

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Nejvyšší státní zástupce,** se sídlem Jezuitská 4, Brno, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad,** se sídlem Masarykovo nám. 5, Jihlava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **CLEAN MANAGEMENT, a. s.,** se sídlem Příkop 4, Brno, zastoupená JUDr. Ing. Zdeňkem Rajdou, advokátem se sídlem Příkop 4, Brno, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2015, č. j. 62 A 112/2013 – 198,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2015, č. j. 62 A 112/2013 – 198, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2015, č. j. 62 A 112/2013 – 198, bylo na základě žaloby podané nejvyšším státním zástupcem zrušeno rozhodnutí Energetického regulačního úřadu (dále jen „úřad“) ze dne 15. 12. 2010, č. j. 12744-15/2010-ERU, kterým byla osobě zúčastněné na řízení (dále jen „stěžovatel“) udělena licence č. 111017356 na výrobu elektřiny ve fotovoltaické elektrárně „FVE Havřice“ (dále jen „FVE“) na dobu 25 let. V odůvodnění rozsudku se krajský soud nejprve zabýval žalobní námitkou, která se týkala rozporu v označení pozemků, na nichž se FVE nachází. K tomu krajský soud uvedl, že v rozhodnutí o zkušebním provozu jsou uvedeny některé pozemky (konkrétně p. č. 1048/3, 1058/3, 1085/114) nad rámec licence i žádosti o licenci a úřad pochybil, pokud si nejasnosti ohledně pozemků v řízení o licenci nevyjasnil. Nepochybně se tak jedná o vadu v jeho postupu. Případné pochybení stěžovatele, který provedl stavbu na menším množství pozemků, než původně předpokládal, a než bylo stanoveno ve stavebním povolení, popř. záměrně umístil stavbu jen na části pozemků, aniž by tuto skutečnost oznámil stavebnímu úřadu, však nemá bez dalšího žádný vliv na udělenou

licenci. Rozhodnutí o udělení licence obsahuje shodné pozemky, které byly uvedeny v žádosti o udělení licence. Zároveň není podle krajského soudu identifikace energetického zařízení, pro jehož provoz byla licence udělena, jakkoli zpochybněna. Dále se krajský soud zabýval žalobní námitkou, že stěžovatel neprokázal vlastnické, resp. užívací právo k FVE. Podle jeho názoru je zřejmé, že v době rozhodování o žádosti o licenci stěžovatel skutečně nedoložil vlastnické právo k FVE, neboť nedoložil, že bylo celé dílo zaplaceno. To však ještě neznamená, že by nedisponoval žádným soukromoprávním titulem, z něhož by mu k FVE vyplývalo užívací právo, resp. že by nedoložení konkrétní listiny prokazující užívací právo neumožňovalo úřadu licenci udělit. Pokud stěžovatel obdržel územní rozhodnutí a stavební povolení k FVE, získal rozhodnutí o povolení zkušebního provozu a s bankou uzavřel úvěrovou smlouvu na financování, to vše za situace, kdy podle předložené smlouvy o dílo mělo na něho přejít vlastnické právo k FVE až úplným zaplacením díla, pak nejsou důvodné pochybnosti, že stěžovatel měl soukromoprávní titul k FVE. V další žalobní námitce bylo vytýkáno, že v řízení o udělení licence mělo být doloženo stanovisko Technické inspekce České republiky. Podle názoru krajského soudu je v licenčním řízení žadatel o licenci povinen doložit splnění technických předpokladů pouze rozhodnutím stavebního úřadu a dokladem prokazujícím zajištění revize FVE ve vztahu k bezpečnosti práce. Z platné právní úpravy tak nevyplývá, že by měl žadatel o licenci dokládat ještě stanovisko Technické inspekce České republiky. Dále se krajský soud zabýval žalobní námitkou, že stěžovatel nedoložil oprávnění užívat FVE na dobu 25 let, na kterou mu byla licence udělena. Z pohledu doložení vlastnického nebo užívacího práva k energetickému zařízení, které má sloužit k výkonu licencované činnosti, je podstatné, že stěžovateli svědčil některý ze soukromoprávních užívacích titulů. Skutečnost, že byl rozhodnutím Městského úřadu Uherský Brod ze dne 7. 12. 2010 povolen zkušební provoz FVE jen do 28. 2. 2011, ovšem nijak nesouvisí s doložením vlastnického práva či práva užívat toto zařízení v soukromoprávním smyslu, a nemůže tedy mít žádný vliv na splnění podmínky doložení vlastnického nebo užívacího práva podle ust. § 5 odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“). Udělení licence na dobu 25 let podle ust. § 4 odst. 1 energetického zákona tedy nic nebránilo.

