



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: **ZEVES 4, s. r. o.** (dříve Zdeněk - Sun, s. r. o.), IČ: 29203775
sídlem Tovární 629, Chomutov
zastoupeného advokátem Mgr. Romanem Klimusem
sídlem Vídeňská 188/199d, Brno

proti
žalovanému: **Energetický regulační úřad**
sídlem Masarykovo nám. 5, Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí Rady žalovaného ze dne 8. 2. 2022, čj. 13916-146/2010-ERU

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalovaný udělil žalobci 31. 12. 2010 licenci k výrobě elektřiny prostřednictvím solární elektrárny Zdeněk-Sun v k. ú. Chomutov. V roce 2013 žalovaný zahájil obnovu řízení o udělení licence a své původní rozhodnutí zrušil. Obnova v důsledku mnoha správních a soudních rozhodnutí trvala do 2. 7. 2021, kdy žalovaný rozhodnutím čj. 13916-146/2010-

ERU (dále též „rozhodnutí o udělení licence“) žalobci opět udělil licenci na výrobu elektřiny pro uvedenou fotovoltaickou elektrárnu, ovšem s účinností ode dne právní moci tohoto rozhodnutí. Pro kontext věci musí krajský soud vysvětlit, že pro zařízení vyrábějící elektřinu s využitím slunečního záření s instalovaným výkonem nad 30 kW uvedené do provozu od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2010, byla stanovena výkupní cena elektřiny dodané do sítě částkou 12 150 Kč za 1MWh. V následujících letech však stát přehodnotil přístup k podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů a už v roce 2011 došlo k výraznému snížení výkupních cen elektřiny o 55 % na částku 5 500 Kč za 1MWh (cenové rozhodnutí ERÚ č. 2/2010 ze dne 8. 11. 2010).

2. Rozklad žalobce proti citovanému rozhodnutí o udělení licence zamítla Rada žalovaného rozhodnutím označeným v záhlaví, byť provedla formální změny ve výroku rozhodnutí o udělení licence (dále též „rozkladové rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“). Proti němu brojí žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 11. 4. 2022.
3. Krajský soud z úřední činnosti zjistil, že v průběhu soudního řízení (do obchodního rejstříku zapsáno 27. 1. 2023) si žalobce změnil obchodní firmu z původně užitého „Zdeněk - Sun“ na „ZEVES 4“.

II. Argumentace žalobce

4. Žalobce navrhuje zrušit napadené rozhodnutí i rozhodnutí o udělení licence pro nezákonnost. Své námitky strukturuje do čtyř základních okruhů. Úvodem zdůrazňuje, že žalovaný postupoval shovívavě u solárních elektráren provozovaných státem, zatímco u žalobce bazíroval na marginálních nedostacích. Správní spis jasně prokazuje, že elektrárna FVE Zdeněk-Sun byla na konci listopadu 2010 zcela dokončena. To prokazuje zejména revizní zpráva ze dne 6. 12. 2010 a ohledání na místě 31. 12. 2010. Žalobce rovněž předkládá znalecký posudek Ing. P. S. ze dne 2. 8. 2021, který dokumentuje neprofesionální přístup žalovaného. Zároveň žalobce předloží další znalecký posudek téhož znalce, který bude reagovat na judikaturu Nejvyššího správního soudu (zejména rozsudek ve věci *Fine Decorating*).
5. Za první žalobce namítá, že se žalovaný neřídil zákonnou úpravou obnovy řízení. Tento institut slouží výhradně k nápravě skutkových nedostatků, přičemž pokud nebylo řízení zahájeno v souladu se správním řádem, výsledkem může být jen rozhodnutí nezákonné či nicotné. Obnova prolamuje právní jistotu účastníků řízení a jde o mimořádný institut. Při nezákonně nařízené obnově (a neexistenci obnovovacího důvodu) je pak jistě nutné určit dopad na řízení. Lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 1 As 102/2011 - 53, který se uplatní i v žalobcově věci. Žalobcův názor na zahájenou obnovu podporuje rozhodování trestních soudů – Nejvyšší soud v usnesení ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. 3 Tdo 990/2018 při řešení otázky, zda obnovou řízení došlo ke spáchání trestného činu, uvedl, že pro nařízení obnovy nebyly splněny zákonem požadované podmínky.
6. Za druhé žalovaný ignoroval názor Nejvyššího správního soudu ve věci *Fine Decorating* (souhrnně označující několik rozsudků zejména Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 30/2015 - 70, čj. 9 As 155/2016 - 224, čj. 8 As 127/2019 - 288 a čj. 8 As 19/2022 - 39) a nezabýval se tím, k jakému datu žalobce skutečně splnil požadavky pro vydání licence.
7. Za třetí porušil žalovaný dispoziční zásadu, neboť i přes povolenou obnovu jde stále o řízení o žádosti ze dne 16. 11. 2010. Žalobce upravil petit své žádosti tak, že účinky

rozhodnutí o udělení licence mají nastat zpětně ke dni 31. 12. 2010. Tento upravený petit původní žádosti však žalovaný nerespektoval a věc posoudil nesprávně. Padělanou revizní zprávu žalobce nepředkládal a nehodlá jí prokazovat žádné ze svých skutkových tvrzení.

8. A za čtvrté, žalovaný chyboval při posuzování dokončení solární elektrárny Zdeněk – Sun při udělování licence. Do konce listopadu 2010 žalobce obdržel veškeré vybavení, nutné pro její výstavbu (150 ks střídačů a 39 620 ks solárních panelů). Montáž pak zabrala profesionálním firmám jen několik dnů. Elektrárna byla fyzicky dokončená, její bezpečnost potvrdil například znalec Ing. J. F. v posudku z června 2013, a již v průběhu prosince 2010 dodávala elektřinu do distribuční sítě, byť v malém množství.

III. Argumentace žalovaného

9. Žalovaný navrhuje podanou žalobu zamítnout a argumentuje podrobně ke každému žalobnímu bodu. Na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před soudem.

IV. Řízení před krajským soudem

10. Ve věci proběhlo dne 19. 4. 2023 na žádost žalobce ústní jednání podle § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Obě strany při něm setrvaly na svých stanoviscích. Žalobce chtěl prokazovat svou žalobní legitimaci účetními závěrkami, z nichž by vyplynulo, že platby za elektřinu ze solárních zdrojů tvoří většinu jeho příjmů, a tudíž i když mu žalovaný vyhověl a licenci vydal, datum její platnosti je pro žalobce stěžejní a má dopad na jeho práva. Soud však o žalobní legitimaci neměl pochyb a stejně tak žalovaný ji na jednání výslovně uznal, proto soud tento důkaz neprováděl.
11. Žalobce navrhoval v žalobě nad rámec obsahu správního spisu provést důkaz znaleckým posudkem č. 03-48-2021 ze dne 2. 8. 2021, který vypracoval znalec Ing. P. S. (zprovoznění fotovoltaické elektrárny Zdeněk - Sun v roce 2010). Chtěl jím prokázat, že jej žalovaný poškodil, když v roce 2010 vedl licenční řízení k výrobě elektřiny, neboť žalobcova solární elektrárna splňovala již začátkem prosince veškeré předpoklady pro uvedení do provozu, včetně řádně provedených revizí, a přesto mu žalovaný při jejím ohledání vytýkal nejrůznější marginální vady a nedodělky a požadoval jejich odstranění. Soud tento důkaz provedl a vyhodnotil jej níže. Stejně tak soud provedl důkaz znaleckým posudkem č. 2/2011 ze dne 30. 8. 2011, který vypracoval Ing. M. K. (posouzení revizních zpráv elektro vypracovaných revizním technikem V. Č.) a stanoviskem společnosti ENA, s. r. o., Energetické analýzy, ze dne 25. 7. 2011 (soulad stavu fotovoltaické elektrárny Zdeněk - Sun s revizními zprávami a vydanými licencemi na výrobu elektřiny), které žalobce předložil soudu až při jednání. Tyto dokumenty měly podpořit obdobná skutková tvrzení žalobce a soud je taktéž níže vyhodnotí.
12. Vedle toho navrhl žalobce soudu při jednání celou řadu dalších důkazů, které soud zamítl. Jednalo se o:
 - a) plánec solární elektrárny se zaznačením nedodělků a závad zjištěných ERÚ dne 20. 12. 2010, jenž měl prokázat, že šlo o drobnosti týkající se jen malé části elektrárny
 - b) notářské zápisy o zřízení zástavního práva sepsané pro účastníky Zdeněk – Sun a Commerzbank Aktiengesellschaft (úvěrující banka) dne 16. 11. 2010, jež měly prokázat, v jak pokročilém stavu dokončenosti se elektrárna nacházela v době provedených notářských zápisů

- c) dvě odpovědi na žádosti o informace, a to odpověď ERÚ ze dne 24. 10. 2013 a odpověď Technické inspekce ČR (organizace státního odborného dozoru) ze dne 2. 4. 2013, jež měly prokázat, že ERÚ neměl oprávnění provádět kontroly solárních elektráren a neměl k tomu k dispozici ani odborně způsobilé osoby.
13. Důkazy pod písm. a) a b) shledal soud nadbytečnými. Jako klíčový nedostatek, kvůli kterému zahájil ERÚ obnovu licenčního řízení, vyhodnotily správní soudy již dříve nezákonné revizní správy předložené v původním licenčním řízení. Otázka, zda a kdy byla solární elektrárna žalobce stavebně dokončena, je z tohoto důvodu pro posouzení věci nepodstatná.
14. Důkazy pod písm. c) neprováděl soud proto, že se nevztahovaly k žádnému včas uplatněnému žalobnímu bodu. Žalobcův zástupce na jednání k dotazu soudu tvrdil, že svými skutkovými tvrzeními, jež mají předložené důkazy dosvědčit, rozvíjí čtvrtý bod žaloby, podle nějž ERÚ žalobce při udělování licence poškodil. Tento bod však věcně pojednával pouze o tom, že elektrárna splňovala v prosinci 2010 veškeré předpoklady pro udělení licence. O nedostatku pravomoci či způsobilosti úředníků ERÚ k provádění kontrol v něm není ani slovo. Krajský soud proto vyhodnotil daná skutková tvrzení jako nový, samostatný žalobní bod, který nebyl uplatněn ve lhůtě pro podání žaloby, a k němu navržené důkazy na jednání neprovedl.

V. Posouzení věci krajským soudem

15. Žaloba není důvodná.

Skutková zjištění

16. Soud nejprve stručně nastíní skutkový stav, jak vyplynul z napadeného rozhodnutí a ze správního spisu, a to jen v rozsahu potřebném pro následné právní posouzení věci.
17. Žalobce podal 16. 11. 2010 žádost o licenci pro podnikání v energetických odvětvích za účelem výroby elektřiny pomocí solární elektrárny. Žalovanému předložil jako podklad mj. zprávu o revizi elektrické instalace zpracovanou revizním technikem Č. dne 6. 12. 2010, podle které byla elektrická instalace elektrárny schopna bezpečného provozu. Žalovaný však provedl dne 20. 12. 2010 ohledání zmíněné solární elektrárny a vytkl žalobci nedodělky a nedostatky, které žalobce sám uznal (viz protokol z ústního jednání ze dne 21. 12. 2010). Následně žalobce předložil zprávu o revizi elektrické instalace ze dne 28. 12. 2010, zpracovanou opět technikem Č. Následně žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 12. 2010, čj. 13916-26/2010-ERU udělil žalobci licenci k výrobě elektřiny.
18. Po udělení licence však mezi žalobcem a žalovaným nastal komplikovaný a dlouhotrvající spor o obnovu řízení. Iniciátorem celého procesu byla zjištění Útvaru pro odhalování korupce a finanční kriminality Policie ČR, který v roce 2011 zjistil, že revizní zprávy předložené žalobcem jsou nepravdivé. Výslech revizního technika Č. odhalil, že první revizní zprávu ze dne 6. 12. 2010 vyhotovil technik jen na základě projektové dokumentace v době, kdy solární elektrárna žalobce ještě nebyla dokončena, a druhou revizní zprávu datovanou 28. 12. 2010 pak nevytvořil vůbec. V následném trestním řízení dospěly soudy k závěru, že šlo o zfalšovaný dokument a pro trestný čin podvodu odsoudily osoby, které jej předložily žalovanému v licenčním řízení. Informaci o provedeném výsledku revizního technika a skutečnostech, které z něj vyplynuly, obdržel ERU až díky vyrozumění výše uvedeného policejního útvaru ze dne 20. 6. 2011. Žalovaný oznámil žalobci dne 1. 7. 2011 zahájení obnovy řízení, přičemž žalovaný a jeho

předsedkyně měli zřejmě rozdílný názor na důvodnost obnovy. Po procesním ping pongu, který krajský soud nebude v detailech popisovat (viz strana 3 a 4 rozhodnutí o udělení licence), bylo řízení o udělení licence žalobci obnoveno rozhodnutím ze dne 14. 10. 2013, čj. 03103-120/2011 a rozklad proti tomuto rozhodnutí předsedkyně žalovaného dne 18. 11. 2013 zamítla.

19. Následně žalovaný v novém řízení podle § 100 a 102 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zrušil původní rozhodnutí o udělení licence ze dne 31. 12. 2010 a nahradil jej novým rozhodnutím o udělení licence ze dne 17. 1. 2014, čj. 13916-39/2010-ERU s účinky od 31. 12. 2010 (tedy stejně jako původní licence). Proti tomuto rozhodnutí pak podal nejvyšší státní zástupce žalobu, o níž rozhodoval Krajský soud v Brně a rozsudkem ze dne 20. 5. 2016, čj. 62 A 71/2014 - 554 zrušil výše označené rozhodnutí ze dne 17. 1. 2014 (kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozhodnutím ze dne 20. 4. 2017, čj. 9 As 146/2016 - 366 a ústavní stížnost odmítl Ústavní soud usnesením ze dne 21. 6. 2018, sp. zn. I. ÚS 2082/17). Věc se tak vrátila do fáze obnoveného řízení o udělení licence.
20. Žalovaný pokračoval v obnoveném řízení až po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu s tím, že k návrhu žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 5. 2019, čj. 13916-102/2010-ERU obnovené řízení zastavil s odkazem na § 66 odst. 2 správního řádu. Toto rozhodnutí ale zrušila v přezkumném řízení Rada žalovaného a věc vrátila žalovanému k novému projednání. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil, ale neúspěšně. Krajský soud v Brně žalobci za pravdu nedal, neboť v rozsudku ze dne 29. 11. 2021, čj. 30 A 98/2020 - 257 (věc *Zdeněk-Sun a Saša-sun*) dospěl k závěru, že důvody pro obnovu řízení byly dány, tudíž žalovaný neměl obnovené řízení zastavovat (tyto závěry potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 5. 2022, čj. 1 As 361/2021 - 113, a Ústavní soud odmítl žalobcovu ústavní stížnost usnesením ze dne 26. 7. 2022, sp. zn. II. ÚS 1773/22).
21. Následně žalovaný vyzval žalobce v obnoveném řízení k doložení chybějících podkladů, a ten je ve stanovené lhůtě doplnil o podklady prokazující splnění podmínek pro udělení licence. Na to žalovaný vydal rozhodnutí ze dne 2. 7. 2021, čj. 13916-146/2010-ERU (dále též „rozhodnutí o udělení licence“), kterým žalobci udělil licenci na výrobu elektřiny pro fotovoltaickou elektrárnu v k. ú. Chomutov, ovšem s účinností až ode dne právní moci rozhodnutí o udělení licence. S odvoláním proti tomuto rozhodnutí žalobce neuspěl.

Obnova licenčního řízení

22. Nejprve se musí soud vypořádat s otázkou obnovy řízení o udělení licence. Stejnou argumentaci uplatnil žalobce již v žalobě proti rozhodnutí o nařízení obnovy a Krajský soud v Brně žalobci za pravdu nedal. Ve svém výše zmíněném rozsudku čj. 30 A 98/2020 - 257 ve věci *Zdeněk-Sun a Saša-sun* krajský soud přehledně vysvětlil, že žalobcova situace představuje modelový příklad obnovy řízení (srov. body 45-58). Žalobce předložil v licenčním řízení jednu revizní zprávu, vyhotovenou jen na základě projektové dokumentace a nereflektující skutečný stav elektrárny, a druhou, která byla úplně zfalšovaná. Šlo o typickou situaci, kdy „se provedené důkazy ukázaly nepravdivými“, na kterou pamatuje § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu. Předložení zfalšované revizní zprávy řešily dokonce i trestní soudy a dospěly k závěru, že se osoby předkládající tuto revizní zprávu dopustily trestného činu podvodu. Konkrétní podmínky nařízené obnovy krajský soud ve výše citovaném rozsudku *Zdeněk-Sun a Saša-sun* podrobně vypořádal.

Krajský soud ve věci *Zdeněk-Sun a Saša-sun* vyvrátil i žalobcovu argumentaci, že v otázce podmínek zahájené obnovy je správní orgán vázán usnesením Nejvyššího soudu ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. 3 Tdo 990/2018, podle kterého nebyl důvod zahájit obnovené řízení (body 45-47). I tento závěr potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 1 As 361/2021 - 113, kdy v bodě 55 uvedl: *„Kasační soud se v této otázce zcela ztotožňuje s argumentací krajského soudu uvedenou v bodech 45 a následujících napadeného rozsudku.“*

23. Pokud za této procesní konstelace žalobce stále zpochybňuje důvod pro obnovu řízení a znovu uplatňuje tytéž neúspěšné argumenty, nebude se krajský soud opakovat. Proto odkazuje na věc *Zdeněk-Sun a Saša-sun*, kde žalobcovu argumentaci podrobně vypořádal. Nelze se ztotožnit se žalobcovou argumentací, že chyběly důvody pro obnovu řízení, neboť je soudy všech instancí výslovně potvrdily.

Datum účinnosti nové licence

24. Pro obnovu licenčního řízení tedy byly splněny všechny zákonné podmínky. Proto je třeba vzít v úvahu, že žalovaný zrušil původní rozhodnutí o udělení licence z roku 2010 svým rozhodnutím ze dne 17. 1. 2014, které nabylo právní moci 20. 1. 2014. Toto rozhodnutí sice později zrušil Krajský soud v Brně již zmiňovaným rozsudkem čj. 62 A 71/2014 - 554, ale původní rozhodnutí o udělení licence z roku 2010 tím „neobživlo“ (viz usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 9. 1998, čj. 6 A 30/96 - 120, jehož závěr o nevratnosti rozhodnutí zrušeného novým rozhodnutím v obnoveném řízení potvrdil Nejvyšší správní soud například v bodě 25 rozsudku ze dne 8. 2. 2019, čj. 5 As 301/2017 - 74 nebo v bodě 22 rozsudku ze dne 17. 4. 2019, čj. 4 As 175/2018 - 59).
25. Pokud jde o rušení licencí k výrobě elektřiny ze slunečního záření a následné vydávání licencí nových, dosavadní praxi formoval nálezn Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, N 105/89 SbNU 543 ve věci *FVE Mozolov*, který je pro posuzování zpětné účinnosti licence důležitý. Ostatně z nálezu *FVE Mozolov* vychází i kauza *Fine Decorating*, které se dovolává žalobce. Ústavní soud tam řešil skutkově podobný případ, ve kterém společnost FVE Mozolov získala licenci koncem roku 2010, ale k žalobě nejvyššího státního zástupce ji Krajský soud v Brně zrušil. Ke zrušení licence zde tedy nedošlo v obnově řízení, ale rozsudkem soudu. Ústavní soud naznal, že po zrušení licence ji správní orgán sice může znovu udělit, ale jen s budoucím datem platnosti, nikoliv zpětně. Ústavní soud konkrétně zmiňuje, že *„možnost vydat nové rozhodnutí o udělení licence a tím navrátit původní stav ovšem není dána v případech obdobných věci stěžovatelky, neboť původního stavu po zrušení rozhodnutí o licenci nelze dosáhnout“* a dále tamtéž, že *„specifickým hlediskem ve věcech zrušení rozhodnutí o udělení licence k výrobě elektřiny pak musí být nemožnost vydat novou licenci se zpětným datem.“*
26. Již z toho je možno udělat první klíčový závěr. Představa žalobce, že žalovaný mu měl v obnoveném řízení vydat licenci k výrobě elektřiny se zpětnou platností od 31. 12. 2010, je zcela lichá. Takový postup by byl právně nepřipustný. V případě jednou zrušené pravomocné licence se v dalším řízení nelze vrátit zpět v čase ke dni účinnosti původní licence a jen ji obnovit. Jediné, o čem by bylo možno uvažovat v případě, že by byl žalobce při získávání licence v dobré víře, resp. že by nezákonnost vydané licence zavinil též žalovaný, by byla nějaká forma kompenzace újmy vzniklé zrušením vydané licence. Data platnosti zrušené a nové licence může totiž dělit několik let, během kterých dochází k ekonomickým změnám (např. výše státní podpory) a to má na dotyčného podnikatele nemalý dopad. Proto Ústavní soud v nálezu *FVE Mozolov* vymezil tři modelové situace, ke kterým může docházet, a nastínil jejich řešení.

27. Do první skupiny řadí Ústavní soud případy, kdy lze klást zrušení licence výlučně k tíži veřejné moci – typicky procesní vady či nesprávný výklad práva. V takovém případě nadružením rozhodnutí musí převážet dobrá víra a důvěra ve správnost a zákonnost aktu veřejné správy na straně oprávněné osoby. Soud tedy licenci zpravidla nezruší. Pokud je v takové situaci zrušení rozhodnutí nevyhnutelné, je nutné minimalizovat dopady na oprávněnou osobu. Do druhé kategorie patří nezákonnost rozhodnutí způsobená oběma stranami vertikálního vztahu veřejná moc – jednotlivec. Ústavní soud dává jako příklad rozhodnutí vydané na základě nesprávných či zjevně neúplných skutkových zjištění, na což jednotlivec přes svou vědomost neupozorní. V takovém případě se oprávněná osoba nemůže dovolávat dobré víry ve správnost takového rozhodnutí, což ale nevylučuje důvěru v jeho zákonnost a neměnnost (podle Ústavního soudu zejména s ohledem na plynutí času a rozvoj navazujících právních vztahů). Dopady rušení takového rozhodnutí nemají být minimalizovány (jako v prvním případě), ale jen zmírněny. Konečně do třetí skupiny řadí Ústavní soud věci, v nichž nezákonnost rozhodnutí způsobí především či výlučně osoba oprávněná ze správního rozhodnutí. Modelovým příkladem je dle Ústavního soudu předložení nepravdivých podkladů. U této poslední varianty pak není zachována ani dobrá víra oprávněného subjektu, ani důvěra v zákonnost a neměnnost rozhodnutí. A tu Ústavní soud doplňuje, že při zrušení takového rozhodnutí zpravidla nebude důvodu, proč osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí chránit před negativními dopady jejího protiprávního jednání.
28. Klíčové ovšem je, že Ústavní soud tyto úvahy o jednotlivých kategoriích řadí do fáze rušení původní licence, neboť právě takovou procesní situaci v nález *FVE Mozolov* řešil. V bodě 19 zdůrazňuje: „Vydáním nové licence však nelze ovlivnit podmínky státní podpory, za nichž je tato podnikatelská činnost vykonávána. Nové licenční řízení se touto otázkou zabývat nemůže a ani v navazujícím řízení před správními soudy stěžovatelka nemá jak dosáhnout ochrany svého tvrzeného práva, které má ve své podstatě spočívat v nároku na výkupní ceny elektřiny pro výroby uvedené do provozu do 31. 12. 2010. V řízení před správními soudy lze totiž řešit pouze otázku zákonnosti nového rozhodnutí o udělení licence, které však soudy zjevně nemohou shledat nezákonným proto, že předchází rozhodnutí o udělení licence bylo nesprávně, nezákonně či neústavně zrušeno.“ (zdůraznění doplnil krajský soud).
29. Závěry Ústavního soudu ve věci *FVE Mozolov* by tak býval mohl krajský soud aplikovat především, když přezkoumával zrušení původní licence a udělení nové, tj. v roce 2016. V době tehdejšího soudního řízení však ještě neexistovaly. A nyní se už nacházíme v další fázi, neboť napadeným rozhodnutím žalobce pouze obdržel novou licenci. K nevratnému zrušení původní licence došlo mnohem dříve, jak soud výše vyložil. Krajský soud se přesto rozhodl s nálezem *FVE Mozolov* věcně vypořádat, ostatně učinil tak v napadeném rozhodnutí i žalovaný. Pokud by totiž krajský soud zařadil žalobce do první či druhé skupiny případů – tj. přiznal by mu dobrou víru v původním licenčním řízení, nebo alespoň oprávněnou důvěru v zákonnost a neměnnost zrušeného licenčního rozhodnutí – musel by najít způsob, jak závěry Ústavního soudu ve věci *FVE Mozolov* nějakým způsobem zohlednit.
30. Krajský soud shrnuje, že z nález *FVE Mozolov* vyplývají pro nynější věc dva zásadní závěry. Ústavní soud potvrdil, že udělení licence se zpětným datem platnosti není možné. Jde o konstitutivní rozhodnutí, které podle judikatury správních soudů opravňuje k výkonu určité činnosti *ex nunc*. A za druhé, Ústavní soud definoval tři skupiny případů a úroveň ochrany oprávněných osob. Správní soud, který posuzuje žalobu ve veřejném

zájmu usilující o zrušení vydané licence k výrobě elektřiny, může podle pozdější judikatury zohlednit dobrou víru či oprávněnou důvěru žadatele o licenci tím, že licenci nezruší, ale pouze ji prohlásí za neúčinnou ode dne jejího nabytí do dne, kdy by ji žadatel pravděpodobně získal, pokud by k pochybení Energetického regulačního úřadu v licenčním řízení nedošlo (srov. bod 102 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, čj. 8 As 127/2019 - 288). Takovouto možnost krajský soud v nynějším řízení nemá, neboť původní rozhodnutí o udělení licence už je nevratně zrušeno. Mohl by nicméně promítnout závěry Ústavního soudu do svého rozhodování jiným způsobem. V úvahu by mohl připadat např. deklaratorní výrok o tom, kdy by pravděpodobně žalobce licenci získal, který by žalobci posléze posloužil jako podklad pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci.

31. Posledně uvedené úvahy nicméně zatím zůstanou v rovině teoretické. Žalovaný si totiž byl nálezu *FVE Mozolov* dobře vědom a žalobce zařadil do třetí skupiny případů vymezených jmenovaným nálezem. Jde o ty věci, v nichž nezákonnost rozhodnutí způsobila výlučně nebo především oprávněná osoba – žalobce. A krajský soud s tím plně souhlasí. V původní věci *Zdeněk-Sun a Saša-sun* krajský soud vysvětlil, že žalobce předložil žalovanému jednu revizní zprávu, vypracovanou jen formálně na základě dokumentů, nikoliv na základě prohlídky fotovoltaické elektrárny, a druhou revizní zprávu, která byla zfalšovaná. Tuto druhou revizní zprávu předložil žalobce jen několik dnů před koncem roku 2010 a urgoval žalovaného, aby mu licenci vydal. Zároveň se krajský soud v rozsudku *Zdeněk-Sun a Saša-sun* vyjádřil i k tomu, že žalovaný *a priori* nemohl rozpoznat, že předložená revizní zpráva je falzum. S ohledem na to nelze než uzavřít, že žalobcův případ je modelovým příkladem případů patřících do třetí skupiny, jak ji vymezil Ústavní soud v nálezu *FVE Mozolov*. Žalobce o tomto „zařazení“ věděl z napadeného rozhodnutí a v žalobě proti němu nepostavil takřka žádnou konkrétní argumentaci.
32. S ohledem na to se žalobce nedůvodně ohání soudními závěry ve věci *Fine Decorating*. Pod tímto označením se ve skutečnosti skrývá několik zrušených rozsudků Krajského soudu v Brně (ze dne 29. 1. 2015, čj. 62 A 84/2013 - 112, ze dne 9. 6. 2016, čj. 62 A 84/2013 - 282, ze dne 4. 4. 2019, čj. 62 A 84/2013 - 418, a ze dne 13. 1. 2022, čj. 62 A 84/2013 - 531), rušící rozsudky Nejvyššího správního soudu [ze dne 15. 12. 2015, čj. 9 As 30/2015 - 70, ze dne 8. 6. 2017, čj. 9 As 155/2016 - 224, ze dne 30. 9. 2021, čj. 8 As 127/2019 - 288 (výše již citovaný) a ze dne 17. 10. 2022, čj. 8 As 19/2022 - 39] a jeden nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. I. ÚS 2086/17, který zrušil rozsudky Krajského soudu v Brně čj. 62 A 84/2013 - 282 a Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 155/2016 - 224. Žalobce nekonkretizuje, který ze zmíněných rozsudků má na mysli. Celá spleť kauza se týká společnosti Fine Decorating, která získala licenci k výrobě elektřiny na konci roku 2010, stejně jako žalobce, ale následně ji zrušil Krajský soud v Brně. Stěžejním závěrem celé věci, který vykrystalizoval po složitém procesním vývoji a který pro sebe žalobce dovozuje, je povinnost (v tomto případě uložená krajskému soudu) při rušení licence zkoumat, k jakému datu by provozovatel solární elektrárny mohl legitimně získat licenci k výrobě elektřiny. Žalobce však zcela ignoruje fakt, že závěry judikatury ve věci *Fine Decorating* se týkají případů spadajících do druhé skupiny dle nálezu *FVE Mozolov*. Nejvyšší správní soud v nejrozsáhlejším rozsudku celé kauzy čj. 8 As 127/2019 - 288 v bodě 99 uvádí, že „jak již bylo řečeno, věc spadá do druhé skupiny dle zmiňovaného nálezu *FVE Mozolov*. Ústavní soud uvedl, že u věcí spadajících do této skupiny je nutné zmírnit negativní dopady na

oprávněnou osobu.“ (zvýraznění doplnil krajský soud). Závěry kauzy *Fine Decorating* proto nelze na žalobcův případ bezhlavě aplikovat, neboť nynější věc spadá do třetí skupiny nálezů *FVE Mozolov*, u kterých podle Ústavního soudu není zpravidla nutné oprávněné osoby chránit před negativními dopady. Pokud Ústavní soud u této třetí skupiny použil slovní spojení *zpravidla*, chtěl tím podle krajského soudu ponechat pootevřené dveře ve zcela výjimečných případech, které i přes zařazení do třetí kategorie zasluhují ochranu oprávněných osob. Žádné takové výjimečné okolnosti však žalobce neuvádí.

Zbývající námitky

33. Odkaz na rozdílný přístup u státních solárních elektráren (např. FVE Vranovská Nová Ves nebo FVE Chýnov) nepovažuje soud za důvodný. Sám žalobce poukazuje na významný rozdíl. V trestní věci FVE Vranovská Nová Ves totiž Krajský soud v Brně obžalované rozsudkem ze dne 2. 11. 2021, sp. zn. 39 T 6/2017 zprostil obžaloby. Zatímco v žalobcově případě dospěla trestní justice k opačnému závěru. Kromě toho žalobce nepředložil žádné konkrétní argumenty svědčící o rozdílném přístupu. Nelze zapomínat, že zrušení licence si způsobil žalobce sám předložením padělané revizní zprávy. Nejde o nějaký selektivní výklad norem podle toho, zda je žadatelem o licenci solární elektrárna státní nebo soukromá.
34. Žalobce namítá porušení dispoziční zásady, neboť žádal o udělení licence ke dni 31. 12. 2010, zatímco žalovaný mu udělil licenci s platností od právní moci rozhodnutí. Dispoziční zásadu však žalobce zjevně chápe nesprávně. Dispoziční zásada především znamená, že řízení o udělení licence mohlo být zahájeno jedinečně na žalobcovu žádost. Správní orgán tak nemůže zahájit řízení o udělení licence žalobci *ex officio*. Dalším projevem dispoziční zásady je, že žalobce vymezil předmět řízení (tedy o jakou licenci usiluje) a kdykoliv v průběhu řízení mohl vzít svou žádost zpátky a tím řízení ukončit, nebo omezit její požadovaný rozsah. Správní orgán naproti tomu není oprávněn s předmětem řízení disponovat a nemůže rozsah žádosti překročit, tedy udělit žalobci licenci ve větším rozsahu, než o který usiluje. Může však vydat licenci v užším než požadovaném rozsahu, jestliže licence požadovaná žalobcem zčásti překračuje zákonné požadavky, nesplňuje zákonná kritéria nebo by vzniklé oprávnění bylo nepřiměřené.
35. Dispoziční zásada tudíž v žádném případě neznamená, že žalobce má nárok na udělení licence podle podmínek, které si určí. Udělování licence probíhá podle § 8 zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, konstitutivním rozhodnutím. Jak k tomu doplňuje odborná literatura (EICHLEROVÁ, Kateřina, Jakub HANDRLICA, Martin JASENSKÝ, Jan KOŘÁN, Vratislav KOŠTÁL, Doubravka PLÁŠILOVÁ a Petr ZÁKOUCKÝ. *Energetický zákon: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-28]. ASPI_ID KO458_2000CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.): „Rozhodnutí o udělení licence je konstitutivním správním aktem. Teprve na jeho základě se žadatel o udělení licence stává držitelem licence a vzniká mu nejen právo vykonávat licencovanou činnost, ale i povinnost plnit všechny povinnosti uložené držiteli licence.“ Totéž zdůraznil i Ústavní soud (srov. body 17, 62 a 65 nálezů *FVE Mozolov*, bod 22 nálezů *Fine Decorating*). Žalobce jen povrchně argumentuje, že účinky nového rozhodnutí o udělení licence bylo možné stanovit od roku 2010, ačkoliv vůbec neuvádí právní nástroj, který by to umožňoval. S ohledem na výše citované aspekty proto této námitce krajský soud nepřisvědčil. Nebylo porušením dispoziční zásady, pokud žalovaný udělil žalobci licenci, byť s jiným počátečním datem platnosti, než kterého se žalobce dožadoval. Nad rámec řečeného nutno dodat, že krajský soud si je vědom časového aspektu celé kauzy, která trvá už řadu let.

Současně je ale potřeba zdůraznit, že na tom má velký podíl sám žalobce. Ten na počátku předložil padělanou zprávu a trvalo několik let, než se ji podařilo odhalit. Následně se žalobce bránil obnově řízení s lichými argumenty o tom, že elektrárnu beztak dokončil včas a vady revizních zpráv se snažil bagatelizovat.

36. Žalobce konečně navrhl provedení důkazu znaleckými posudky znalců Ing. S. a Ing. K. a stanoviskem společnosti ENA, čímž chtěl prokázat svá tvrzení o dokončenosti elektrárny nejpozději ke dni 31. 12. 2010 a její připravenosti k provozu. Krajský soud provedl tyto důkazy při jednání a dospěl k závěru, že na posouzení věci nemají vliv. K získání licence k výrobě elektřiny v roce 2010 bylo nutné prokázat, že energetické zařízení má technickou úroveň odpovídající právním předpisům a technickým normám (§ 5 odst. 3 energetického zákona, ve znění účinném do 17. 8. 2011). Ony technické předpoklady pak v podrobnostech upravovala již zrušená vyhláška č. 426/2005 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích (ve znění účinném do 26. 12. 2011), která v § 9 odst. písm. a) stanovovala, že u zařízení nově uváděných do provozu se technické předpoklady prokazují dokladem prokazujícím splnění požadavků k zajištění bezpečnosti práce (zpráva o revizi) stanovených zvláštním právním předpisem. Poznámka pod čarou obsahuje odkaz na § 6c odst. 1 písm. a) zákona č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce, podle kterého organizace a podnikající fyzické osoby zajistí při uvádění do provozu a při provozování vyhrazených technických zařízení bezpečnostní opatření a provedení prohlídek, revizí a zkoušek ve stanovených případech. Předpokladem pro udělení licence tak bylo předložení řádné revizní zprávy jako tzv. povinného důkazu dosvědčujícího skutečný stav věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2016, čj. 7 As 331/2015 - 136). A tu žalobce nepředložil, jak soud mnohokrát v tomto rozsudku připomněl. Tento závěr nemohou předložené dokumenty zvrátit. Řízení o udělení licence bylo řízením o žádosti a žalobce proto měl ve svých rukou, co žalovanému předloží. Žalobce nemůže svou povinnost, kterou měl v roce 2010 (předložit řádnou revizní zprávu), plnit nyní s pomocí znaleckých posudků a vyjádření z pozdější doby (z let 2011 a 2021).
37. V té souvislosti krajský soud podotýká, že oba znalci pracovali pouze s první revizní zprávou technika Č. ze dne 6. 12. 2010. Padělanou revizní zprávu ze dne 28. 12. 2010 znalci vůbec nezmiňují a zřejmě z ní ani nevycházeli. Pro krajský soud je však tato zpráva velmi důležitá, neboť tím žalobce plnil svou zákonnou povinnost dle § 5 odst. 3 energetického zákona, ve znění účinném do 17. 8. 2011. Revizní zprávu ze dne 6. 12. 2010 oba znalci hodnotili čistě formálně – zda splňuje po obsahové stránce zákonné náležitosti. Nikterak nezohledňují později zjištěnou skutečnost, že ji technik vyhotovil tzv. od stolu na základě žalobcem předložené dokumentace, aniž by energetické zařízení ověřil na místě. Znalec S. tento nedostatek výchozí revizní zprávy technika Č. zlehčuje s tím, že technik vycházel ze svých znalostí získaných při pracovní činnosti na stavbě. Ze znaleckého posudku ovšem nevyplývá, o jakou pracovní činnost na stavbě mělo jít. Navíc výchozí revizní zpráva nemá být zprávou o průběžných pracích, ale po dokončení energetického zařízení a má ověřit splnění technických předpokladů pro bezpečný provoz. To ostatně potvrzuje znalec K., který na str. 6 svého posudku cituje bod 6.3.2 příslušné ČSN, podle něž prohlídkou se rozumí „*přezkoumání elektrické instalace s využitím všech smyslů a veškerého důvtipu, aby se zjistilo, zda je tato instalace řádně provedena*“. Také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 12. 2015, čj. 9 As 19/2015 - 141 uvedl, že „*zpráva o výchozí revizi je tedy jeden ze dvou dokumentů prokazujících splnění*

technických předpokladů, jenž má ze své povahy osvědčit technický stav věci a bezpečnost budoucího provozu. Podle kasačního soudu je tedy velmi podstatné, zda údaje uvedené ve zprávě o výchozí revizi odpovídají skutečnosti a zda zpráva osvědčuje bezpečnost fotovoltaické elektrárny ve skutečné podobě.“

38. *Z výše uvedených důvodů proto žalobcem předložené důkazy nemohou změnit závěr, ke kterému dospěl žalovaný a jenž nyní potvrzuje krajský soud. Nad rámec uvedeného krajský soud připomíná, že k revizní zprávě ze dne 6. 12. 2010 se již vyjádřil ve výše citovaném rozsudku čj. 62 A 71/2014 – 544, kde žalobci jasně řekl, že „tato zpráva bezpečnost elektrárny prokazovat nemůže. Ze správního spisu totiž vyplynulo, že dne 20.12.2010 nebyla elektrárna ještě dokončena. To jednoznačně plyne z protokolu o zajištění důkazu ohledáním věci ze dne 20.12.2010, který odsouhlasil svým podpisem Z. Z. za společnost Zdeněk – Sun s.r.o., a z protokolu o ústním jednání ze dne 21.12.2010, který odsouhlasil svým podpisem za společnost Saša – Sun s.r.o. A. Z. a za společnost Zdeněk – Sun s.r.o. Z. Z.“*
39. *S obdobnými tvrzeními a důkazy, jaké předkládá žalobce v nynějším řízení, se už jednou trefně vypořádal Nejvyšší správní soud v bodě 115 rozsudku ze dne 20. 4. 2017, čj. 9 As 146/2016 – 366, jak při jednání upozornil žalovaný: „V nyní posuzované věci nejde o to, že ke dni vypracování první, druhé či třetí revizní zprávy nebylo nainstalováno určité zanedbatelné procento solárních panelů, a tuto skutečnost by OZNŘ žalovanému žádným způsobem nezastírala. Naopak v nyní posuzované věci, OZNŘ v licenčním řízení předkládala buď nepravdivé, nebo dokonce zfalšované revizní zprávy, a snažila se tak vzbudit zdání, které neodpovídalo realitě. O nepravdivosti revizní zprávy ze dne 6. 12. 2010 prokazatelně věděla. Odstranění těchto nedostatků měla prokázat právě v pořadí druhá předložená revizní zpráva, na kterou se stěžovatelka při ohledání dne 31. 12. 2010 sama odkazovala, aby poté, kdy se ukázalo, že je zfalšovaná, tvrdila, že vůbec neví, kdo tuto zprávu ve správním řízení předložil. Soud je přesvědčen, že veškeré kroky stěžovatelky nebyly činěny v dobré víře, že splnila zákonem stanovené předpoklady pro udělení licence, ale naopak byly činěny za jediným účelem, a to dosáhnout vydání licence do 31. 12. 2010 a zabezpečit tak dosavadní výši státní podpory, a to bez ohledu na pravdivost předkládaných podkladů. To se jí nakonec předložením zfalšované revizní zprávy podařilo. Jakmile se ukázalo, že je v pořadí druhá revizní zpráva padělkem, objevila se v obnoveném řízení v pořadí třetí revizní zpráva. Skutečnost, že žalovaný tyto revizní zprávy bez hlubšího zkoumání aproboval (a to jak druhou revizní zprávu v původním licenčním řízení, tak připuštěním bez dalšího zcela nově objevené zprávy ze dne 30. 12. 2010 v obnoveném licenčním řízení), svědčí o nezákonnosti jeho rozhodnutí a selhání příslušných odpovědných pracovníků. Nezákonnost napadených rozhodnutí, však nemůže mít sama o sobě za následek prokázání dobré víry na straně stěžovatelky. Žádné později vypracované znalecké posudky, či revizní zprávy tj. podklady které žalovaný neměl k dispozici ke dni svého původního rozhodování tj. ke dni 31. 12. 2010, nemohou nepravdivost původně předložených revizních zpráv zpětně změnit.“*
40. *Krajský soud na závěr shrnuje, že žalobu jako nedůvodnou zamítl. Žalobce chtěl primárně dosáhnout udělení licence k 31. 12. 2010. Takový postup však není s ohledem na konstitutivní povahu rozhodnutí o udělení licence možný. Určité alternativní řešení ke zmírnění dopadu zrušení původní licence u držitelů, kteří ji získali v dobré víře, nabídl Ústavní soud v nálezu FVE Mozolov. Nynější případ však nevykazuje ani tu nejmenší stopu po dobré víře na straně žalobce jako žadatele o licenci v roce 2010. Jakoukoliv korekci data účinnosti nově udělené licence si proto nezasluhuje.*

VI. Náklady řízení

41. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobce před soudem neuspěl (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu by jinak – jakožto úspěšnému účastníkovi řízení – právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu mu je však nelze přiznat, neboť nepřesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 19. 4. 2023

Mgr. Milan Procházka.
předseda senátu