož rozhodnutí o licenci vzešlo, a přestože tímto směrem nebyla žalobní argumentace stěžovatele a ani obrana OZNR vedena.

[25] Důsledkem této nestandardní a soudním řádem správním nepředvídané situace je, že účastníci řízení a OZNR mohli poprvé uplatnit argumentaci k tomu, kdy OZNR mohla obdržet rozhodnutí o licenci při řádném výkonu pravomoci žalovaného, teprve až v posledním řízení před krajským soudem. Tím má Nejvyšší právní soud na mysli řízení probíhající poté, co byla věc vrácena krajskému soudu rozsudkem *FINE DECORATING III*. Bylo by proto v rozporu s právem na spravedlivý proces, jestliže by soud k argumentaci stěžovatele stran této otázky nepřihlédl jen z toho důvodu, že byla uplatněna až po lhůtě pro podání žaloby podle § 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 2 s. ř. s. Neuplatní se proto v tomto specifickém případě limit pro rozšíření žaloby o další žalobní body podle § 71 odst. 2 s. ř. s., směřuje-li argumentace stěžovatele výlučně k otázce, kdy OZNR mohla licenci získat. V opačném případě by Nejvyšší správní soud navíc ani nemohl přezkoumat správnost závěrů krajského soudu, k jejichž učinění krajský soud zavázal, neboť by kasační stížnost musel shledat nepřipustnou, opírala-li by se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v žalobě nebo ve lhůtě pro její podání (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Tím by byl fakticky stěžovateli upřen přezkum závěrů krajského soudu Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti, přestože ten se doposud touto otázkou věcně nezabýval.

[26] Stěžovatel tak v návaznosti na rozsudek *FINE DECORATING III* mohl v řízení před krajským soudem nově namítat, že pro posouzení toho, kdy OZNR mohla licenci získat, jsou rozhodné i revizní zprávy ke zbylým částem fotovoltaické elektrárny, kterými OZNR disponovala již v době podání původní žádosti o licenci. Námitka OZNR je proto v tomto směru lichá.

[27] Dalším specifikem nyní projednávané věci je to, že posouzení, kdy by OZNR mohla legitimně získat licenci k výrobě elektrické energie, pokud by žalovaný objevil nedostatečnost předložené revizní zprávy a vyzval OZNR k doplnění revizní zprávy, která prokazuje bezpečnost celé elektrárny, je soudem činěno v rovině předpokládaného průběhu skutkového děje. Není možné přesně určit průběh alternativní reality, která nenastala. Ústavní soud proto také v nálezu *FVE Mozolov* uvedl, že zjištění soudu bude v mnoha případech pouze přibližné a založené na volném soudcovském hodnocení více či méně určitých důkazů (viz bod [22] tohoto rozsudku). Bylo proto na krajském soudu, aby učinil úvahu o tom, kdy OZNR mohla licenci získat, a tu v rozhodnutí odůvodnil. Protože však jde o volnou úvahu krajského soudu, je Nejvyšší správní soud limitován při jejím přezkumu.

[28] Nejvyšší správní soud se přezkumem volného uvážení krajského soudu zabýval ve své judikatuře v řadě případů. Přezkoumává-li Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti rozsudek krajského soudu, kterým byla moderována sankce za správní delikt (§

pokračování

78 odst. 2 s. ř. s.), hodnotí pouze, zda krajský soud nepřekročil zákonem stanovené meze tohoto uvážení, nevybočil z nich nebo volné uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná. Nemůže však nahrazovat úvahu krajského soudu o výši správné sankce ani ji sám korigovat (rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2013, čj. 2 As 130/2012-20, č. 2992/2014 Sb. NSS). Obdobně v případě přezkumu rozhodnutí krajského soudu o neosvobození nebo částečném osvobození od soudních poplatků (§ 36 odst. 3 s. ř. s.), se Nejvyšší správní soud může zabývat pouze tím, zda krajský soud (resp. předseda senátu) v dané věci nepřekročil meze volného uvážení, či zda nerozhodl s ohledem na skutkový stav věci excesivně. Udrží-li se soudcovské uvážení v zákonných mezích a odpovídá-li skutkovým okolnostem, nemůže být samo užití soudcovského uvážení důvodem pro zrušení rozhodnutí krajského soudu (rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2013, čj. 6 As 75/2013-18, nebo ze dne 9. 12. 2021, čj. 8 As 272/2021-30). Rovněž určení konkrétního data ve výroku rozsudku, ke kterému se ruší opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 s. ř. s., podléhá uvážení soudu. Jeho přezkum Nejvyšším správním soudem je proto také výše uvedeným způsobem omezen (viz rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2015, čj. 4 As 81/2015-120, bod 74).

[29] Tyto závěry jsou plně přenositelné i na přezkum uvážení krajského soudu v nyní projednávané věci. Nejvyšší správní soud se tak může v řízení o kasační stížnosti zabývat pouze tím, zda krajský soud při posouzení otázky, kdy OZNR mohla legitimně licenci získat, nepřekročil meze volného uvážení a zda jej nezneužil, zda rozhodl s ohledem na řádně zjištěný skutkový stav věci, zda nerozhodl excesivně a zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná.

[30] Jsou-li úvahy krajského soudu nepřezkoumatelné, je k této vadě Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti i bez námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). V takovém případě není Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti. Tak tomu bylo částečně i v nyní projednávané věci. Přestože některé kasační námítky stěžovatele do nepřezkoumatelnosti úvah krajského soudu míří (viz bod [11] výše), shledal Nejvyšší správní soud úvahy krajského soudu nepřezkoumatelnými z částečně odlišných důvodů (viz část IV.4 tohoto rozsudku níže). Nepřezkoumatelnost úvah krajského soudu pak brání Nejvyššímu správnímu soudu, aby se zabýval věcně kasačními námitkami, kterými stěžovatel zpochybňuje závěry krajského soudu stran možné doby získání licence. Důvodnost těchto námitek totiž není Nejvyšší správní soudu schopen v tuto chvíli přezkoumat, protože mu nejsou známy úvahy krajského soudu, které ho vedly k závěru, že by OZNR získala licenci do konce roku 2010.

IV.4 Nepřezkoumatelnost úvah krajského soudu

[31] Podle krajského soudu byla elektrárna dokončována v první polovině prosince 2010, a to do 14. 12. 2010. O tom svědčí fotografie, a to, že bylo možné ke dni 14. 12. 2010 povolit její zkušební provoz. Z hlediska výroby elektrické energie byla kompletní nejpozději k 23. 12. 2010, kdy byla připojena k distribuční síti. Nebylo prokázáno, že by v období od 14. 12. 2010 do 21. 1. 2011 probíhaly na elektrárně dokončovací stavební práce. Krajský soud v tomto ohledu neprovedl k důkazu revizní zprávy k dalším částem elektrárny, neboť ty se týkají jejího stavu k 18. 11. 2010. Není však sporu o tom, že k tomuto datu elektrárna nebyla dokončena. Vyzval-li by proto žalovaný dne 10. 12. 2010,

kdy se vadná revizní zpráva dostala do jeho sféry, OZNŘ k doložení řádné zprávy o výchozí revizi, měl revizní technik od 10. 12. 2010 dostatečný časový prostor provést řádnou a celkovou revizi tak, aby byla v období od 14. 12. 2010 do 23. 12. 2010 předložena žalovanému. Žalovaný tak mohl podle krajského soudu vydat licenci ještě v roce 2010, a to od 23. 12. 2010 do 31. 12. 2010 (blíže viz rekapitulaci v bodě [4] až [6] tohoto rozsudku).

[32] Z výše uvedeného tak vyplývá, že krajský soud založil úvahu o tom, kdy OZNŘ mohla legitimně získat licenci k výrobě elektrické energie, pouze na dokončenosti fotovoltaické elektrárny. Úkolem krajského soudu však bylo určit, od kdy OZNŘ mohla legitimně získat licenci k výrobě elektrické energie, pokud by žalovaný objevil nedostatečnost předložené revizní zprávy a vyzval OZNŘ k doplnění revizní zprávy, která prokazuje bezpečnost celé elektrárny (viz bod [22] a [23] tohoto rozsudku). Již z vymezení tohoto úkolu je zřejmé, že úvaha krajského soudu měla směřovat ke komplexnímu posouzení všech rozhodných okolností na straně OZNŘ a žalovaného, které mohly mít vliv na to, kdy OZNŘ mohla licenci od žalovaného získat.

[33] Těmito okolnostmi se však krajský soud nezabýval. Nejvyšší správní soud proto shledal úvahu krajského soudu nepřezkoumatelnou (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), a to z níže uvedených důvodů.

[34] Nejvyšší správní soud předesílá, že při posouzení rozhodných okolností je třeba vyjít z toho, že Ústavní soud uložil správním soudům provést do značné míry hypotetickou úvahu, kdy by jinak žadatel licenci získal. Přestože má jít o hypotetickou úvahu, jejíž přezkum Nejvyšším správním soudem je limitován (viz bod [29] výše), nemůže být tato úvaha bez bližšího odůvodnění založena na východisku, že by OZNŘ a žalovaný na konci roku 2010 jednali prakticky okamžitě bez ohledu na další žadatele a průběh licenčního řízení u žalovaného, jak učinil krajský soud. Ačkoliv jde o možný průběh licenčního řízení, nejde o průběh pravděpodobný (viz body 68 a 69 nálezu *FVE Mozolov*). Úvaha krajského soudu z povahy věci musí zohlednit realitu běžného života, neboť správní řízení neprobíhají ve fiktivním ideálním světě, ale ve světě reálném. Ani ve zcela běžném správním řízení není obvyklé, že by správní orgán reagoval na jakákoliv podání účastníků okamžitě. Zpravidla určitou dobu trvá, než se podání dostane k oprávněné úřední osobě, než ta se s podáním seznámí (jak s ohledem na další pracovní povinnosti, tak i s ohledem na potřebu prostudovat příslušné podklady) a než vyhotoví příslušnou reakci. I v běžném správním řízení je proto jen obtížně představitelné, že správní orgán nebo další osoby (znalci, další účastníci řízení, dotčené orgány) jen vyčkávají na jakékoliv požadavky účastníka řízení a okamžitě je plní.

[35] Navíc je třeba zohlednit, že správní soudy nyní rozhodují v situaci, ve které se na vzniku nezákonného rozhodnutí podílel nejen žalovaný, ale i OZNŘ, jako žadatel o licenci, jakož i to, že OZNŘ nebyla jediným žadatelem o licenci v rozhodném období. Naopak jich bylo velké množství a řada z nich i při zcela řádném postupu pravděpodobně licenci do konce roku 2010 nezískala (viz bod [53] níže). Nyní prováděná soudní úvaha, kdy by mohl takový žadatel licenci získat, tak zjevně nemůže vést k tomu, aby se tito žadatelé dostali do výhodnějšího postavení, než byli skuteční žadatelé o licenci v roce 2010. To by totiž představovalo nerovný a zcela nespravedlivý přístup vůči těm žadatelům, kteří jednali zcela v souladu se zákonem a o licenci požádali až v okamžiku, kdy splňovali

pokračování

všechny podmínky pro její udělení, a to i s vědomím toho, že licenci získají s velkou pravděpodobností až v roce 2011.

[36] Úvahy správních soudů proto musí přiměřeně také zohlednit to, jak ve skutečnosti fungovalo správní řízení před žalovaným v rozhodné době.

IV.4.A Bezpečnost fotovoltaické elektrárny

[37] Přestože stavební dokončení fotovoltaické elektrárny hraje při posouzení, kdy bylo možné licenci vydat, důležitou roli, nelze ji zaměňovat s tím, zda byla v době stavebního dokončení elektrárna bezpečná z hlediska bezpečnosti práce [§ 9 písm. d) vyhlášky č. 426/2005 Sb. ve spojení s § 5 odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2010]. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku *FVE Tuchlovice*, bod 40, „[p]řestože revizní zpráva i kolaudační souhlas slouží k ověření bezpečnosti fotovoltaické elektrárny, je bezpečnost na základě každého z těchto dvou dokumentů posuzována jinou optikou, a tudíž se nejedná o vzájemně zaměnitelné dokumenty. Revizní technik kontroluje ty aspekty stavby a jejího budoucího provozu, pro jejichž hodnocení stavební úřad není kompetentní. Stavební úřad (resp. jeho zaměstnanci) nedisponuje takovými odbornými znalostmi, a tudíž sám neověřuje bezpečnost energetického zařízení v rozsahu, v jakém tak činí revizní technik. V tomto ohledu má tedy revizní zpráva nezastupitelný význam (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 114/2015 – 36).“

[38] Krajský soud učinil pouze dílčí úvahu o tom, kdy byla fotovoltaická elektrárna nejspíše dokončena tak, aby revizní technik mohl ověřit bezpečnost celého energetického zařízení. Nezabýval se však již tím, zda byla dokončena v takovém stavu, aby dodatečně doložená revizní zpráva prokazovala splnění požadavků k zajištění bezpečnosti práce, jak důvodně namítl stěžovatel. Toto posouzení je nicméně klíčové pro úvahu, kdy mohla OZNR licenci legitimně získat. Nesplňovala-li by totiž fotovoltaická elektrárna požadavky k zajištění bezpečnosti práce, nemohl by revizní technik, aniž by se dopustil podvodu, vydat ihned v období od 10. 12. 2010 do 23. 12. 2010 revizní zprávu, kterou by OZNR mohla žalovanému doložit. Případné zjištění vad, stejně jako jejich odstranění, by totiž nepochybně zabralo určitý čas. V tomto ohledu je tak úvaha krajského soudu o tom, kdy OZNR mohla reálně licenci získat, nepřezkoumatelná, neboť z ní není zřejmé, zda byla fotovoltaická elektrárna v takovém stavu, aby OZNR obdržela od revizního technika řádnou revizní zprávu, která by prokazovala bezpečnost celé elektrárny. To, že byla elektrárna dokončena, o její bezpečnosti samo o sobě nic nevypovídá.

[39] Krajský soud v bodě 86 až 88 napadeného rozsudku uvedl, že dílo ke dni 15. 12. 2010 vykazovalo určité vady, které se zhotovitel zavázal odstranit. Bylo proto na krajském soudu, aby posoudil, zda tyto vady mohly mít vliv na hodnocení splnění požadavků k zajištění bezpečnosti práce revizním technikem, jak správně podotkl stěžovatel.

[40] Nejvyšší správní soud se v tuto chvíli s ohledem na nepřezkoumatelnost úvah krajského soudu nemohl zabývat tím, zda je z hlediska posouzení bezpečnosti rozhodné, zda byly kabelové rýhy zasypány či nikoliv. Měl-li by však krajský soud v dalším řízení za to, že je tato otázka podstatná pro rozhodnutí ve věci, bylo by namístě nechat vyhotovit

znalecký posudek. Jde totiž o odbornou skutkovou otázku, k jejímuž posouzení nemá soud potřebné odborné znalosti. Stěžovatel se nicméně mylí v tom, že krajský soud dovozoval bezpečnost fotovoltaické elektrárny z postupu distribuční společnosti a stavebního úřadu. Jak totiž Nejvyšší správní soud uvedl již v bodě [38] výše, krajský soud se otázkou bezpečnosti elektrárny nezabýval. Toliko posoudil její stavební dokončenost.

[41] Jde-li o revizní zprávy ke zbylým částem fotovoltaické elektrárny, které navrhl stěžovatel k důkazu v řízení před krajským soudem, Nejvyšší správní soud podotýká, že je v řízení ve věci *FINE DECORATING III* neprovedl z toho důvodu, že se jimi stěžovatel snažil doložit, že FVE Jeníkov nebyla dokončena v době provedení revize, což však nebylo ve věci sporné (viz bod 39 rozsudku *FINE DECORATING III*). Nezabýval se však tím, zda tyto revizní zprávy mohou hrát roli při posouzení, kdy mohla být vydána revizní zpráva prokazující bezpečnost fotovoltaické elektrárny. Nejvyšší správní soud však přisvědčuje krajskému soudu, že otázka jejich platnosti nebyla nikdy předmětem tohoto řízení. Není proto namístě zkoumat jejich platnost, jak navrhuje stěžovatel, jestliže ten v žalobě sporoval jen revizní zprávu ev. č. 100NN2010.

[42] Krajský soud nicméně opomněl, že tyto revizní zprávy mohou být významné z hlediska toho, zda zbylé, již dokončené části fotovoltaické elektrárny splňovaly požadavky k zajištění bezpečnosti práce v době jejich vydání. Pakliže by tomu tak bylo, reviznímu technikovi by poté, co by OZNŘ obdržela výzvu žalovaného k doplnění revizní zprávy a požádala ho o revizi, která prokazuje bezpečnost celé elektrárny, postačovalo ověřit bezpečnost pouze těch částí elektrárny, které byly oproti původním revizním zprávám nově dokončeny [tj. zejména fotovoltaických panelů, které v době vyhotovení revizních zpráv nebyly v plném rozsahu osazeny, a rozvaděčů (viz část VI.E rozsudku *FINE DECORATING III*)]. Závěry původních revizních zpráv by pak mohl použít při zpracování nové výchozí revize fotovoltaické elektrárny, kterou lze zpracovat až poté, co byly na elektrárně namontovány všechny fotovoltaické panely (rozsudek *FVE Tuchlovice*, bod 34 a 35). Tato úvaha může být významná při posouzení, jak rychle by po výzvě žalovaného byl revizní technik schopen vypracovat řádnou revizní zprávu. Ověření bezpečnosti toliko nově dokončených částí elektrárny totiž může být časově úspornější, než kdyby revizní technik musel znovu ověřovat bezpečnost celé fotovoltaické elektrárny. To nicméně bude záležet na tom, zda ty části elektrárny, k nimž se revizní zprávy vztahovaly, byly v době vyhotovení revizních zpráv zcela dokončeny. Tento aspekt vezme krajský soud v dalším řízení v potaz.

[43] Nejvyšší správní soud však v této souvislosti odmítá argumentaci stěžovatele, že by OZNŘ mohla žalovanému předložit pouze původní revizní zprávy. Byť nelze vyloučit, že by právě tyto zprávy k výzvě žalovaného předložila, je možné i to, že by si obstarala nové revizní zprávy. Je na krajském soudu, aby v dalším řízení posoudil, zda původní revizní zprávy mohly s ohledem na dokončenost daných částí elektrárny prokazovat jejich bezpečnost. Dospěje-li k závěru, že dané části elektrárny nebyly při vyhotovení revizních zpráv dokončeny, zohlední, že by OZNŘ potřebovala více času ke zpracování nové revizní zprávy k těmto částem elektrárny (viz předchozí odstavec). V tomto ohledu je zároveň liché tvrzení OZNŘ, že by původní revizní zprávy žalovanému nepředložila, jestliže by věděla, že doložená revizní zpráva je vadná. Tato revizní zpráva totiž nebyla vadná, pouze byla nedostatečná k osvědčení bezpečnosti celé elektrárny,

pokračování

protože se týkala toliko kabelových souborů DC částí (viz bod 29 rozsudku *FINE DECORATING III*).

[44] Nejvyšší správní soud se v tuto chvíli nemohl zabývat tím, zda OZNŘ byla schopna doložit splnění podmínek bezpečnosti fotovoltaické elektrárny až 21. 1. 2011, kdy proběhly komplexní zkoušky, jak namítá stěžovatel. Je totiž na krajském soudu, aby se otázkou bezpečnosti elektrárny ve vztahu k možnému datu získání licence zabýval jako první.

IV.4.B Činnost revizního technika

[45] Krajský soud dále vyšel z ničím neodůvodněné úvahy, že revizní technik měl od 10. 12. 2010 dostatečný časový prostor provést řádnou a celkovou revizi tak, aby byla v období od 14. 12. 2010 do 23. 12. 2010 předložena žalovanému. I tato úvaha je nepřezkoumatelná.

[46] Postup žadatelů o licenci k výrobě elektřiny ze slunečního záření i průběh řízení o udělení licencí byl v roce 2010 ovlivněn tlakem, který stát prostřednictvím zákonodárce vyvolal tím, že přijal novelu zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), jíž umožnil razantní snížení výkupních cen elektřiny (o cca 45 %) vyrobené ze slunečního záření, a to pro zařízení uvedená do provozu počínaje 1. 1. 2011. Období do konce roku 2010 pak lze na poli výstavby fotovoltaických elektráren a žádostí o licence charakterizovat hektickou výstavbou a uváděním do provozu nových energetických zařízení s tím, že stát při udělování licencí v řadě případů selhal (viz bod 21 rozsudku *FVE Tuchlovice*). Desítky subjektů se v tomto období snažily získat licenci do konce roku 2010 tak, aby si na poslední chvíli zajistily výhodnější podmínky pro získ veřejné podpory (bod 63 nálezu *FVE Mozolov*).

[47] Krajský soud vyšel z předpokladu, že by OZNŘ ve stejný den, kdy by ji žalovaný vyzval k doložení revizní zprávy, která prokazuje bezpečnost celé fotovoltaické elektrárny, sehnala revizního technika, který by ihned mohl nastoupit k revizi elektrárny. Tuto úvahu však žádným způsobem neodůvodnil, přestože je krajně nepravděpodobné, že by se takto mohl skutkový děj odehrát.

[48] Již s ohledem na obecnou lidskou zkušenost lze totiž předpokládat, že by bylo značně obtížné sehnat revizního technika, který by mohl ze dne na den, respektive v týž den, kdy by ho OZNŘ kontaktovala a poptala u něj revizní služby, nastoupit k revizi fotovoltaické elektrárny. Navíc 10. 12. 2010 byl pátek. Bez bližšího odůvodnění je tudíž nepřezkoumatelný závěr krajského soudu, že by revizní technik s prací začal již o víkend tak, aby OZNŘ mohla revizní zprávu předložit žalovanému nejdříve v úterý 14. 12. 2010, jak dovozuje krajský soud. Nejvyššímu správnímu soudu nadto není zřejmé, jak krajský soud dospěl k závěru, že by mohl revizní technik zahájit revizi již 10. 12. 2010, jestliže byla podle krajského soudu elektrárna dokončena až 14. 12. 2010, jak vyplývá z bodu 107 napadeného rozsudku.

[49] Jak již bylo uvedeno shora v bodech [34] až [36], krajský soud musí srozumitelně vysvětlit svou úvahu, jak by podle něj s určitou mírou pravděpodobnosti v reálném světě

probíhalo správní řízení před žalovaným, pokud by po podání žádosti OZNŘ o licenci zjistil nedostatečnost předložené revizní zprávy. Je obecně známou skutečností, že v průběhu prosince roku 2010 se desítky subjektů snažily získat licenci obdobně jako OZNŘ. Vytíženost revizních techniků proto musela být v tomto období značná. Krajský soud navíc nijak nezdůvodnil svůj závěr, že by revizní technik stihl provést revizi tak, aby byla revizní zpráva žalovanému předložena v období od 14. 12. 2010 do 23. 12. 2010. Z napadeného rozsudku není zřejmé, na základě čeho krajský soud dovodil, že by tento čas byl pro revizi dostačující. Čas potřebný pro revizi se však bude nutně odvíjet od toho, ke kolika a k jakým částem elektrárny musel revizní technik nově revizi provést (viz bod [42] výše).

[50] Nejvyšší správní soud nevylučuje, že by se OZNŘ mohlo podařit sehnat revizního technika v týž den, ve kterém by ji žalovaný vyzval k doplnění revizní zprávy, a že by následně revizní technik stihl revizi provést do 23. 12. 2010, jak uvedl krajský soud. Bez bližšího odůvodnění tohoto závěru krajským soudem je však tato úvaha nepřezkoumatelná.

IV.4.C Činnost žalovaného

[51] Krajský soud dospěl k závěru, že by žalovaný v týž den, tj. 10. 12. 2010, kdy se vadná revizní zpráva dostala do jeho sféry, vyzval OZNŘ k doložení revizní zprávy na celé energetické zařízení. Licenci by OZNŘ vydal v období od 23. 12. 2010 do 31. 12. 2010.

[52] Nejvyšší správní soud předně podotýká, že krajský soud nijak nezdůvodnil, z čeho dovozuje, že by žalovaný v týž den, kdy se vadná revizní zpráva dostala do jeho sféry, vyzval OZNŘ k doložení revizní zprávy na celé energetické zařízení. Jak Nejvyšší správní soud uvedl již shora v bodě [34], takto promptní postup správních orgánů není běžný ani u správních řízení, která probíhají za normálních okolností. V případě žádostí o licence k výrobě elektřiny ze slunečního záření je však obecně známou skutečností, že žalovaný byl ke konci roku 2010 výrazně přetížen množstvím podaných žádostí. Bez bližšího zdůvodnění je proto v této situaci nepřezkoumatelné, z čeho krajský soud dovodil, že by žalovaný postupoval právě takovým způsobem.

[53] O stavu řízení před žalovaným ke konci roku 2010 ostatně svědčí sdělení žalovaného ze dne 22. 10. 2010, které je založeno na č. l. 12 spisu krajského soudu. V tomto sdělení žalovaný informoval na svých webových stránkách žadatele o licence o tom, že je zahrnut žádostmi o licenci na výrobu elektřiny, a to zejména ze zdrojů využívajících slunečního záření. Ke dni 18. 10. 2010 bylo jen za měsíc říjen podáno téměř 500 žádostí. Žalovaný proto z důvodu transparentnosti a předvídatelnosti postupu ve věci rozhodování o žádostech upozornil na to, že ti žadatelé o licenci, kteří hodlají získat oprávnění do konce roku 2010, by měli žádost podat do konce listopadu 2010. V těchto řízeních nebude možné z objektivních důvodů rozhodovat bezodkladně. Lze proto očekávat vydání rozhodnutí ve věci do 30 dnů od zahájení řízení, a to za podmínky, že podaná žádost bude obsahovat všechny stanovené náležitosti a nebude trpět jinými vadami.

[54] Ústavní soud v bodě 63 nálezu *FVE Mozolov* uvedl, že „oprávněná úřední osoba odpovědná za vydání licence stěžovatelce byla odsouzena pro zvlášť závažný zločin zneužití

pokračování

pravomoci úřední osoby mimo jiné k trestu odnětí svobody v trvání pěti let, který jí byl v odvolacím řízení mimořádně snížen na trest v trvání tří let s podmíněným odkladem na pět let. Důvody pro tento mimořádný postup pak trestní soudy shledaly právě v tom, že oprávněná úřední osoba se nijak neobohatila a dne 31. 12. 2010, kdy tlak žadatelů na vydání licenčního rozhodnutí výrazně zesílil, zůstala v úřadě sama z osob, které byly oprávněny podepisovat rozhodnutí o udělení licence k výrobě elektřiny. Měla k vyřízení několik desítek žádostí o vydání licence a zároveň byla nucena rozhodnout o vydání licence i ve spisech, které sama nevyřizovala, které byly vyřizovány kolegy (srov. usnesení NS sp. zn. 6 Tdo 761/2017 ze dne 26. 6. 2017).“ (zvýrazněno NSS).

[55] Nejvyšší správní soud v bodě 59 rozsudku *FINE DECORATING III* dále uvedl, že „vyzval žalovaného ke sdělení, jaké kvalifikační požadavky či požadavky na vzdělání a odbornost byly vyžadovány od jeho zaměstnanců, kteří rozhodovali o žádostech o licencích k výrobě elektrické energie ve fotovoltaických elektrárnách ke konci roku 2010. Ten na danou výzvu odpověděl vyjádřením, které Nejvyšší správní soud provedl jako důkaz na jednání 30. 9. 2021. Uvedl, že žádné vnitřní předpisy v roce 2010 kvalifikační či odborné předpoklady nestanovily. Většina pracovníků odboru měla vysokoškolské vzdělání technického směru, avšak na útvaru působili i pracovníci se středoškolským technickým vzděláním. Z důvodu velkého počtu žádostí o vydání licence navíc ke konci roku 2010 museli žádosti zpracovávat pracovníci i jiných útvarů.“ (zvýrazněno NSS).

[56] Z výše uvedeného tak vyplývá, že žalovaný byl ke konci roku 2010 mimořádně zatížen rozhodováním o žádostech o licenci k výrobě elektřiny ze slunečního záření (k důvodům viz bod [46] tohoto rozsudku). Tato skutečnost musela být krajskému soudu známa. Přesto ji nevzal v potaz a bez bližšího odůvodnění vyšel z předpokladu, že by žalovaný ten samý den, kdy obdržel žádost, zkontroloval podrobně veškeré náležitosti, včetně příloh a vyzval OZNŘ k doplnění revizní zprávy, kdy obdržel původní revizní zprávu, a že by rozhodnul o žádosti o licenci po doplnění revizní zprávy během posledních 9 dnů roku 2010, a to navíc v období mezi vánočními svátky a Novým rokem. I v tomto ohledu tak je úvaha krajského soudu o tom, kdy OZNŘ mohla získat licenci, nepřezkoumatelná. Z odůvodnění napadeného rozsudku totiž nelze seznat, proč má krajský soud za to, že by žalovaný i přes jeho obecně známou zatíženost ke konci roku 2010 postupoval zrovna ve věci žádosti o licenci OZNŘ tak, že by o jakýchkoliv jejích podání rozhodoval obratem.

IV.4.D Dodávky elektřiny do distribuční sítě

[57] Stěžovatel dále namítá, že je napadený rozsudek nesrozumitelný z toho důvodu, že krajský soud uvedl, že OZNŘ elektřinu dodávala již v prosinci do distribuční sítě, přestože z faktur zjistil dodávky až od ledna 2011. Tato námitka je důvodná.

[58] Krajský soud v bodě 107 napadeného rozsudku uvedl, že elektrárna FVE Jeníkov byla v prosinci 2010 připojena k distribuční síti, kam dodávala elektrickou energii. Jak vyplývá z bodu 101 napadeného rozsudku, z faktur provedených k důkazu však zjistil, že k dodávkám elektrické energie došlo nejdříve v lednu 2011. Z napadeného rozsudku tak není zřejmé, zda k dodávkám došlo ještě na konci roku 2010, nebo zda v tomto období byla elektrárna pouze připravena k dodávkám, které byly zahájeny až v lednu 2011.

V. Závěr a náklady řízení

[59] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného důvodu dospěl k závěru, že je napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Zrušil jej proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku.

[60] Na krajském soudu bude, aby v novém rozhodnutí přesvědčivě odůvodnil své úvahy stran toho, kdy OZNŘ mohla legitimně získat licenci k výrobě elektrické energie, pokud by žalovaný objevil nedostatečnost předložené revizní zprávy a vyzval OZNŘ k doplnění revizní zprávy, která prokazuje bezpečnost celé elektrárny.

[61] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že je obtížné přesně určit, kdy mohla OZNŘ hypoteticky licenci získat. Nepožaduje proto po krajském soudu, aby provedl rozbor všech v úvahu připadajících scénářů a vybral z nich ten nejpravděpodobnější. Naopak postačí, uvede-li krajský soud přezkoumatelným způsobem, proč má za to, že by OZNŘ licenci obdržela k určitému datu (např. ke konci roku 2010 nebo až v průběhu ledna 2011). Aby byla tato úvaha přezkoumatelná, měl by se krajský soud držet následujícího schématu. Předně by měl určit, kdy byla FVE Jeníkov stavebně dokončena a zda v tomto období splňovala požadavky k zajištění bezpečnosti práce tak, aby mohl revizní technik vydat revizní zprávu toto osvědčující. Následně by se měl zabývat tím, kdy žalovaný mohl OZNŘ vyzvat k doložení revizní zprávy prokazující bezpečnost celé elektrárny. Poté je třeba zohlednit, jak rychle by OZNŘ mohla sehnat revizního technika a jak dlouho by mu vypracování revizní zprávy trvalo. Konečně je pak třeba vzít v úvahu mimořádnou zatíženost žalovaného na konci roku 2010 a jeho omezené pracovní kapacity v tomto období. Vodítkem pro posouzení, jak mohl žalovaný ve věci žádosti OZNŘ postupovat, může být například i to, jak rychle žalovaný v průběhu řízení vyzýval OZNŘ k odstranění jiných vad žádosti (např. ve vztahu k doložení výše dostupných finančních prostředků). Zároveň může hrát roli i skutečnost, za jak dlouho žalovaný udělil OZNŘ licenci poté, co mu předložila původní revizní zprávu. Z těchto okolností lze totiž usuzovat na to, jak žalovaný na konci roku 2010 reálně ve věci žádosti OZNŘ postupoval s ohledem na jeho zatíženost.

[62] Dospěje-li krajský soud k závěru, že je v podstatě vyloučeno, že by OZNŘ získala licenci do konce prosince 2010 pro některý z výše uvedených důvodů, postačí, zdůvodní-li, proč by OZNŘ licenci získala až v roce 2011. V tomto směru lze ostatně i z podání stěžovatele dovodit, že by zřejmě do všech detailů nespороval přesné datum, pokud by bylo určeno až v roce 2011. Je totiž zřejmé, že zcela klíčovou otázkou v nynějším řízení je to, zda by OZNŘ licenci získala do konce roku 2010 nebo až někdy na začátku roku 2011. Krajský soud tak případně má větší prostor pro úvahu při určení konkrétního data v roce 2011, než tomu je v roce 2010. Nejvyšší správní soud pro úplnost odkazuje krajský soud na bod 102 a 103 rozsudku *FINE DECORATING III* stran podoby výroku rozsudku v závislosti na předpokládané době, kdy mohla OZNŘ licenci získat.

[63] Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu zjistil, že krajský soud správně vyzval účastníky řízení a OZNŘ k tomu, aby navrhovaly důkazy k nové skutkové otázce

pokračování

s ohledem na závěry rozsudku *FINE DECORATING III* uvedené v bodě [3] výše. Tento postup krajského soudu byl správný, neboť z povahy věci vyplývá, že procesní aktivita by měla být skutečně primárně na účastnících a OZNŘ. Pokud totiž krajskému soudu neuvedou žádné konkrétní skutečnosti, musí krajský soud vyjít pouze z obecných východisek, které nemusí dostatečně zohlednit konkrétní věc. Krajský soud nicméně následně vykročil chybným směrem, protože namísto toho, aby posoudil sice hypotetickou, ale zároveň reálnou možnost získání licence OZNŘ s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti věci, tak učinil nepřezkoumatelný a obecný závěr o tom, že by OZNŘ a žalovaný jednali prakticky okamžitě bez ohledu na další žadatele a průběh licenčního řízení u žalovaného a že by OZNŘ licenci získala do konce roku 2010. Bez bližšího odůvodnění však nelze tento závěr přezkoumat. Přitom OZNŘ v návaznosti na výzvu krajského soudu ve svém vyjádření popisovala i některé své konkrétní úvahy, proč by bylo v jejím případě možné licenci získat do konce roku 2010 (viz část B vyjádření ze dne 5. 1. 2022). Ty však krajský soud v napadeném rozsudku nezohlednil, přestože jimi mohl odůvodnit své závěry.

[64] I s ohledem na celkovou délku řízení před správními soudy pak Nejvyšší správní soud doporučuje krajskému soudu, aby v řízení maximálně využíval poučovací povinnost podle § 49 odst. 4 s. ř. s. a v potřebném rozsahu případně předestřel předběžný náhled soudu na rozhodné okolnosti a dal účastníkům a OZNŘ možnost se k němu vyjádřit.

[65] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně 17. října 2022

Petr Mikeš
předseda senátu