Jako důvodnou však vyhodnotil krajský soud žalobní námitku, že revizní zpráva ze dne 16. 11. 2010 nebyla způsobilá prokázat technické předpoklady, neboť obsahovala rozporné údaje ohledně fotovoltaických panelů. Z provedeného dokazování a ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel v licenčním řízení předložil revizní zprávu z roku 2010, která obsahovala odlišné údaje o nainstalovaných fotovoltaických panelech než revizní zpráva z roku 2012. Úplně jiné údaje o počtu panelů byly uvedeny v předávacím protokolu stavby ze dne 17. 12. 2010, v rozhodnutí o zkušebním provozu ze dne 7. 12. 2010 a v kolaudačním rozhodnutí ze dne 11. 4. 2011. Současně je ze správního spisu zřejmé, že v řízení o licenci předložil stěžovatel revizní zprávu z roku 2010 a kopii rozhodnutí o zkušebním provozu, v níž byl údaj o počtu a typu panelů úmyslně odstraněn. Uvedený nesoulad ve zmíněných listinách, který stěžovatel hodnověrně neobjasnil, nasvědčuje podle krajského soudu tomu, že revize z 16. 11. 2010 nebyla vyhotovena po prohlídce FVE, nýbrž „od stolu“. Přitom revizní technik musí při zpracování revizní zprávy elektrárnu prohlédnout. Je povinen kontrolovat nejen příslušná zapojení panelů, ale také, zda počty a výkon panelů odpovídají údajům uvedeným v projektové dokumentaci. Revizní zpráva je totiž jediným dokladem, z něhož se podává výkon elektrárny. Pokud revizní technik převezme údaje z projektové dokumentace či jiné listiny předložené mu žadatelem

o licenci, aniž by na místě ověřil, že je elektrárna skutečně osazena těmi panely, které jsou v dokumentaci uvedeny, nepostupuje správně. Taková revizní zpráva pak nemá žádnou vypovídací hodnotu o stavu elektrárny. Rozdílné údaje v revizních zprávách lze podle krajského soudu vysvětlit jen tak, že revizní technik R. K. prohlídku FVE neprováděl. Vzhledem k uvedenému existují výrazné pochybnosti o stavu, resp. dokončenosti FVE, v době revizní prohlídky. Krajský soud proto dospěl k závěru, že revizní zpráva z roku 2010 byla vypracována na základě podkladů od stěžovatele, aniž by byly panely osazeny a FVE dokončena. Při dokončení FVE pak byly použity odlišné panely, než stěžovatel v dokumentaci předpokládal, a proto revizní zpráva z roku 2012, která již byla vypracována na základě prohlídky FVE, obsahuje odlišný počet i výkon panelů. Závěru o nedokončenosti FVE v době provádění revize odpovídají i údaje obsažené v rozhodnutí o zkušebním provozu a v kolaudačním souhlasu. Z nich plyne, že teprve v řízení o vydání kolaudačního souhlasu žadatel o licenci uvedl odlišný počet a výkon panelů od původně uváděných hodnot. Nicméně ani ten se s údaji obsaženými v revizní zprávě z roku 2012 neshoduje. Navíc v kopii rozhodnutí o zkušebním provozu předložené v licenčním řízení byl údaj o počtu panelů úmyslně odstraněn. Revizní zpráva z roku 2010 proto nemůže být podkladem rozhodnutí o udělení licence a neprokazuje tak technický předpoklad pro výkon licencované činnosti. Za této situace nepovažoval krajský soud za nutné provádět výslechy revizních techniků R. K. a O. B. a pracovníků společnosti FAMES, spol. s r. o. (subdodavatel na výstavbě FVE), neboť by nemohly nic nového přinést. Uvedené nesrovnalosti v počtu a typu panelů, které znevěrohodňují revizní zprávu z roku 2010, totiž nelze zhojit či vysvětlit. Navíc je podle krajského soudu zřejmé, že by revizní technici potvrdili závěry, které uvedli v revizních zprávách. Pokud jde o výslechy pracovníků subdodavatelské společnosti, ti by se k rozdílům v počtu panelů v revizních zprávách těžko mohli smysluplně vyjádřit. Jestliže revizní zpráva z roku 2010 nebyla způsobilým podkladem pro prokázání technických předpokladů, nebylo třeba se zabývat tím, zda se týká pouze některých NN instalací či nikoli, protože by to nemělo žádný praktický význam. Pokud jde o požadavek na revizi elektrické instalace VN části systému, k tomu krajský soud uvedl, že ten ze žádného právního předpisu neplyne. Závěrem krajský soud uvedl, že úřad pochybil, když udělil licenci pro celkový instalovaný výkon 1,89 MW přesto, že bylo požadováno 1,88 MW. Později stěžovatel svoji žádost změnil a místo původně požadovaných 1,89 MW žádal o udělení licence pro FVE s výkonem 1,88 MW. Odchylka 0,01 MW se může jevit jako bagatelní a sama o sobě by nemusela být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, a to za situace, pokud by pro ni bylo rozumné vysvětlení opírající se o podklad ve správním spise. Celkový instalovaný výkon FVE musí vyplývat nejen ze žádosti o udělení licence, ale především z revizní zprávy. V dané věci byla revizní zpráva shledána nevěrohodnou a nelze z ní jako z podkladu rozhodnutí o udělení licence vycházet. Za této situace lze uzavřít, že pro závěr o celkovém instalovaném výkonu 1,89 MW neměl úřad žádný podklad.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že řízení před krajským soudem bylo zmatečné z důvodu nedostatku podmínek řízení, protože krajský soud se nesprávně vypořádal s otázkou závažného veřejného zájmu jako podmínky pro aktivní legitimaci nejvyššího státního zástupce k podání žaloby. V dané věci nebyl a není dán závažný veřejný zájem, čímž nedošlo k naplnění nezbytného předpokladu pro podání žaloby nejvyšším státním zástupcem. Podle stěžovatele krajský soud pochybil

v případě aplikace rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 - 70, na jehož základě postavil závěr, že *„úvaha nejvyššího státního zástupce, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem, nepodléhá přezkumu správními soudy.“* Předmětný rozsudek totiž na projednávanou věc nedopadá. Sám krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že *„rozhodování o udělení licence představuje čistě vertikální vztah mezi žalovaným a osobou zúčastněnou na řízení.“* Případ projednávaný v citovaném rozsudku se týkal stavebního řízení a vymezení jeho účastníků. Šlo tedy o čistě horizontální vztah stavebníka a dalších případných účastníků stavebního řízení. Závěr o opodstatněnosti úvahy nejvyššího státního zástupce ohledně existence závažného veřejného zájmu byl na místě, jelikož jsou chráněna veřejná subjektivní práva dalších osob - možných účastníků stavebního řízení. Podle stěžovatele tak došlo ke zneužití institutu žaloby nejvyšším státním zástupcem ve veřejném zájmu. Volná úvaha nejvyššího státního zástupce o tom, kdy je dán ve věci závažný veřejný zájem by představovala neomezenou možnost správního uvážení, což je v rozporu s ustálenou judikaturou, např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, podle které má správní uvážení má své meze a jejich dodržení podléhá soudnímu přezkumu. Stěžovatel rovněž namítal, že závěr krajského soudu ohledně účelu žaloby podle ust. § 66 odst. 2 s. ř. s. není správný. Ve správním soudnictví je podle ust. § 2 s. ř. s. poskytována ochrana veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, tedy i v řízení o žalobě podle ust. § 66 odst. 2 s. ř. s. Tudíž i v případě žaloby nejvyššího státního zástupce měl krajský soud posoudit, zda rozhodnutím úřadu byl kdokoliv, vyjma stěžovatele, dotčen na svých subjektivních veřejných právech a pokud ano, tak se měl zabývat i případnou mírou a povahou takového dotčení. V tomto případě však žádná konkrétní subjektivní veřejná práva třetích osob, která by měla být chráněna právě možností podat uvedenou žalobu, nijak zasažena nebyla. Žalobou bylo ale zasaženo do subjektivních veřejných práv stěžovatele, která nabyl v dobré víře. Dále stěžovatel namítal, že se krajský soud vůbec neřídil zásadou přiměřenosti, zásadou dobré víry v akt veřejné správy, zásadou ochrany dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné správy a nepřihlédl k tomu, že újma hrozící stěžovateli, který práva z rozhodnutí úřadu nabyl v dobré víře, je ve zjevném nepoměru k tvrzené újmě, jež měla vzniknout uvedeným rozhodnutím veřejnému zájmu.

Krajský soud také neprávně právně posoudil otázku splnění podmínek pro vydání licence pro podnikání v energetice, v důsledku čehož označil rozhodnutí úřadu za nezákonné Především nesprávně vyhodnotil důkaz v podobě rozhodnutí stavebního úřadu o zkušebním provozu založeném v originále ve spise stavebního úřadu a v kopii v licenčním spise úřadu. V žádosti o povolení zkušebního provozu zmocněnkyně stěžovatele uvedla v rámci popisu stavby fotovoltaické panely o výkonu každého z nich 235W. Nezmínila však jejich počet. V rozhodnutí o zkušebním provozu je k tomuto údaji o výkonu jednotlivého panelu doplněn jejich celkový počet 7920 ks. Toto číslo si stavební úřad doplnil sám, ačkoliv žádost tento údaj neobsahovala. Totožný počet a výkon panelů je uveden i v územním rozhodnutí a stavebním povolení. V této fázi přípravy výstavby FVE se jednalo o předpokládané hodnoty a ne o reálný stav. Je tedy naprosto zřejmé, že stavební úřad nepřesné údaje opisoval, a to jak ze svých předchozích rozhodnutí v řízení, tak i z neaktuálních podkladů, které měl dispozici. Taková pochybení, resp. nepřesnosti, z jeho strany i ze strany zmocněnkyně stěžovatele, nemohou být přičítána k tíži stěžovatele, stejně jako to, že ve fotokopii rozhodnutí o zkušebním provozu, založené ve spise úřadu, údaje o počtech kusů panelů a o výkonu každého z nich chybí. Jednak nebylo prokázáno,

že by tyto údaje odstranil stěžovatel, a přesto mu tuto skutečnost krajský soud přičetl k tíži. Tuto listinu do spisu úřadu nezakládal stěžovatel, ale dodavatel díla společnost NOBILITY SOLAR PROJECTS, a. s. (dále jen „dodavatel“), neboť FVE si nechal stěžovatel zbudovat „na klíč“ včetně dodání veškerých dokumentů. Podle informací, které má stěžovatel od dodavatele k dispozici, se úřadu vždy předkládaly originály požadovaných dokumentů. Tudíž není zřejmé, zda se v případě fotokopie rozhodnutí stavebního úřadu o zkušebním provozu založené ve spise úřadu skutečně jedná o listinu, kterou tam založil dodavatel. Krajsky soud na základě zjištění o pozměněném rozhodnutí o zkušebním provozu učinil závěr, že stěžovatel nemohl být v dobré víře ve správnost a zákonnost rozhodnutí o udělení licence. Tento závěr však nevyplývá ze skutkových zjištění. V této části je napadený rozsudek nedostatečně odůvodněn, a je tudíž nepřezkoumatelný. Co se týká žádosti o vydání kolaudačního souhlasu, nebyl v ní uveden žádný počet panelů ani výkon jednotlivých kusů. V kolaudačním souhlasu je pak uveden celkový počet panelů 9429 ks typu JAP6-230. Ze žádosti o jeho vydání žádné takové údaje nevyplývají, stejně jako z podkladů stavebního úřadu. Pouze počet 9429 ks panelů je shodný s počtem panelů, které jsou uvedeny v přípise zaměstnankyně dodavatele Ing. J. K. nazvaném „Změny skutečného provedení od dokumentace pro stavební povolení“, který není datovaný a není tak ani zřejmé, kdy a proč byl stavebnímu úřadu předložen. Stavební úřad tak opět sám doplňoval nepřesné údaje, tentokráte do kolaudačního souhlasu s užíváním stavby. Náležitosti stavebního povolení i kolaudačního souhlasu jsou upraveny v ust. § 5 a § 12 vyhlášky č. 526/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a z nich nevyplývá, že by stavební povolení či kolaudační souhlas měl obsahovat v případě stavby FVE údaje o počtech a typech panelů s uvedením výkonu jednotlivých kusů. Pokud stavební úřad takové údaje, a navíc nepřesné, ničím nepodložené a realitě neodpovídající do svých rozhodnutí zahrnul, potom nepostupoval správně. Totéž lze dovodit i ve vztahu k povolení zkušebního provozu. Pokud tedy právní předpisy nevyžadovaly, aby takové údaje byly ve zmíněných rozhodnutích obsaženy, potom tam být nemusely a záležitost ohledně jejich nepřesné identifikace nemá na cokoliv vliv. Závěr krajského soudu, že když rozhodnutí stavebního úřadu, předávací protokol ze dne 17. 12. 2010 a revizní zprávy obsahovaly různé údaje o počtech a výkonech panelů, tak potom „*revize z 16. 11. 2010 nebyla vyhotovena po prohlídce elektrárny, nýbrž od stolu*“, je naprosto nesprávný, nemá oporu v provedeném dokazování a není krajským soudem ani řádně zdůvodněn. Krajský soud tak otázku náležitostí dokumentů stavebního úřadu i náležitostí revizní zprávy nesprávně po právní stránce posoudil. Jeho závěr o nedokončenosti FVE není podložen provedeným dokazováním a ani není patrné, z čeho tento závěr vyvodil. Pokud tak krajský soud učinil na základě rozdílných údajů o počtech panelů v jednotlivých dokumentech stavebního úřadu, v revizní zprávě z roku 2010, revizní zprávě z roku 2012 a ze zápisu o předání převzetí díla mezi dodavatelem stěžovatele a jeho subdodavatelem společností FAMES, spol. s r. o. ze dne 17. 12. 2010, pak tento závěr neobstojí. Ze zápisu o předání a převzetí díla rozhodně nevyplývá, že by teprve dne 17. 12. 2010 byla předmětná subdodávka dokončena. Předání díla totiž předchází jeho dokončení. V daném případě dokončení stěžejní části díla, tedy FVE bez terénních úprav i některé dokumentace apod., proběhlo začátkem listopadu 2010. Předáno pak bylo dodavatelem stěžovateli dne 15. 11. 2010. V případě předávacího protokolu ze dne 17. 12. 2010 mělo jít jen o formální akt z hlediska následné fakturace a uvolňování finančních prostředků bankou. Navíc počet instalovaných panelů uvedený v předávacím protokolu byl jen částečný, neboť do celkového počtu 9500 ks dílo zrealizoval sám dodavatel. Celé je předal stěžovateli na základě předávacího protokolu právě dne 15.

11. 2010. Právní názor krajského soudu, že revizní technik *„je přitom povinen kontrolovat nejen příslušná zapojení panelů, ale též to, zda počty a výkon panelů v elektrárně odpovídají údajům uvedeným v projektové dokumentaci (pokud z projektové dokumentace vychází)“*, nemá podle stěžovatele oporu v legislativě a ani technických normách. Údaje o počtech panelů a o jejích výkonech nejsou revizní technici povinni ve svých revizních zprávách uvádět. Ve věci stěžovatele stavební úřad neshledal žádné nedostatky ohledně všech předložených revizních zpráv, včetně revizní zprávy R. K. ze dne 16. 11. 2010. Svými rozhodnutími tak konstatoval, že po technické stránce je FVE v pořádku. Krajský soud tak svůj závěr ohledně zpochybnění předmětné revizní zprávy i nedokončenosti FVE ke dni jejího provedení ničím po stránce skutkové nepodložil a nevyplynulo to ani z provedeného dokazování. Navíc ani neprovedl důkaz výslechem revizního technika R. K., případně dalších revizních techniků stěžovatelem navržených, stejně jako výslech zaměstnanců společnosti FAMES, spol. s r. o. Podle stěžovatele je napadený rozsudek rovněž naprosto nepřiměřený. Otevření případu na konci tříleté lhůty pro podání žaloby podle ust. § 66 odst. 2 s. ř. s., nečinnost úřadu ohledně možnosti věc otevřít postupem podle zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád), a v době, kdy jsou již vztahy navazující na licenci stabilizovány, představuje zásah do právní jistoty stěžovatele. Nejen žalobou, ale především vydáním napadeného rozsudku bylo zasaženo do právní jistoty stěžovatele, a to z marginálních důvodů. Rozsudek krajského soudu je tak v příkrém rozporu se zásadou obsaženou v ust. § 2 odst. 3 správního řádu. Nepřiměřenost napadeného rozsudku spatřoval stěžovatel také v tom, že krajský soud nezohlednil ust. § 94 odst. 4 správního řádu. Újma, která v důsledku vydaného rozsudku stěžovateli hrozí, je ve zjevném nepoměru vůči újmě, která hrozí údajnému veřejnému zájmu, který však není ve věci dán. V žalobě udávaná procesní pochybení úřadu jsou pouze zanedbatelná a účelově vykonstruovaná a nemají vliv na zákonnost jeho rozhodnuti o udělení licence. Navíc pro opodstatněnost žaloby je stěžejní, jakým způsobem je závažný veřejný zájem v žalobě vymezen, z čehož by mělo vyplynout, pro jaký závažný veřejný zájem se nejvyšší státní zástupce domáhá soudní ochrany a jakému veřejnému zájmu by měla ustoupit právní jistota stěžovatele. Vzhledem k tomu, že v dané věci není dán žádný veřejný zájem, jelikož se ve skutečnosti jedná pouze o snahu státu odčinit svá údajná pochybení na úkor stěžovatele, nebyly neplněny zákonné podmínky pro postup podle ust. § 65 odst. 2 s. ř. s.

Kasační stížnost stěžovatel ještě třikrát doplnil, přičemž v těchto doplněních uvedl další argumentaci na podporu svých tvrzení uvedených v kasační stížnosti a předložil dva znalecké posudky č. 09/2015 ze dne 20. 8. 2015 a č. 12/2015 ze dne 26. 11. 2015, v nichž se znalci vyjadřovali zejména k obecným otázkám týkajícím se revizní zprávy. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a žalobu nejvyššího státního zástupce odmítl.

Nejvyšší státní zástupce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ačkoliv krajský soud nevyhověl všem žalobním bodům, považuje zrušení rozhodnutí úřadu za věcně správné a kasační stížnost za nedůvodnou. Dále obsáhle polemizoval s jednotlivými stížními námitkami, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a navrhl, aby byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a

přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval interpretací ust. § 66 odst. 2 s. ř. s., které opravňuje nejvyššího státního zástupce k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Stěžovatel toto oprávnění zpochybňoval tím, že krajský soud měl přezkoumat otázku závažného veřejného zájmu jako podmínky aktivní procesní legitimace a že žaloba nejvyššího státního zástupce za daných okolností nechrání a ani nemůže chránit jakékoli veřejné subjektivní právo. K těmto námitkám je třeba předně uvést, že k některým aspektům ust. § 66 odst. 2 s. ř. s. se již vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015 – 128. V citovaném usnesení rozšířený senát vyslovil, že správní soudy se věcně zabývají každou žalobou nejvyššího státního zástupce, která jinak splňuje obecné náležitosti a byla podána v tříleté žalobní lhůtě (§ 72 odst. 2 s. ř. s.). Ust. § 66 odst. 2 s. ř. s. tedy představuje „procesní vstupenku“ do řízení o žalobě za situace, kdy jiné osoby nechtějí nebo nemohou takové řízení vyvolat. Rozšířený senát tak navázal na závěr vyjádřený v rozsudku ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 – 70, že úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem ve smyslu ust. § 66 odst. 2 s. ř. s. nepodléhá přezkumu správními soudy.

Pro výklad a použití ust. § 66 odst. 2 s. ř. s. je zásadní to, že se jedná o ryze procesní ustanovení a nejvyšší státní zástupce na jeho základě přímo nerozhoduje o žádném veřejném (hmotném) subjektivním právu osob. Z tohoto důvodu je poukaz stěžovatele na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, nepřípadný, neboť v něm rozšířený senát konstatoval, že soudnímu přezkumu podléhají i ta správní rozhodnutí, jejichž vydání závisí toliko na volném uvážení správního orgánu. Naproti tomu úvaha nejvyššího státního zástupce o tom, zda podá žalobu podle ust. § 66 odst. 2 s. ř. s., nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jí nejvyšší státní zástupce pouze iniciuje řízení před správními soudy a teprve následné rozhodnutí soudu může zasáhnout do veřejných subjektivních práv fyzických či právnických osob. Pokud stěžovatel proti použití rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 – 70, na jeho věc namítal, že jeho závěry byly vysloveny v souvislosti s účastenstvím ve stavebním řízení a týkají se horizontálního vztahu stavebníka a dalších účastníků stavebního řízení, pak nic takového z citovaného rozsudku nevyplývá. Nejvyšší správní soud se v něm k výkladu ust. § 66 odst. 2 s. ř. s. vyjádřil bez ohledu na skutkové okolnosti řešené věci. Východiska obsažená v citované judikatuře Nejvyššího správního soudu jsou tedy obecně platná a nemohou se odlišovat s ohledem na charakter řízení, v němž nejvyšší státní zástupce své oprávnění podle ust. § 66 odst. 2 s. ř. s. uplatnil. Pro posouzení procesní legitimace nejvyššího státního zástupce je tedy nerozhodné, zda se jím napadené správní rozhodnutí týkalo práv jedné či více osob nebo jaké konkrétní veřejné subjektivní práv jím dotčeno.

Oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu podle ust. § 66 odst. 2 s. ř. s. je v souladu i s účelem správního soudnictví vyjádřeným v ust. § 2 s. ř. s. Především je třeba zdůraznit, že podle ust. § 2 s. ř. s. je možné ochranu veřejných subjektivních práv poskytovat pouze způsobem a za podmínek stanovených zákonem. Cílem ochrany práv poskytované správními soudy je v širším slova smyslu zjištění, zda činností veřejné správy

bylo či nebylo porušeno právo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2004, č. j. 1 As 28/2004 – 106). Účelem správního soudnictví nemůže být poskytování absolutní ochrany veřejným subjektivním právům přiznaným za každé myslitelné situace, tedy např. i právům, která byla deklarována či konstituována nezákonně. Ust. § 2 s. ř. s. tedy nelze chápat v tom smyslu, že by opravňovalo správní soudy, resp. bránilo iniciovat nejvyššímu státnímu zástupci soudní řízení, zasahovat do výkonu správních činností pouze v případech, pokud by došlo k porušení zákona v neprospěch konkrétní fyzické či právnické osoby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 – 70). Takový výklad by v podstatě zpochybňoval *ex offo* pravomoc soudů rušit správní rozhodnutí z důvodu procesních pochybení, tedy nikoli z důvodu ochrany veřejného hmotného subjektivního práva. V případě přijetí výkladu stěžovatele by byla například i nepřípustná možnost žalovaného správního orgánu podat kasační stížnost. Účelem správního soudnictví v širším smyslu je tak zajištění zákonnosti správních činností, potažmo tlak na kultivaci veřejné správy jako celku (srov. nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99). Tento účel je pak plně v souladu se smyslem oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu z důvodu závažného veřejného zájmu k odstranění nezákonného správního rozhodnutí (k tomu např. srov. důvodová zpráva k s. ř. s., sněmovní tisk PSP ČR č. 1080/0, třetí volební období, dostupný na www.psp.cz, v níž se k ust. § 66 odst. 2 s. ř. s. uvádí: „*Zvláštní žalobní legitimaci zákon svěřuje nejvyššímu státnímu zástupci k tomu, aby vlastním návrhem požadoval odstranění nezákonného rozhodnutí v delší lhůtě tam, kde proto shledá závažný veřejný zájem a jiný způsob nápravy není možný. Může tu jít o případy nepříliš časté, ale veřejností citlivě vnímané, například tam, kde nezákonné rozhodnutí bylo dosaženo úplatkem a není tu již jiná právní cesta, kterou by bylo možno takové rozhodnutí odstranit.*“).

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval stížními námitkami, které se týkaly splnění podmínek pro udělení licence pro podnikání v energetice.

Řízení o udělení licence se ve smyslu ust. § 7 odst. 1 energetického zákona zahajuje na základě písemné žádosti, která musí, je-li podávána právnickou osobou, obsahovat náležitosti taxativně stanovené v odst. 3 citovaného ustanovení. K žádosti musely být připojeny listiny opět taxativně vymezené v odst. 4 citovaného ustanovení, mimo jiné podle písm. d) doklady prokazující technické předpoklady. Jakým způsobem se prokazují technické předpoklady, je upraveno v ust. § 9 vyhlášky č. 426/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů. V případě energetických zařízení ve zkušebním provozu byl žadatel povinen prokázat splnění technických předpokladů souhlasem stavebního úřadu se zahájením zkušebního provozu před vydáním kolaudačního rozhodnutí, rozhodnutím o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu nebo rozhodnutím stavebního úřadu, že kolaudační souhlas lze vydat jen po provedení zkušebního provozu, a dále dokladem prokazujícím splnění požadavků k zajištění bezpečnosti práce (zpráva o revizi) stanovených zvláštním právním předpisem; po provedení zkušebního provozu dokládal žadatel kolaudační souhlas.

V daném případě stěžovatel dokládal splnění technických předpokladů pro výkon licencované činnosti rozhodnutím stavebního úřadu o zkušebním provozu ze dne 7. 12. 2010 a revizní zprávou ze dne 16. 11. 2010. Krajský soud na základě rozporů v údajích o počtu a výkonu jednotlivých fotovoltaických panelů, které byly uvedeny v předmětné

revizní zprávě a v dalších dokumentech (územní a stavební povolení ze dne 14. 9. 2010, rozhodnutí o zkušebním provozu ze dne 7. 12. 2010, kolaudační souhlas ze dne 11. 4. 2011, revizní zpráva ze dne 30. 5. 2012) dovodil, že revizní technik R. K. prohlídku FVE neprovedl a revizní zprávu zpracoval „od stolu“. Na základě této úvahy pak dospěl k závěru, že FVE nebyla v době vyhotovení revizní zprávy osazena fotovoltaickými panely, a tudíž nebyla dokončena. Proto revizní zpráva ze dne 16. 11. 2010 nebyla způsobilá prokázat technické předpoklady stěžovatele, což vyhodnotil krajský soud jako důvod pro zrušení rozhodnutí o udělení licence.

Přitom ale krajský soud současně uvedl, že závěr o důvodnosti žaloby podané nejvyšším státním zástupcem by měl být založen výlučně na závažných zjištěních, která zásadně zpochybní pravdivost skutkových podkladů, z nichž vyšel úřad, a to za situace, kdy nápravu nemohl sám správní orgán realizovat. Ke zrušení rozhodnutí by měl soud přistoupit i v případě jiných obdobně významných zjištění indikujících důvodné pochybnosti, že správní rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno, neboť pro to nebyly splněny zákonem stanovené podmínky, nebo že je jejich splnění zamlženo natolik významně, že tato zjištění nemohou vést k závěru, že byla dána dobrá víra žadatele o udělení licence. S tímto obecně formulovaným názorem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. V případě stěžovatele by v souladu s principem právní jistoty a ochrany nabytých práv bylo možné zrušit rozhodnutí o udělení licence až v případě zjištění takových vad správního řízení, které by svou intenzitou zásadně zpochybnily věrohodnost či pravdivost skutkových podkladů, z nichž vyšel správní orgán. V této souvislosti lze poukázat např. na rozsudek ze dne 28. 5. 2015, č. j. 6 As 173/2014 – 186, který byl potvrzen rozsudek Krajského soudu v Brně o zrušení rozhodnutí o udělení licence vydané v důsledku spáchání trestného činu podplácení.

Krajský soud však přesto, že v obecné rovině z těchto správných východisek vycházel, rozhodnutí o udělení licence z hlediska ochrany dobré víry dotčených osob řádně neposoudil.

Kritérium posuzování jednání z hlediska dobré víry jednajícího není zákonem definováno, i když je tradiční a trvalou součástí právního řádu. Zásada ochrany dobré víry (§ 2 odst. 3 správního řádu) bezprostředně souvisí zejména se zásadou právní jistoty a se zásadou presumpce správnosti aktů veřejné správy. Dobrou víru vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014 – 36, jako objektivně posuzované vědomí jednotlivce o souladu jednání s právem, v němž konkrétně uvedl, že *„dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem“*. Pro existenci dobré víry je podstatná zejména doba, která uplynula od vydání přezkoumávaného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti. I v případě závěru o nesplnění jedné z podmínek pro vydání rozhodnutí o udělení licence měl krajský soud vzít v potaz, že od jeho vydání do dne vydání napadeného rozsudku uplynuly více než čtyři roky. Úřad v případě stěžovatele na žádné pochybnosti ohledně nesplnění technických předpokladů neupozornil, ač disponoval dostatečným personálním a odborným zázemím, aby jeho žádost o udělení licence posoudil a v případě rozporu s právními předpisy ji zamítl, případně vyzval stěžovatele k doplnění. Sám úřad pak připustil (viz jeho vyjádření k žalobě), že sehrál svou roli v systémovém selhání podpory obnovitelných zdrojů energie

při udělování licencí (na výrobu elektřiny) ke konci roku 2010. Krajský soud však stěžovatelovu dobrou víru zpochybnil pouze tím, že měl úřadu předložit pozměněné rozhodnutí o zkušebním provozu, z něhož byl odstraněn údaj o počtu nainstalovaných panelů. Žádné úvahy naznačující, že k vydání rozhodnutí o udělení licence mohlo dojít např. trestným činem, však neuvedl. Pokud ani nejvyšší státní zástupce netvrdí a nedokládá, že k vydání rozhodnutí o udělení licence došlo např. v důsledku trestného činu, je podle Nejvyššího správního soudu přijatelné stěžovatelovo tvrzení, že dílo bylo dodáno tzv. na klíč včetně revizní zprávy a rozhodnutí o zkušebním provozu, přičemž rozhodným hlediskem pro něj byl celkový instalovaný výkon FVE.

Z rozdílných údajů o počtu a výkonu jednotlivých fotovoltaických panelů nelze bez dalšího dovodit, že revizní zpráva, kterou vyhotovil dne 16. 11. 2010 revizní technik R. K., je nevěrohodná. V této souvislosti je třeba poukázat i na to, že náležitosti revizní zprávy jsou uvedeny v příloze 2 bod 6 vyhlášky č. 73/2010 Sb. I když se jedná o výčet demonstrativní, ze žádného právního předpisu neplyne povinnost uvést do revizní zprávy jiné náležitosti, jako např. údaje o výkonu jednotlivých panelů a jejich celkovém počtu. Pokud měl krajský soud pochybnosti, zda byla FVE v rozhodné době dokončena, pak měl provést další důkazy, např. stěžovatelem navrhované výslechy revizních techniků R. K. a O. B., a pracovníků společnosti FAMES, spol. s r. o., popř. další důkazy (stavební deník apod.), jejichž potřeba se v průběhu řízení ukáže. Pro zrušení rozhodnutí o udělení licence nemůže obstát pouze závěr, že rozpory mezi jednotlivými listinami znevěrohodnily způsob provedení revize FVE. I v takovém případě je nutné pečlivě zkoumat závažnost tohoto pochybení a řádně odůvodnit závěr, proč se jedná o pochybení natolik závažné, že je důvodem pro zrušení rozhodnutí o udělení licence.

Krajský soud tedy pochybil, pokud odůvodnil zrušení rozhodnutí o udělení licence skutkově nepodloženým konstatováním, že FVE nebyla v době vyhotovení revizní zprávy ze dne 16. 11. 2010 dokončena. Na krajském soudu proto v novém řízení bude, aby doplnil dokazování a následně posoudil, zda stěžovatel prokázal splnění technických předpokladů pro udělení licence podle ust. § 5 odst. 3 energetického zákona. Dospěje-li k závěru, že k jejich prokázání nedošlo, za použití shora uvedených kritérií pečlivě odůvodní, proč se jedná o natolik závažnou vadu, že před principem dobré víry a právní jistoty je třeba upřednostnit zrušení rozhodnutí o udělení licence.

Z výše uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta prvá s. ř. s.)

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

pokračování

V Brně dne 8. března 2016

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu