



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **ZEVES 4 s.r.o.**, se sídlem Tovární 629, Chomutov, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčkova 42, Brno, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 4. 2023, č. j. 30 A 40/2022-87,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala dne 16. 11. 2010 žádost o licenci pro podnikání v energetických odvětvích za účelem výroby elektřiny pomocí solární elektrárny. Součástí žádosti byla mimo jiné i zpráva o revizi elektrické instalace ze dne 6. 12. 2010 (dále jen „první revizní zpráva“). Žalovaný dne 20. 12. 2010 provedl místní šetření, při kterém shledal nedostatky a nedodělky, ze kterých vyplynulo, že první revizní zpráva neosvědčuje bezpečnou elektroinstalaci pro celou solární elektrárnu. Stěžovatelka následně předložila revizní zprávu ze dne 28. 12. 2010 (dále jen „druhá revizní zpráva“), kterou již prokazovala bezpečnost elektroinstalace v rámci celé solární elektrárny.

[2] Dne 31. 12. 2010 udělil žalovaný stěžovatelce licenci k výrobě elektřiny prostřednictvím solární elektrárny Zdeněk-Sun v k. ú. Chomutov (pozn. – stěžovatelka ke dni 27. 1. 2023 změnila obchodní firmu z původní Zdeněk - Sun s.r.o., na současnou ZEVEs 4 s.r.o., pro oba tyto případy bude NSS nadále používat zavedenou zkratku „stěžovatelka“) – dále jen „původní rozhodnutí o udělení licence“. Žalovaný oznámením ze dne 1. 7. 2011, č. j. 03103-1/2011-ERU, na základě podnětu Policie České republiky, zahájil správní řízení o obnově řízení o žádosti o udělení licence stěžovatelce, jelikož bylo zjištěno, že druhá revizní zpráva byla zfalšovaná. Po několika kolech rozhodnutí o zastavení tohoto řízení a následného rušení zastavujících rozhodnutí předsedkyně žalovaného (ve zkráceném přezkumném řízení i na základě rozkladů stěžovatelky) pak byla obnova řízení nařízena rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 10. 2013, č. j. 03103-120/2011-ERU, které bylo potvrzeno rozhodnutím předsedkyně žalovaného ze dne 18. 11. 2013, č. j. 03103-124/2011-ERU. Nabytím právní moci zmíněného rozhodnutí předsedkyně žalovaného byla obnova řízení definitivně nařízena.

[3] V obnoveném řízení nejprve žalovaný vydal rozhodnutí ze dne 17. 1. 2014, č. j. 13916-39/2010-ERU, kterým zrušil původní rozhodnutí o udělení licence a současně udělil stěžovatelce novou licenci se zpětnou platností k 31. 12. 2010. Toto rozhodnutí napadl podle § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobou ve veřejném zájmu nejvyšší státní zástupce a krajský soud na jejím základě toto rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 20. 5. 2016, č. j. 62 A 71/2014-544, zrušil. Následovala řada správních i soudních rozhodnutí (včetně NSS i Ústavního soudu), která vyústila ve vydání rozhodnutí ze dne 2. 7. 2021, č. j. 13916-146/2010-ERU (dále také „rozhodnutí o udělení licence“), kterým žalovaný udělil stěžovatelce licenci k provozu solární elektrárny s účinky od právní moci tohoto rozhodnutí. Pro kontext věci Nejvyšší správní soud dodává, 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 1 MWh. 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 1 MWh (cenové rozhodnutí ERÚ č. 2/2010 ze dne 8. 11. 2010).

[4] Proti rozhodnutí o udělení licence podala stěžovatelka rozklad. Rada žalovaného rozhodnutím ze dne 8. 2. 2022, č. j. 13916-164/2010-ERU (dále jen „rozhodnutí o rozkladu“), pouze formulačně změnila část výroku rozhodnutí o udělení licence (konkrétně upřesnila, že *„den vzniku oprávnění k výkonu licencované činnosti a termín možného zahájení licencované činnosti nastávají dnem právní moci tohoto rozhodnutí“*); ve zbytku rozklad stěžovatelky zamítla.

2. Rozhodnutí krajského soudu

[5] Stěžovatelka napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou krajský soud v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s., jako nedůvodnou zamítl.

[6] Krajský soud se nejprve zabýval argumentací stěžovatelky vztahující se ke splnění podmínek obnovy řízení. Uvedl zde, že se touto otázkou již v minulosti zabýval, když v rozsudku ze dne 29. 11. 2021, č. j. 30 A 98/2020-257, vysvětlil, že se jedná o modelový příklad obnovy řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve

pokračování

znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tedy o případ, kdy se provedené důkazy ukázaly nepravdivými. V plném rozsahu proto na tento rozsudek odkázal, jelikož se v něm s totožnou argumentací stěžovatelky již podrobně vypořádal. Podle krajského soudu žalovaný v obnoveném řízení nebyl vázán usnesením Nejvyššího soudu ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. 3 Tdo 990/2018, podle kterého nebyl důvod zahájit obnovené řízení, jak argumentovala stěžovatelka. Tento závěr rovněž potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 5. 2022, č. j. 1 As 361/2021-113, kterým zamítl kasační stížnost proti shora zmíněnému rozsudku krajského soudu.

[7] Dále se krajský soud zabýval otázkou data účinnosti nové licence. Podle stěžovatelky jí totiž žalovaný měl udělit licenci zpětně ke dni 31. 12. 2010. Stěžovatelka vycházela zde především z nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, ve věci FVE Mozolov (dále jen „nálezy Mozolov“), a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 8 As 127/2019-288 (kauza *Fine decorating*). Ústavní soud zde mj. dovodil, 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 elektriny pak musí být nemožnost vydat novou licenci se zpětným datem.“ Stěžovatelkou požadovaná zpětná účinnost nového rozhodnutí o udělení licence tak vůbec nepřipadá v úvahu. V nálezů Mozolov rovněž Ústavní soud definoval tři kategorie případů podle míry zavinění nezákonnosti správního rozhodnutí a s tím související ochrany oprávněných osob. Stěžovatelkou odkazovaná kauza *Fine decorating* spadá do druhé skupiny vymezené nálezem Mozolov, ve které je nezákonnost rozhodnutí způsobena jak správním orgánem (žalovaným), tak oprávněným (k vymezení jednotlivých skupin podle nálezů Mozolov viz dále odůvodnění tohoto rozsudku). Jelikož v projednávané věci spadá stěžovatelka do skupiny třetí, nelze na ni závěry obsažené v kauze *Fine decorating* vztahovat.

[8] Krajský soud následně odmítl argumentaci stěžovatelky ohledně porušení dispoziční zásady žalovaným. Stěžovatelka měla za to, že když žádala o udělení licence k datu 31. 12. 2010, nemohl žalovaný licenci udělit až od právní moci rozhodnutí o udělení licence, jelikož tím překročil předmět žádosti. Podle krajského soudu dispoziční zásada jednoznačně porušena nebyla, jelikož žalovaný rozsah žádosti nepřekročil, ale naopak zúžil (tj. nevyhověl celému rozsahu žádosti), což je obecně přípustné.

[9] Závěrem se pak krajský soud zabýval argumentací vztahující se k dokončenosti solární elektrárny ke dni 31. 12. 2010. Stěžovatelka k prokázání dokončenosti elektrárny nad rámec obsahu správního spisu navrhovala provést k důkazu znalecké posudky, což krajský soud na ústním jednání učinil, nicméně konstatoval, že dokončenost elektrárny je v projednávané věci irelevantní. Předložení revizní zprávy bylo v případě řízení o udělení licence povinným důkazem osvědčujícím skutečný stav věci. Jelikož první revizní zpráva nezahrnovala celou solární elektrárnu (nehledě na její vyhotovení „od stolu“, jak bylo již dříve v řízení zjištěno) a druhá revizní zpráva se ukázala být zfalšovaná, nesplnila stěžovatelka k 31. 12. 2010 podmínky pro udělení licence a tuto vadu nelze zpětně zhojit.

3. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika stěžovatelky

[10] Stěžovatelka proti rozsudku krajského soudu podala kasační stížnost z důvodu nesprávného právního posouzení věci krajským soudem, rozporu skutkového stavu se

spisovým materiálem a rovněž tak z důvodu nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.]. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, rozhodnutí o rozkladu i rozhodnutí o udělení licence a zároveň aby stanovil účinnost rozhodnutí o udělení licence ke dni 31. 12. 2010, *in eventum* aby rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Stěžovatelka v první řadě rozporuje argumentaci krajského soudu, se kterou ji zařadil do třetí skupiny vymezené nálezem Mozolov, když neshledal její dobrou víru ve správnost první a druhé revizní zprávy při žádosti o udělení licence. Podle stěžovatelky připadá v úvahu její zařazení nejhůře do druhé, spíše však do první skupiny vymezené nálezem Mozolov. Uvádí, že krajský soud její dobrou víru nijak nezohlednil a neprovedl k jejímu vyvrácení potřebné dokazování. Dobrá víra se přitom u právního jednání obecně presumuje, jak vyplývá z § 7 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Obě revizní zprávy přitom krajský soud považoval za klíčovou otázku k posouzení, zda solární elektrárna stěžovatelky měla od žalovaného obdržet licenci. Pokud tedy měl za to, že tyto zprávy stěžovatelka nepředložila v dobré víře v jejich správnost a platnost, měl k této otázce provést dokazování, což neučinil. Zároveň stěžovatelka zdůrazňuje, že ani v původním, natožpak v obnoveném správním řízení nebyly obě revizní zprávy provedeny v souladu s § 53 odst. 6 správního řádu, a tedy nemohly být podkladem pro rozhodnutí žalovaného podle § 51 odst. 1 a 2 správního řádu. Nelze tak z jejich nedostatečnosti (první revizní zpráva), respektive nepravdivosti (druhá revizní zpráva) ani vyvozovat negativní důsledky pro stěžovatelku, jak činí krajský soud.

[12] Dále stěžovatelka upozorňuje na fakt, že její jednatel (jehož prostřednictvím stěžovatelka jedná) nebyl odsouzen za podvod (či pokus o něj) ve vztahu k revizním zprávám. Za pokus o tento podvod byl odsouzen revizní technik a další osoby, které pracovaly pro společnost ACTHERM servis, a.s., se sídlem Dukelská 5779, Chomutov (dále jen „zhotovitel“), nikoliv pro stěžovatelku, jako objednatelku. Jednatel stěžovatelky byl odsouzen za jinou trestnou činnost (ve vztahu k dokončení elektrárny). Z jeho odsouzení v trestní věci tak nelze dovozovat nedostatek jeho dobré víry (a tedy i dobré víry stěžovatelky) ve vztahu k revizním zprávám.

[13] Dobrou víru stran pravdivosti revizních zpráv dovozuje stěžovatelka i z toho, že celá solární elektrárna byla postavena „na klíč“, tedy zhotovitelem jako profesionálem v oboru, který se zavázal dodat dílo bez vad včetně revizních zpráv o bezpečnosti elektroinstalace. Stěžovatelka tak nemohla důvodně předpokládat, že by zhotovitel jakkoliv pochybil a s ohledem na to, že její jednatel nedisponoval znalostmi, aby mohl posoudit validitu revizních zpráv, nelze jí přičítat odpovědnost za jejich nepravdivost.

[14] V souvislosti s otázkou dobré víry stěžovatelka namítá i nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Ta má spočívat v tom, že krajský soud se v zásadě nezabýval tím, do jaké skupiny definované nálezem Mozolov lze stěžovatelku v projednávané věci, ale pouze konstatoval, že bezpochyby patří do skupiny třetí, aniž by tento svůj závěr blíže odůvodnil. Další důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu spatřuje stěžovatelka v tom, že krajský soud neprovedl dokazování ohledně dokončenosti solární elektrárny ke dni 31. 12. 2010 listinami založenými ve správním spise.

pokračování

[15] Dále pak stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně hodnotil jí předložené znalecké posudky Ing. Střelečka a Ing. Kulovaného, ze kterých vyplývá, že solární elektrárna byla ke dni 31. 12. 2010 dokončena a splňovala všechny předpoklady uvedení do provozu, tedy i bezpečnost elektroinstalace (ve správním řízení prokazované právě revizními zprávami). Krajský soud považoval některé závěry vyplývající z těchto znaleckých posudků za nedostatečné (například to, že se oba znalci zabývali pouze první revizní zprávou a zfalšovanou druhou revizní zprávu vůbec neřešili). Stěžovatelka je přesvědčena o tom, že pokud krajský soud považoval některé otázky řešené znaleckými posudky za nedostatečně zodpovězené, měl vyzvat znalce k doplnění, případně je vyslechnout nebo sám nařídit revizní znalecký posudek. Nic z toho však neučinil. Zároveň v tomto bodě stěžovatelka uvedla, že pochybnosti o bezpečnosti solární elektrárny byly odstraněny i mimořádnou revizní zprávou ze dne 30. 12. 2010 (dále jen „třetí revizní zpráva“).

[16] Závěrem stěžovatelka zopakovala svá tvrzení ohledně splnění podmínek obnovy řízení, respektive vázanosti žalovaného právním názorem v usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Tdo 990/2018, podle kterého nebyly splněny podmínky pro nařízení obnovy řízení, a žalovaný tak měl správní řízení zastavit.

[17] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nejprve uvedl, že argumentace stěžovatelky vztahující se k její údajné dobré víře ve správnost revizních zpráv nemůže obstát. Odpovědnost za správnost předkládaných podkladů ve správním řízení náleží jeho účastníkovi, tedy stěžovateli. Na tom nic nemění ani to, že elektrárna byla postavena „na klíč“ a stěžovatelka sama revizní zprávy nevyhotovovala. Stejně tak podle žalovaného nemůže obstát argumentace, že jednatel stěžovatelky nebyl odsouzen za trestný čin v souvislosti s revizními zprávami. Jednatel stěžovatelky byl odsouzen za řadu podvodů spojených s dokončením solární elektrárny a udělení licence ve snaze neoprávněně získat veřejnou podporu na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů. Podle žalovaného není podstatné, za jaký konkrétní trestný čin byl jednatel stěžovatelky odsouzen, jelikož tato trestná činnost byla spojena právě s dokončením solární elektrárny, a lze tak jednoznačně vyloučit jeho dobrou víru ve správnost a zákonnost jak předložených revizních zpráv, tak původního rozhodnutí o udělení licence. Zároveň žalovaný souhlasí s krajským soudem v tom, že otázka dokončenosti solární elektrárny ke dni 31. 12. 2010 je zcela irrelevantní. Revizní zpráva je nezbytným předpokladem pro udělení licence a její absenci (respektive neúplnost či nepravdivost) není možné zpětně zhojit, a to ani znaleckým posudkem o bezpečnosti solární elektrárny.

[18] K vyjádření žalovaného podala stěžovatelka repliku, ve které opětovně shrnula svůj procesní postoj. Zopakovala námitku neprovedení revizních zpráv v souladu s § 53 odst. 6 správního řádu. Dále pak uvedla, že není zcela zřejmé, zda v době žádosti o licenci existovala povinnost k předložení revizní zprávy, a tedy o ní nelze hovořit jako o povinném důkazu. Zároveň zopakovala důležitost posouzení skutečného stavu solární elektrárny ke dni 31. 12. 2010.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 105

odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Tuto vadu stěžovatelka v první řadě spatřuje v neprovedeném dokazování prostřednictvím dokumentů obsažených ve správním spise. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, která byla opakovaně potvrzena i soudem Ústavním, se ve správním soudnictví správním spisem zpravidla nedokazuje (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2006, č. j. 7 Afs 39/2005-53, ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8 /2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS, ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56, rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS, či nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. IV. ÚS 4141/18). Přestože ve výjimečných případech takové dokazování možné je, v projednávané věci k tomu nebyl důvod. Krajský soud vysvětlil, z jakého důvodu nepovažoval otázku dokončenosti solární elektrárny za relevantní pro rozhodnutí v projednávané věci, a stěžovatelka sama jiný důvod pro provedení dokazování obsahem správního spisu neuvedla.

[22] Druhá skutečnost, ze které stěžovatelka dovozuje nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, je, že se krajský soud nezabýval otázkou dobré víry stěžovatelky a s ní související zařazení do jedné ze skupin dle nálezu Mozolov. K tomu je třeba říci, že krajský soud zcela jednoznačně zařadil stěžovatelku do třetí skupiny dle uvedeného nálezu právě proto, že stěžovatelka předložila první revizní zprávu, která byla vyhotovena pouze formálně na základě podkladových dokumentů, a nikoliv skutečného stavu věci, a následně druhou revizní zprávu, která byla zfalšovaná. Otázkou dobré víry ve správnost a pravdivost těchto zpráv se sice krajský soud výslovně nezabýval, nutno však podotknout, že takovou argumentaci mu stěžovatelka v žalobě ani nepředložila (nejedná se však o námitku nepřípustnou, jelikož jí stěžovatelka *de facto* rozhojňuje uplatněný žalobní bod ve vztahu k aplikaci závěrů z kauzy *Fine decorating*). Dobrá víra ve smyslu nálezu Mozolov znamená dobrou víru ve správnost a zákonnost správního rozhodnutí, nevztahuje se k jednotlivým dokumentům předkládaným účastníky řízení (zde stěžovatelkou) v rámci správního řízení. Jelikož krajský soud srozumitelně vysvětlil, z jakého důvodu zařadil stěžovatelku do třetí skupiny dle nálezu Mozolov, nezatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

[23] Pro vlastní přezkum pak Nejvyšší správní soud považuje za nutné v krátkosti shrnout závěry Ústavního soudu z již několikrát zmiňovaného nálezu Mozolov. Ústavní soud se v tomto nálezu zabýval podobnou situací, jako tak činí zdejší soud v projednávané věci. I v nálezu Mozolov udělil žalovaný licenci tamnímu žadateli ke dni 31. 12. 2010. Toto rozhodnutí bylo následně zrušeno rozsudkem krajského soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 62 A 116/2013-163, právě pro předložení upravené revizní zprávy žadatelem o licenci, která tak nebyla způsobilá k prokázání bezpečnosti solární elektrárny. Celá věc dospěla až k Ústavnímu soudu, který v rámci svého přezkumu mj. vymezil tři modelové skupiny situací z hlediska ochrany dobré víry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci.

[24] První skupinu situací představuje nezákonnost aktu veřejné moci způsobená čistě pochybením na straně veřejné moci. Jedná se například o nezákonnost rozhodnutí

pokračování

způsobenou nesprávným posouzením rozsahu potřebných podkladů nebo předložených podkladů samotných. V takové situaci je dle Ústavního soudu dobrá víra jednotlivce ve správnost a zákonnost rozhodnutí dána. Pokud je i za takové situace nezbytné zrušení napadeného rozhodnutí, je třeba minimalizovat dopady takového postupu na oprávněnou osobu. Druhou skupinu situací definoval Ústavní soud tak, že je nezákonnost postupu (rozhodnutí) orgánu veřejné moci způsobena oběma stranami (veřejná moc – oprávněná osoba). Jedná se o rozhodnutí vydaná na základě nesprávných či zjevně neúplných, zejména skutkových zjištění a předpokladů, na což oprávněná osoba veřejnou moc neupozornila, přestože o této nesprávnosti či neúplnosti věděla. V takovém případě nemůže být dána dobrá víra jednotlivce ve správnost takového rozhodnutí, ale není vyloučena dobrá víra v jeho zákonnost a neměnnost. Správní soudy mají tedy negativní dopady zrušení takového rozhodnutí pokud možno zmírnit (nikoliv však minimalizovat). Konečně třetí skupina představuje situace, kdy byla nezákonnost rozhodnutí způsobena výlučně nebo z převážné většiny osobou oprávněnou ze správního rozhodnutí. Jedná se zejména o případy, kdy oprávněná osoba orgány veřejné moci úmyslně uvedla v omyl uvedením nepravdivých skutečností, předložením nepravdivých podkladů, případně dosáhla příznivého rozhodnutí jiným protiprávním způsobem (např. jednáním majícím znaky trestného činu). Za těchto okolností nemůže být dána dobrá víra ve správnost, zákonnost ani neměnnost správního rozhodnutí, a není tedy důvod, aby správní soudy jakkoliv omezovaly negativní dopady na jednotlivce.

[25] Z uvedeného tedy vyplývá, že pro zařazení stěžovatelky do jedné ze skupin podle nálezu Mozolov je stěžejní, kdo způsobil nezákonnost původního rozhodnutí o udělení licence. Je však třeba zdůraznit, že takové zařazení není způsobilé nijak ovlivnit skutečnost, že stěžovatelka nemůže dosáhnout udělení licence se zpětnou platností k datu 31. 12. 2010. Zrušením původního rozhodnutí o udělení licence v obnoveném řízení tato licence nevratně zanikla a ani přes pozdější zrušení zrušovacího rozhodnutí nedošlo k jejímu „obživnutí“ (viz usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 9. 1998, č. j. 6 A 30/96-120, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2019, č. j. 5 As 301/2017-74, a ze dne 17. 4. 2019, č. j. 4 As 175/2018-59). Zároveň podle judikatury správních soudů (srov. rozsudek krajského soudu ze dne 22. 2. 2016, č. j. 62 A 49/2014-86, č. 3458/2016 Sb. NSS), kterou výslovně potvrdil Ústavní soud v nálezu Mozolov, je rozhodnutí o udělení licence z povahy věci rozhodnutím konstitutivním s účinky *ex nunc*. Příslušnost stěžovatelky ke konkrétní skupině dle nálezu Mozolov tak může mít význam toliko pro případnou náhradu škody, nikoliv pro udělení licence k provozu solární elektrárny se zpětnou účinností, a tím i získání veřejné podpory pro výrobu elektrické energie z obnovitelných zdrojů podle předpisů platných a účinných k 31. 12. 2010, které je z její podstaty nemožné.

[26] Nejvyšší správní soud plně souhlasí se soudem krajským, že případ stěžovatelky zcela jednoznačně spadá do třetí skupiny situací vymezené nálezem Mozolov. Pro zařazení její věci do této skupiny je klíčová otázka první revizní zprávy vypracované na základě projektové dokumentace bez vlastního provedení revize (nadto k nekompletní solární elektrárně) a zfalšované druhé revizní zprávy. Stěžovatelka opakovaně odmítá odpovědnost za tyto vady revizních zpráv s tím, že její jednatel nebyl odsouzen za pokus o podvod právě v souvislosti s revizními zprávami, ale předávacím protokolem k dokončené elektrárně samotné a navíc vzhledem ke konstrukci elektrárny „na klíč“ tyto vady nemohla odhalit. Nejvyšší správní soud konstatuje, že tyto argumenty nemohou obstát.

[27] Podle § 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 17. 8. 2011 (dále jen „energetický zákon“), platí, že „[f]yzická nebo právnická osoba, která žádá o udělení licence, musí prokázat, že má finanční a technické předpoklady k zajištění výkonu licencované činnosti. (...) Energetické zařízení musí mít technickou úroveň odpovídající právním předpisům a technickým normám.“ Podle § 9 písm. a) 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“), se pak technické předpoklady prokazují „u nových energetických zařízení územním souhlasem, kolaudačním rozhodnutím, oznámením záměru započít s užíváním stavby stavebnímu úřadu a současně prohlášením žadatele, že stavební úřad užívání stavby nezakázal, nebo kolaudačním souhlasem, a dále dokladem prokazujícím splnění požadavků k zajištění bezpečnosti práce (zpráva o revizi) stanovených zvláštním právním předpisem.“

[28] Z uvedeného vyplývá, že revizní zpráva je v licenčním řízení jednou z povinných náležitostí, které musí žadatel o licenci (stěžovatelka) pro její získání předložit. Je tedy zjevné, že aby revizní zpráva byla způsobilá být touto povinnou náležitostí, musí se vztahovat k celé solární elektrárně a musí se jednat o zprávu pravdivou. První revizní zpráva nesplňuje již první z uvedených atributů, jelikož v době jejího vyhotovení nebyla solární elektrárna ještě dokončena (což svým podpisem odsouhlasil jednatel stěžovatelky jak na protokolu o zajištění důkazu ohledáním věci ze dne 20. 12. 2010, tak i na protokolu o ústním jednání ze dne 21. 12. 2010, což potvrdil i krajský soud v již zmíněném rozsudku č. j. 62 A 71/2014-544). Druhá revizní zpráva je pak zfalšovaná, a tedy rovněž nezpůsobilá k tomu, aby jejím prostřednictvím byly plněny náležitosti žádosti o licenci ve smyslu § 7 energetického zákona. Fakt, že se jedná o zprávu zfalšovanou, přitom nerozporuje ani sama stěžovatelka a v předcházejících rozsudcích byl tento závěr rovněž potvrzen (v podrobnostech viz rozsudek krajského soudu ze dne 20. 5. 2016, č. j. 62 A 71/2014-544, a navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017, č. j. 9 As 146/2016-366).

[29] Řízení o udělení licence je řízení o žádosti ve smyslu § 44 a § 45 správního řádu. Z toho vyplývá, že je ovládáno dispoziční zásadou a odpovědnost za správnost podkladů pro vydání rozhodnutí předkládaných stěžovatelkou náleží právě stěžovateli, jelikož je to ona, kdo jejich prostřednictvím hodlá prokazovat svá tvrzení (v tomto případě tedy splnění podmínek pro udělení licence k 31. 12. 2010). Tím pádem vůbec nepřipadají do úvahy argumenty stěžovatelky ohledně dodání továrny „na klíč“ externím dodavatelem (zhotovitelem). Nepravdivost druhé revizní zprávy je nepochybná. Jako taková tedy nemohla sloužit jako podklad k vydání původního rozhodnutí o udělení licence, a ani případná dobrá víra stěžovatelky v její správnost by na tom nemohla nic změnit. Výběr externího dodavatele je záležitost uvážení stěžovatelky samotné, a pokud se cítí jednáním zhotovitele poškozena, je na ní, aby se na zhotoviteli domohla náhrady škody cestou soukromého práva. V projednávané věci však tato otázka nemá žádný vliv.

[30] S tím úzce souvisí i argumentace, že jednatel stěžovatelky nebyl odsouzen za předloženou falešnou druhou revizní zprávu. V tomto ohledu je možné stěžovateli částečně přisvědčit, že si lze představit, že ve vztahu k ní mohl její jednatel v dobré víře jednat (byť zda tak skutečně jednal, zdejší soud nehodnotil a s ohledem na jeho vlastní trestnou činnost související s dokončením solární elektrárny o tom má významné pochybnosti). Na výsledku

pokračování

věci to však opět vliv nemá. Stejně jako v případě otázky zhotovení elektrárny „na klíč“ totiž ani případná existence dobré víry stěžovatelky v řádnost druhé revizní zprávy nemůže nic změnit na tom, že druhá revizní zpráva nebyla způsobilá být podkladem pro vydání původního rozhodnutí o udělení licence. Stěžovatelka sama nepravdivost druhé revizní zprávy nerozporuje. Odpovědnost za řádnost a pravdivost předkládaných důkazů tak nadále náleží stěžovateli; ta se v tomto ohledu omezila jen na obecná tvrzení bez doložení důkazních prostředků, a nerozporuje, že druhá revizní zpráva zfalšovaná byla. Nemohla se tedy zbavit vlastní odpovědnosti za správnost podkladů předložených do správního řízení. Nelze tak dovozovat stěžovatelčinu dobrou víru ve správnost či zákonnost původního rozhodnutí o licenci ve smyslu nálezu Mozolov, a proto ji krajský soud správně zařadil do třetí skupiny dle zmiňovaného nálezu. Z toho důvodu je tak zcela nedůvodná argumentace ohledně aplikace závěrů z kauzy *Fine decorating*, kde se jednalo o subjekt spadající do druhé skupiny dle nálezu Mozolov, nadto v situaci, kdy v kauze *Fine decorating* nedošlo ke zrušení tamního rozhodnutí o licenci, a tedy reálně bylo možné omezit negativní dopady nezákonného postupu žalovaného, jak ukládá nálezu Mozolov. Ani jedna z těchto podmínek v projednávané věci neplatí (a jelikož stěžovatelka náleží ke skupině třetí, nemají správní soudy omezovat negativní dopady na stěžovatelku).

[31] Ohledně argumentace, že revizní zprávy nebyly ve správním řízení provedeny jako důkaz podle § 53 odst. 6 správního řádu, Nejvyšší správní soud uvádí, že přestože absence protokolu (respektive záznamu do spisu) o provedení důkazu listinou je vadou správního řízení, nejde zároveň o vadu, která by sama o sobě zakládala nezákonnost rozhodnutí, pokud jsou příslušné listiny součástí správního spisu (shodně srov. např. rozsudek krajského soudu ze dne 17. 9. 2008, č. j. 62 Ca 42/2007-337). Jelikož obě revizní zprávy součástí správního spisu jsou, lze uvedené závěry na projednávanou věc plně vztáhnout. Zároveň je třeba dát za pravdu žalovanému, že jelikož jsou revizní zprávy povinnou náležitostí žádosti o udělení licence, argumentuje stěžovatelka v zásadě proti sobě, když upozorňuje na další domnělý důvod nezákonnosti původního rozhodnutí o licenci (byť nemá pravdu), což je přinejmenším neobvyklé.

[32] Nad rámec odůvodnění tohoto rozsudku lze pak říci, že pokud stěžovatelka v rámci soudního řízení správního vytahuje na světlo občanský zákoník (přestože se jedná o předpis upravující poměry soukromého práva), je třeba poukázat rovněž na to, že podle § 6 odst. 2 věty druhé občanského zákoníku platí, že „[n]ikdo nesmí těžit ani z protiprávního stavu, který vyvolal nebo nad kterým má kontrolu.“ Jestliže tedy stěžovatelka předložila padělanou druhou revizní zprávu, nemůže z takového jednání požívat výhody, a v důsledku toho tak nelze dovozovat její dobrou víru ve správnost či zákonnost původního rozhodnutí o licenci ve smyslu nálezu Mozolov.

[33] Jak už Nejvyšší správní soud uvedl výše, není možné udělit licenci se zpětnou platností, jelikož rozhodnutí o udělení licence je rozhodnutí konstitutivní s účinky *ex nunc* a příslušnost k první nebo druhé skupině dle nálezu Mozolov by mohla sloužit stěžovateli nejvýše jako podklad pro náhradu škody. Jelikož však Nejvyšší správní soud plně souhlasí se soudem krajským, že stěžovatelka nepochybně náleží do skupiny třetí, nepřipadá do úvahy ani tato varianta.

[34] Další argumentační okruh stěžovatelky směřuje k otázce dokončenosti solární elektrárny ke dni 31. 12. 2010, tedy k poslednímu možnému dni, ke kterému bylo možné získat podporu na výrobu energie z obnovitelných zdrojů v kýžené výši. V první řadě namítá nesprávné hodnocení předložených znaleckých posudků Ing. Střelečka a Ing. Kulovaného, podle kterých solární elektrárna byla dokončena včas k získání podpory na výrobu energie z obnovitelných zdrojů v původní výši, a pokud je krajský soud z nějakého důvodu považoval za nedostatečné, měl dokazování doplnit.

[35] Nejvyšší správní soud uvádí, že argumentace stěžovatelky nemůže být úspěšná. Podle § 127 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, který se použije na základě § 64 s. ř. s., platí, že „[j]e-li *pochybnost o správnosti posudku nebo je-li posudek nejasný nebo neúplný, je nutno požádat znalce o vysvětlení. Kdyby to nevedlo k výsledku, soud nechá znalecký posudek přezkoumat jiným znalcem.*“ Zároveň však stále platí zásada volného hodnocení důkazů vyjádřená v § 77 odst. 2 s. ř. s., a tedy znalecké posudky nejsou v privilegovaném postavení vůči ostatním důkazům, a soud je tak hodnotí nejen jednotlivě, ale i ve vzájemných souvislostech s důkazy ostatními. Krajský soud by tak měl povinnost vyžádat doplnění neúplných znaleckých posudků pouze v případě, že by tato neúplnost byla zásadní pro zjištění skutkového stavu, k čemuž však v projednávané věci nedošlo. Stěžovatelka se totiž snaží prokázat, že solární elektrárna byla k danému datu dokončena. Tato otázka je nicméně naprosto irelevantní, jelikož jádro věci tkví v tom, zda k datu 31. 12. 2010 splnila všechny náležitosti k udělení licence, což nenastalo. Je tak zcela nerozhodné, zda solární elektrárna ke zmiňovanému datu dokončena byla, či nikoliv a zda byla její elektroinstalace bezpečná (což se *ex post* snaží stěžovatelka dohnat právě znaleckými posudky). Podstatné je, že k onomu datu stěžovatelka nepředložila řádnou revizní zprávu, která by tuto bezpečnost osvědčovala. Žalovaný tedy neměl v době svého rozhodování tyto podklady k dispozici, a tudíž z nich při řízení o udělení licence ani nemohl vycházet. Stěžovatelka tak podmínky pro udělení licence nesplnila, což nelze zpětně zhojit předloženými znaleckými posudky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 146/2016-366). Krajský soud tím pádem nebyl povinen k doplňování znaleckých posudků, i když konstatoval jejich neúplnost, jelikož ani úplný znalecký posudek by na jeho závěru nemohl nic změnit.

[36] Totéž lze říci i o stěžovatelkou okrajově zmiňované třetí revizní zprávě. Dále k ní lze zmínit, jak už v předcházejícím řízení dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 As 146/2016-366, že třetí revizní zpráva se objevila až v obnoveném řízení (stěžovatelka ji měla k dispozici až od roku 2011). Nemohla tedy sloužit jako podklad pro vydání původního rozhodnutí o udělení licence. Zároveň obsahově přímo vycházela z první revizní zprávy vyhotovené bez osobní účasti revizního technika na staveništi solární elektrárny, a tedy ji nelze považovat za způsobilý podklad ani po věcné stránce.

[37] Poslední námitka stěžovatelky je pak již poněkoliakrát opakovaná námitka nesplnění podmínek pro obnovu řízení. K tomu je třeba poznamenat, že otázkou splnění podmínek obnovy řízení se krajský soud podrobně zabýval již ve svém rozsudku č. j. 30 A 98/2020-257, jehož závěry potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 361/2021-113. Argumentace stěžovatelky přitom spočívá toliko v tom, že Nejvyšší soud v usnesení sp. zn. 3 Tdo 990/2018, v rámci odůvodnění poznamenal, že pro nařízení obnovy řízení nebyly splněny zákonné požadavky. Správní soudy se však přímo s touto námitkou ve zmíněných rozsudcích detailně vypořádaly s tím, že správní orgány (potažmo správní

pokračování

soudy) nejsou vázány závěry soudů trestních řečených v odůvodnění rozsudků (závazný je toliko výrok). S ohledem na to, že výše řešená otázka nepravdivých revizních zpráv vyplynula z pozdějšího policejního vyšetřování, jednalo se o situaci, kdy se provedené důkazy následně ukázaly býti nepravdivými [§ 100 odst. 1 písm. a) správního řádu], a tedy jde o učebnicový příklad obnovy řízení. Za situace, kdy byla totožná argumentace stěžovatelky výslovně vyvrácena předchozími pravomocnými rozsudky krajského i Nejvyššího správního soudu, nevidí zdejší soud důvod k jejímu opakování, když stěžovatelka jiné důvody nezákonnosti obnovy řízení neuvedla.

5. Závěr a náklady řízení

[38] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[39] O náhradě nákladů řízení rozhodl zdejší soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu náhradu nákladů řízení Nejvyšší správní soud nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. června 2024

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu