

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Nejvyšší státní zástupce,** se sídlem Jezuitská 4, Brno, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad,** se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **FVE III Tuchlovice s. r. o.,** se sídlem Belgická 115/40, Praha 2, zastoupená JUDr. Ladislavem Chundelou, advokátem, adresa pro doručování: White & Case (Europe) LLP, Na Příkopě 14, Praha 1, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 12. 2010, č. j. 12717-10/2010-ERU, a ze dne 17. 2. 2011, č. j. 00936-3/2011-ERU, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 12. 2015, č. j. 62 A 96/2013 – 290,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 12. 2015, č. j. 62 A 96/2013 – 290, **se** ve výrocích I., III., IV. a V. **zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Osobě zúčastněné na řízení **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího zástupce do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 12. 2010, č. j. 12717-10/2010-ERU (dále jen „rozhodnutí o udělení licence“), byla osobě zúčastněné na řízení udělena licence na výrobu elektřiny na dobu 25 let pro provozovnu fotovoltaické elektrárny FVE Tuchlovice III (dále jen „FVE Tuchlovice“). Rozhodnutím ze dne 17. 2. 2011, č. j. 00936-3/2011-ERU

(dále jen „rozhodnutí o změně licence“), žalovaný rozhodnutí o udělení licence změnil v části adresy sídla osoby zúčastněné na řízení.

[2] Žalobce brojil proti shora označeným rozhodnutím žalobou podanou podle § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 27. 3. 2015, č. j. 62 A 96/2013 – 226 (dále jen „krajský soud“ a „původní rozsudek“), rozhodnutí o udělení licence zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Nosným důvodem zrušení rozhodnutí o udělení licence byl nedostatek podkladů spočívající v nedoložení splnění podmínky pro udělení licence ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) 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 rozhodném pro souzenou věc, tj. prokázání odborné způsobilosti odpovědného zástupce. Návrhu na zrušení rozhodnutí o změně licence soud nevyhověl.

[3] Ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 8. 2015, č. j. 2 As 103/2015 – 171 (dostupným stejně jako ostatní zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z www.nssoud.cz), původní rozsudek zrušil z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nesdílel totiž názor, že osvědčení odpovědného zástupce o absolvování odborné zkoušky podle § 14 vyhlášky č. 50/1978 Sb., o odborné způsobilosti v elektrotechnice, nepostačovalo k prokázání dosaženého vzdělání a délky praxe odpovědného zástupce. Nejvyšší správní soud navíc zdůraznil, že ke zrušení rozhodnutí o udělení licence bylo možno přistoupit až v případě zjištění takových vad správního řízení, které by svou intenzitou zásadně zpochybnily věrohodnost či pravdivost skutkových podkladů, z nichž správní orgán vycházel. Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud dodal, že i při hodnocení revizní zprávy, k níž se krajský soud v původním rozsudku okrajově vyjadřoval, je třeba zdůvodnit, proč její případné vady zakládají natolik závažné pochybení, že je třeba zrušení rozhodnutí o udělení licence upřednostnit před principem ochrany dobré víry a právní jistoty.

[4] Krajský soud poté vydal v záhlaví uvedený rozsudek (dále jen „napadený rozsudek“), jímž opětovně zrušil rozhodnutí o udělení licence a zamítl žalobu v rozsahu, v němž směřovala proti rozhodnutí o změně licence. Vycházeje z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 103/2015 – 171 dospěl k závěru, že splnění podmínky odborné způsobilosti odpovědného zástupce bylo žalovanému prokázáno. Důvod pro zrušení rozhodnutí o udělení licence shledal v žalobcem namítané absenci řádné zprávy o provedené revizi dokončeného zařízení FVE Tuchlovice. Zpráva o revizi se dle krajského soudu musí vztahovat k celé fotovoltaické elektrárně, resp. k její nízkonapěťové části, která musí být stavebně dokončena ve všech součástech stavby přímo souvisejících s elektrickou bezpečností zařízení. Řádnou revizní zprávou tak může být jen taková, která osvědčuje bezpečnost fotovoltaické elektrárny, její dokončenost, celkový instalovaný výkon a provedení těch zkoušek, které bylo za rozhodné právní úpravy možno provést. Ve vztahu k fotovoltaickým panelům je revizní technik povinen prohlédnout a zkontrolovat nejen příslušná zapojení, ale též to, zda počty a výkon panelů odpovídají údajům uvedeným v projektové dokumentaci. Převezme-li revizní technik údaje o počtu fotovoltaických panelů a jejich výkonu z projektové dokumentace, aniž by ověřil, že je jimi fotovoltaická elektrárna skutečně osazena, nepostupuje správně a jeho revizní zpráva pak nemá žádnou vypovídací hodnotu. Na výše uvedeném požadavku nemohou dle krajského soudu ničeho

změnit ani případné nesrovnalosti či nejasnosti v právních předpisech a normách ČSN, které v rozhodnou dobu upravovaly provádění revizí. Tyto nejasnosti se totiž povinnosti revizního technika prohlédnout dokončenou fotovoltaickou elektrárnu nijak nedotýkají.

[5] Z dokazování v rámci řízení o žalobě vyplynulo, že v době revize FVE Tuchlovice ještě nebyly na elektrárně nainstalovány všechny fotovoltaické panely a revizní technik L. H. umístěné panely ani nekontroloval. Revizní zpráva, kterou osoba zúčastněná na řízení předložila žalovanému, tak byla vyhotovena po prohlídce nedokončené nízkonapěťové části FVE Tuchlovice. Že v době provádění revize ještě nebyla část FVE Tuchlovice kompletní a probíhala montáž fotovoltaických panelů, si osoba zúčastněná na řízení (jako žadatel o licenci a současně stavebník) musela být vědoma. Vzhledem k tomu, že ve správním řízení nebylo jakkoli ověřeno, zda byly instalované fotovoltaické panely v souladu s projektem, nebyla provedena kontrola jejich průvodních dokladů ani vizuální prohlídka instalovaných fotovoltaických panelů a jejich propojení, neopíralo se rozhodnutí o udělení licence o řádně zjištěný skutkový stav. Dle krajského soudu nemohla být dána ani dobrá víra osoby zúčastněné na řízení v postup žalovaného, který neshledal žádné vady její žádosti a důvody pro neudělení licence, neboť osoba zúčastněná na řízení musela vědět, že v době provádění revize nebyla FVE Tuchlovice dokončená a fotovoltaické panely nebyly kompletně namontovány tak, aby dávaly zprávou o výchozí revizi osvědčený celkový instalovaný výkon. Závažnost krajským soudem shledané vady a její důsledky spočívají v tom, že rozhodnutí o udělení licence je jediným dokladem o celkovém instalovaném výkonu, o který se opírá nárok držitele licence na garantované výkupní ceny. Je proto třeba trvat na tom, aby celkový instalovaný výkon uvedený v licenci odpovídal skutečnému výkonu dokončeného, zrevidovaného energetického zařízení.

[6] Ostatní žalobní námitky neshledal krajský soud důvodnými.

II. Shrnutí obsahu stížní argumentace

[7] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost, kterou v průběhu řízení před Nejvyšším správním soudem několikrát doplnila. Napadený rozsudek považuje za nepřezkoumatelný, neboť krajský soud neodůvodnil, s jakými právními předpisy byl postup revizního technika v rozporu, resp. neobjasnil, z jakých právních předpisů plyne, že revizní zpráva musí deklarovat i celkový instalovaný výkon a stavební dokončenost fotovoltaické elektrárny. Účelem revizní zprávy je podle ní pouze ověření bezpečnosti elektrárny. Ani právní názor krajského soudu, že výchozí revize fotovoltaické elektrárny může být provedena teprve poté, co jsou nainstalovány všechny fotovoltaické panely, nelze dle stěžovatelky podpořit žádným právním předpisem či technickou normou. Stěžovatelka upozorňuje na to, že právní úprava, která na konci roku 2010 stanovovala požadavky kladené na výchozí revize elektrických zařízení a postup revizních techniků, byla značně roztříštěná a příslušné právní a technické normy si protiřečily. Pro užití technických norem navíc podle ní neexistuje zákonný podklad, neboť nejsou obecně závazným předpisem ani součástí systému právních norem, neboť žádný právní předpis v roce 2010 neodkazoval na technické normy upravující postup revizních techniků dostatečně určitým způsobem. Nadto lze zvažovat pouze aplikaci obecné normy ČSN 33 1500, nikoli normy

ČSN 33 2000-6, protože ta se dle čl. 11.4 normy ČSN 33 2000-1 nevztahuje na výrobu a přenos elektrické energie a pomocné zařízení těchto soustav. I kdyby Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o aplikovatelnosti normy ČSN 33 2000-6, má stěžovatelka za to, že její čl. 61.2.2. se fotovoltaických panelů netýká, neboť nejde o trvale připojené elektrické předměty. Normu ČSN EN 62446 pak nelze aplikovat zejména kvůli absenci oficiálního českého překladu a nejasnému vymezení otázek, na něž se vztahuje.

[8] Stěžovatelka má dále za to, že fotovoltaický panel jakožto výrobek opatřený prohlášením o shodě (či označením CE) revizi vůbec nepodléhá, a tvrdí, že revizní technik nebyl povinen kontrolovat, zda fotovoltaické panely nesly označení CE nebo zda k nim byla vydána prohlášení o shodě. Domnívá se, že revizní technik L. H. učinil veškeré nutné a proveditelné kroky k ověření bezpečnosti FVE Tuchlovice a postupoval s potřebnou péčí a v souladu s obvyklou praxí v oboru, když nekontroloval samotné fotovoltaické panely, ale ověřil bezpečnost navazujících rozvodů. Z relevantních předpisů mimoto neplynulo, že by revizní technik měl kontrolovat počet panelů. V úvodu revizní zprávy je sice uveden údaj o počtu fotovoltaických panelů, ten je však opřen o projektovou dokumentaci a slouží pouze k identifikaci revidované elektrárny. Revizní technik nikde v textu revizní zprávy nepotvrdil, že všechny fotovoltaické panely skutečně byly v době revize osazeny. Stěžovatelka uznává, že některé pasáže revizní zprávy mohou být nejasné, v žádném případě však nejsou vědomě nepravdivé. Za podstatné pokládá, že běžnou praxí roku 2010 bylo, že revizní technici neprováděli žádná měření přímo na fotovoltaických panelech a údaje o počtu a výkonu panelů čerpali z projektové dokumentace, což stěžovatelka hodlá doložit vzorkem revizních zpráv ke dvaceti velkým fotovoltaickým elektrárnám, u nichž licence nabyla právní moci v daném roce. Své tvrzení, že bezpečnost fotovoltaické elektrárny lze osvědčit výchozí revizní zprávou vyhotovenou v době, kdy na elektrárně nejsou nainstalovány všechny fotovoltaické panely, stěžovatelka podkládá znaleckým posudkem ze dne 9. 2. 2016, který pro účely tohoto řízení nechala vypracovat. Závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 204/2015, z něhož plyne opak, není dle stěžovatelky na tento případ pro právní a skutkové odlišnosti aplikovatelný.

[9] Nerespektování závazného právního názoru vysloveného předcházejícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu stěžovatelka spatřuje v tom, že se měl krajský soud v případě shledání vad revizní zprávy zabývat také tím, zda se jednalo o vady natolik esenciální, že opodstatňovaly tak zásadní zásah do subjektivních práv stěžovatelky, jakým je zrušení rozhodnutí o udělení licence. Krajský soud však nejen že nesprávně posoudil otázku existence dobré víry stěžovatelky, ale také se vůbec neřídil zásadou přiměřenosti. Stěžovatelka v tomto kontextu zmiňuje, že výstavbu FVE Tuchlovice i zajištění vydání licence svěřila do rukou v té době jednomu z největších integrátorů elektrických zařízení na světě, a domnívá se, že od finančního investora lze jen stěží požadovat, že bude mít dostatek odborných znalostí k tomu, aby kvalifikovaně posoudil nepřesnosti v postupu svých odborných dodavatelů. Stěžovatelka taktéž neměla důvod k pochybám o správnosti postupu revizního technika H., státem autorizovaného odborníka s přibližně dvacetiletou praxí. V případě nedostatků revizní zprávy měla být stěžovatelka vyzvána k nápravě žalovaným, popřípadě stavebním úřadem, k čemuž však nedošlo. Tvrzení krajského soudu o absenci stěžovatelčiny dobré víry tak nemá oporu v provedeném dokazování. Stěžovatelka zdůrazňuje, že v době udělení licence již byla FVE Tuchlovice zcela dokončená a do dnešního dne bezproblémově funguje. K připojení FVE Tuchlovice k distribuční síti navíc došlo až roku 2011, a tudíž se nejedná o případ, kdy žadatel o licenci

uvedl žalovaného v omyl, aby mohl profitovat na výhodných tarifech z roku 2010. Za těchto okolností jsou závěry napadeného rozsudku zcela nepřiměřené a navíc disproporční ve srovnání s jinými případy, v nichž také došlo ke zrušení licence.

[10] Pominout dle stěžovatelky nelze ani to, že krajský soud nepřihlédl k tomu, že žaloba podle § 66 odst. 2 s. ř. s. slouží k ochraně subjektivních veřejných práv, přičemž v souzené věci nebyla žádná konkrétní subjektivní práva třetích osob zasažena. V řízení před krajským soudem dále mělo dojít k porušení zásady přímosti provádění důkazů, neboť krajský soud své závěry vystavěl na úředních záznamech o podání vysvětlení před orgány činnými v trestním řízení, aniž by stěžovatelka měla možnost účastnit se takových vysvětlení nebo sama klást dotazy během svědeckého výslechu při jednání před soudem.

III. Shrnutí obsahu argumentace žalobce

[11] Žalobce ve svých četných vyjádřeních zpochybňuje důvodnost kasační stížnosti. Zdůrazňuje, že povinností stěžovatelky bylo přiložit k žádosti o udělení licence pravdivé podklady. Není přitom sporu o tom, že revizní zpráva byla vyhotovena v době, kdy nebyla dokončena instalace všech fotovoltaických panelů, a že revizní technik vůbec nekontroloval jejich zapojení nebo typ. Revizní zpráva tedy nereflektovala skutečný stav věci a deklarovala vlastnosti FVE Tuchlovice i v neexistujícím rozsahu, a tudíž neměla žádnou vypovídací hodnotu. Takové nedostatky revizní zprávy nelze pozdější instalací panelů zhojit. Pokud jde o rozsah revize, žalobce souhlasí se stěžovatelkou v tom, že samotné fotovoltaické panely jí nepodléhají, jsou-li opatřeny prohlášením výrobce o shodě (nebo označením CE). Nejsou-li ovšem fotovoltaické panely ani nainstalovány, pak nelze konstatovat, že tvoří energetické zařízení, ani to, že je u nich doložena bezpečnost prohlášením o shodě. S odkazem na § 2 odst. 2 písm. a) bod 20 energetického zákona žalobce uvádí, že za výrobnu elektřiny je třeba pokládat primárně právě fotovoltaické panely, neboť v nich dochází k přeměně sluneční energie na elektřinu. Přestože není třeba revidovat bezpečnost fotovoltaických panelů jako takových, podléhá revizi způsob jejich spojení do řetězců, případně ochranné pospojení vodivých částí konstrukcí. Revizní technik by měl prohlídkou zjistit soulad skutečného stavu věci s projektovou dokumentací, zkontrolovat typ použitých panelů, zda k nim existuje prohlášení o shodě a zda jsou řádně instalovány a nepoškozeny. Řádnou revizní zprávu tak lze vyhotovit až po instalaci všech panelů. Závěry znaleckého posudku předloženého stěžovatelkou nepovažuje žalobce za správné a předkládá posudek Českého vysokého učení technického v Praze (dále jen „ČVUT“) ze dne 8. 7. 2013, v němž znalci zastávají opačné názory. Žalobce nicméně opakovaně zdůrazňuje, že otázka, zda lze řádnou výchozí revizi provést již před instalací veškerých panelů, je otázkou právní, o které si Nejvyšší správní soud může učinit závěr sám a také tak již učinil (zejména v rozsudku sp. zn. 7 As 204/2015). Nadto dodává, že pokud Nejvyšší správní soud pokládá za nutné zjistit, jaké byly obvyklé metody v oboru, měl by se obrátit na Technickou inspekci České republiky, jejíž stanovisko k této problematice žalobce taktéž předkládá. Žalobce v neposlední řadě argumentuje tím, že bezpečnost energetického zařízení musí být osvědčena revizní zprávou a nelze ji suplovat kolaudačním souhlasem či stanoviskem hasičského záchranného sboru.

[12] K českým technickým normám žalobce uvádí, že na ně odkazoval § 5 odst. 3 energetického zákona. Norma ČSN 33 1500 ve svém čl. 2.1 sice vylučuje z revize výrobky, u nichž byla bezpečnost deklarována výrobcem, to však neznamená, že není třeba kontrolovat jejich zapojení či nepoškozenost. O aplikovatelnosti normy ČSN 33 2000-6 na revize fotovoltaických elektráren pak neměli pochybnosti revizní technici včetně L. H. ani znalecké ústavy (pozn. Nejvyššího správního soudu: kromě ČVUT i Vysoké učení technické v Brně - viz dále), které zpracovaly posudky předložené v tomto soudním řízení. Nadto i norma ČSN EN 62446 týkající se fotovoltaických systémů na normu ČSN 33 2000-6 odkazovala.

[13] Pokud jde o dobrou víru stěžovatelky, tu dle žalobce nelze shledat v situaci, kdy stěžovatelka předložila nepravdivé podklady s návrhem, aby jí na jejich základě byla udělena licence. Toho, že FVE Tuchlovice nebyla v době revize zcela dokončena, si stěžovatelka musela být vědoma. Ani námitka, že byla pouhým investorem, nemůže být úspěšná, neboť to, zda může revizní zpráva deklarovat bezpečnost i nenainstalovaných součástí, nevyžaduje zvláštních odborných znalostí. S tvrzením, že krajský soud nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu, žalobce nesouhlasí, jelikož krajský soud zdůvodnil, proč bylo zjištěné pochybení natolik závažné, že odůvodňovalo zrušení rozhodnutí o udělení licence. Že stěžovatelka čerpá výhody „pouze“ v tarifu pro rok 2011, nemá v této věci žádný význam.

IV. Vyjádření žalovaného

[14] Žalovaný se ve svých vyjádřeních v zásadě připojuje k názorům stěžovatelky. Souhlasí s tím, že z žádného právního předpisu neplyne, že by revizní zpráva měla dokládat počet a výkon fotovoltaických panelů na elektrárně či její dokončenost. Revizní zprávu L. H. pokládá za dostatečnou k prokázání bezpečnosti FVE Tuchlovice a shodně se stěžovatelkou uvádí, že referenční vzorek revizních zpráv z roku 2010 svědčí o tom, že revizní technici tehdy nekontrolovali fotovoltaické panely ani neprováděli měření na vedeních propojujících panely. Žalovaný dodává, že navrhl novelizovat licenční vyhlášku, a to tak, aby z ní byl odstraněn požadavek na předkládání nedefinované zprávy o výchozí revizi energetického zařízení. Navrhuje tedy, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

V. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[15] Poté, co Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost má požadované formální náležitosti, byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou, přistoupil k posouzení přípustnosti kasační stížnosti i s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť krajský soud ve věci rozhodoval znovu po zrušení jeho původního rozsudku Nejvyšším správním soudem.

[16] Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. zajišťuje, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad práva závazný pro krajský soud vyslovil. V předcházejícím řízení se Nejvyšší správní soud vyjadřoval zejména k naplnění podmínky pro udělení licence podle § 5 odst. 1 písm. d)

energetického zákona. Tato otázka již není v tomto řízení o kasační stížnosti podstatnou, neboť krajský soud vystavěl zrušení napadeného rozhodnutí na nových důvodech, a tudíž je kasační stížnost v rozsahu těch stížních námitek, které směřují proti novým závěrům krajského soudu, přípustná. K hodnocení revizní zprávy Nejvyšší správní soud ve svém předcházejícím rozsudku konstatoval, že závažnost případných pochybení je třeba pečlivě zkoumat se zřetelem k principům ochrany dobré víry a právní jistoty. Stěžovatelka přitom ve značné části své kasační stížnosti polemizuje s tím, že by krajským soudem shledané vady revizní zprávy byly natolik závažné, aby před nimi musel princip dobré víry ustoupit. Tyto její námitky jsou přípustné ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Stížní námitku, podle níž může žaloba podaná podle § 66 odst. 2 s. ř. s. sloužit pouze k ochraně konkrétních subjektivních veřejných práv, je nicméně třeba odmítnout jako nepřípustnou, jelikož se Nejvyšší správní soud k této otázce již podrobně vyjádřil ve svém předcházejícím rozsudku č. j. 2 As 103/2015 – 171, konkrétně v jeho odst. [23] až [25].

[17] Důvody pro podání kasační stížnosti stěžovatelka podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., avšak konkrétní námitky spadající pod písm. b) nevznesla, ani by jejich uplatnění v situaci, kdy stěžovatelka pokládá napadené rozhodnutí za správné, nedávalo smysl. Subsumpce kasačních důvodů pod zákonná ustanovení je nicméně součástí právního hodnocení Nejvyšším správním soudem, a nejde tedy o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS). Proto Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost přípustných kasačních námitek a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Při posuzování důvodnosti obsahově rozsáhlé, několikrát doplňované kasační stížnosti zvolil Nejvyšší správní soud přístup vycházející z judikatury Ústavního soudu, podle níž „*není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvrácení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“ (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08; judikatura Ústavního soudu je dostupná z http://nalus.usoud.cz/). Nejvyšší správní soud tedy komplexně reaguje na všechny stěžejní argumentační okruhy obsažené v kasační stížnosti stejně jako na podstatné body obrany žalobce a žalovaného. Absence detailní odpovědi na každou jednotlivou výtku není dle Ústavního soudu porušením povinnosti řádně zdůvodnit rozhodnutí, neboť tento závazek „*nemůže být chápán tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument*“ (srov. např. nálezy ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, nebo ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04). Podrobná odpověď na každý argument účastníků by v tomto případě byla na újmu srozumitelnosti a přehlednosti rozsudku, aniž by současně mohla být přínosem jeho přesvědčivosti.

[18] Nejvyšší správní soud v této věci usnesením ze dne 13. 9. 2016, č. j. 2 As 313/2015 – 160, ustanovil znalcem Vysoké učení technické v Brně (dále jen „VUT“) a uložil mu, aby jako znalecký ústav vypracovalo znalecký posudek, jímž zodpoví otázky týkající se revize fotovoltaické elektrárny a v němž se současně vyjádří k některým názorům vysloveným v posudku ČVUT, předloženém žalobcem, a k posudku ze dne 9. 2. 2016, jehož zpracování zadala stěžovatelka. Při jednání dne 8. 2. 2017 provedl dokazování všemi třemi posudky a vyslechl také odborníky, kteří tyto posudky zpracovali (za ČVUT prof. Ing. V. B., CSc., a Ing. P. H., Ph.D.; za VUT doc. Ing. P. M., Ph.D., Ing. J. M. a Ing. F. K.; posudek ze dne

9. 2. 2016 vypracovali znalci Ing. Jiří Táborský, Ing. Vladimír Jelínek a konzultantem byl prof. Ing. J. T., CSc.). Předmětem dokazování (doplněného při jednání dne 30. 3. 2017) byla dále relevantní ustanovení norem ČSN 33 2000-1, ČSN 33 2000-6, ČSN 33 1500 a ČSN EN 62446. Nejvyšší správní soud nadto dokazoval odbornými vyjádřeními Technické inspekce České republiky ze dnů 27. 10. 2016 a 10. 1. 2017 předloženými žalobcem a vybranými pasážemi dvou revizních zpráv vypracovaných ohledně fotovoltaických elektráren, jichž se toto řízení netýká, přičemž tímto důkazem měla být dle stěžovatelky demonstrována praxe při provádění revizí v roce 2010.

[19] V průběhu jednání účastníci vyjasnili, na kterých z řady dalších důkazních návrhů vznesených v průběhu celého řízení o kasační stížnosti nadále trvají. Nejvyšší správní soud však tyto návrhy zamítl v intencích § 52 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. pro jejich nadbytečnost či nedostatek relevance pro toto řízení. Nadbytečné by bylo zejména dokazování listinami, jimiž již důkaz provedl krajský soud (tj. kolaudační souhlas a výpověď A. Č. před Policií ČR), listinami, které by prokazovaly skutečnosti nesporné (tj. prohlášení společnosti UNISERVIS HAŠEK o neexistenci zásadních vad při dosavadním provozu FVE Tuchlovice a pracovní pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj, neboť není sporu o tom, co patří mezi vyhrazená technická zařízení a že FVE Tuchlovice musela být revizním technikem zkontrolována) nebo opakovaným čtením čl. 2.5 normy ČSN 33 1500. Za nadbytečné soud považoval také čtení norem ČSN 33 2000-5-51 a ČSN 33 2000-7-712, jež mělo vést k podpoře názoru stěžovatelky, že soubor norem ČSN 33 2000 je uceleným komplexem. V tomto ohledu postačilo přečíst rozsah platnosti norem ČSN 33 2000-1 a ČSN 33 2000-6 (související argumentace stěžovatelky je vypořádána v odst. [32]). Soud nevyhověl návrhu stěžovatelky zabývat se detailněji tím, jak je v praxi chápán pojem „trvale připojené elektrické předměty“, a za tím účelem číst normu ČSN 33 0010 a nechat zpracovat znalecký posudek, neboť se k této otázce vyjádřili znalci ČVUT při jednání dne 8. 2. 2017. Důkaz právním stanoviskem advokátní kanceláře KVB objasňujícím, jak se prokazuje bezpečnost staveb, byl rovněž nadbytečný, protože z právních předpisů jednoznačně plyne, že bezpečnost fotovoltaické elektrárny je osvědčována revizní zprávou a příslušným aktem stavebního úřadu (viz odst. [40] tohoto rozsudku).

[20] S ohledem na okamžik, k němuž je fixován rozhodný skutkový a právní stav věci, soud neprováděl důkazy, které se vztahují k pozdější době (tj. pravidelná revizní zpráva k FVE Tuchlovice z 10. 12. 2014, nepravomocné rozhodnutí o licenci pro výrobu elektřiny vydané ve prospěch stěžovatelky v roce 2015, stanovisko Legislativní rady vlády a její komise k novele licenční vyhlášky). Jelikož pro rozhodnutí v této věci není podstatný přesný rozsah nedokončených instalací fotovoltaických panelů, zamítl zdejší soud i (podmíněný) návrh na dokazování stavebními deníky a výslechy stavbyvedoucích. Obsah trestního oznámení, které žalovaný podal na neznámé pachatele z řad Nejvyššího státního zastupitelství, ani policejní protokol o prověrce na místě ohledně jiné fotovoltaické elektrárny pak nemohly nikterak pomoci v řešení otázky, zda existuje důvod pro zrušení stěžovatelčiny licence na výrobu elektřiny pro vady revizní zprávy. Listiny týkající se kompetencí stavebních úřadů (tj. vyjádření ministryně Šlechtové a Ministerstva vnitra) soud nepokládal za podstatné pro předmět tohoto soudního řízení, v němž je posuzována řádnost revizní zprávy. Protože je pro toto řízení nepodstatné, jak má probíhat komunikace mezi stavebními úřady a jinými státními orgány, neprovedl soud důkaz již zmíněnou pracovní pomůckou Ministerstva pro místní rozvoj. Zjišťovat stanovisko

Vysoké školy báňské k tomu, zda lze revizi provést i bez napětí, bylo pro toto řízení irelevantní.

V. 1.

[21] Nejvyšší správní soud na úvod připomíná, že licence k výrobě elektřiny ztělesňuje souhlas státu s tím, aby její držitel podnikal v energetickém odvětví. Licenci lze přirovnat k živnostenskému oprávnění (což plyne i z důvodové zprávy k energetickému zákonu); právo uvést energetické zařízení do provozu a provozovat je za účelem výroby elektřiny rozhodnutí o udělení licence nezakládá. Zájem státu i společnosti na tom, aby držitel licence splnil veškeré zákonné předpoklady pro její získání, pramení zejména z toho, že jej licence opravňuje k poskytování služby veřejného zájmu, s níž je nadto spojena řada bezpečnostních rizik (ohrožení zdraví a života osob, životního prostředí, majetku). S licencí k výrobě elektřiny ze slunečního záření jakožto obnovitelného zdroje energie se kromě práva podnikat v energetice navíc pojí právo na podporu výroby [viz zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), účinný v rozhodné době]. Postup žadatelů o licenci k výrobě elektřiny ze slunečního záření i průběh řízení o udělení licencí byl v roce 2010 ovlivněn určitým tlakem, který stát prostřednictvím zákonodárce vyvolal tím, že přijal novelu zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, jíž umožnil razantní snížení výkupních cen elektřiny (o cca 45 %) vyrobené ze slunečního záření, a to pro zařízení uvedená do provozu počínaje 1. 1. 2011. Období do konce roku 2010 pak bylo na poli výstavby fotovoltaických elektráren a žádostí o licence ovlivněno nejen blížící se změnou výše výkupních cen, ale jsou pro ně příznačná také nejasně stanovená pravidla – poukázat lze například na polemiky o tom, zda bylo možné provést revizi fotovoltaické elektrárny pod napětím (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 9 As 256/2015 – 229). Hektická výstavba a uvádění do provozu nových energetických zařízení na konci roku 2010 byly poznamenány tím, že stát při udělování licencí v řadě případů selhal, když některým žádostem vyhověl navzdory stavební nedokončenosti fotovoltaické elektrárny, bez ohledu na nedoložení kolaudačního souhlasu, na základě nepravé revizní zprávy nebo revizní zprávy vyhotovené tzv. od stolu či v přímé souvislosti se spácháním zločinu podplácení (viz odst. [42] tohoto rozsudku). Žaloby nejvyššího státního zástupce podané na základě jeho zvláštní aktivní žalobní legitimace podle § 66 s. ř. s., avšak s odstupem téměř tří let od doby, kdy k těmto excesům docházelo, jsou pak důsledkem systémového selhání státu a rozhodnutí správních soudů vydaná na jejich podkladě pouze částečně odhalují obraz tehdejší reality.

[22] Je třeba zdůraznit, že řízení o žalobě nejvyššího státního zástupce podle § 66 s. ř. s., jíž se domáhá zrušení správního rozhodnutí, se liší od běžného řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí v tom, že první ze jmenovaných žalob může být podána ve tříleté lhůtě, tedy dlouho po uplynutí lhůty k podání běžné správní žaloby a často také po uplynutí procesních lhůt k zahájení přezkumného řízení či obnovy řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Zrušení správního rozhodnutí na základě žaloby nejvyššího státního zástupce tak představuje zásah do již stabilizovaných právních vztahů a právní jistoty dotčených osob. S krajským soudem proto lze souhlasit v tom, že smyslem soudního přezkumu na základě takto podané žaloby není a ani nemůže být realizace neohraničeného dozoru nad absolutní správností postupů a rozhodnutí správních orgánů.

Důvodnost žaloby by proto měla být založena na závažných zjištěních, která svou intenzitou zásadně zpochybňují věrohodnost či pravdivost skutkových podkladů, z nichž vyšel správní orgán (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2016, č. j. 7 As 153/2015 – 112, ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 As 102/2015 - 30, nebo ze dne 9. 7. 2015, č. j. 4 As 84/2015 - 37).

[23] Ve věci, o níž má Nejvyšší správní soud nyní (již podruhé) rozhodovat, stěžovatelka požádala o udělení licence pro výrobu elektřiny v říjnu 2010, povinné přílohy doložila do prosince 2010, přičemž rozhodnutí o udělení licence bylo vydáno 20. 12. 2010. Vzhledem k tomu, že k připojení FVE Tuchlovice do distribuční soustavy došlo až v únoru 2011 (to bylo stěžovatelce známo již v závěru roku 2010), vznikl stěžovatelce nárok na čerpání podpory pro obnovitelné zdroje uvedené do provozu v roce 2011. Žalobu ze dne 25. 10. 2013 o zrušení rozhodnutí o udělení licence odůvodnil žalobce mimo jiné tím, že k jeho vydání došlo navzdory tomu, že stěžovatelka nepředložila kompletní žádost. Ve vztahu k revizní zprávě vyhotovené revizním technikem L. H. ve dnech 22. až 24. 11. 2010 na základě revize uskutečněné ve dnech 19. až 23. 11. 2010 namítal, že ještě šest dní po provedení revize nebyly dokončeny veškeré instalace součástí energetického zařízení FVE Tuchlovice, ačkoliv revizní technik dokončenost a zejména bezpečnost již deklaroval. Žalobce poukazoval na to, že dle protokolu stavebního úřadu a stanoviska hasičského záchranného sboru nebyly ke dni 29. 11. 2010 dokončeny instalace všech fotovoltaických panelů, které dle žalobce předmětem revize přirozeně být musely, aby u nich mohla být ověřena bezpečnost.

[24] Je však třeba zdůraznit, že mezi účastníky není sporu o tom, že v době, kdy bylo vydáno rozhodnutí o udělení licence, již byla FVE Tuchlovice zcela dokončena. Žalobce netvrdí, že k udělení licence došlo v důsledku přislíbení či poskytnutí úplatku nebo že by v této souvislosti došlo ke spáchání jiného trestného činu (či přestupku). Nesporným je také to, že stěžovatelka v řízení o udělení licence předložila žalovanému revizní zprávu, jíž chtěla prokázat, že splňuje technické předpoklady k výkonu licencované činnosti. Nespornou skutečností je i to, že vyhotovení revizní zprávy předcházela revize FVE Tuchlovice provedená odborně vyškoleným revizním technikem a že revizní technik elektrárnu na místě prohlédl a zkontroloval. Taktéž není rozporováno, že v době revize již byly dokončeny všechny elektroinstalace - vyjma montáže zhruba jedné desetiny celkového počtu fotovoltaických panelů - a tyto elektroinstalace byly prohlédnuty a jejich parametry přeměřeny s nikým nezpochybněnými výsledky, které jsou uvedeny na stranách 3 až 8 revizní zprávy. Žalobce a stěžovatelka (k jejímuž stanovisku se kloní žalovaný) se však rozcházejí v názoru, zda lze provést výchozí revizi fotovoltaické elektrárny za účelem prokázání technických předpokladů ještě před tím, než jsou na revidovaném zařízení namontovány všechny fotovoltaické panely, potažmo v odpovědi na otázku, zda lze zprávu o výchozí revizi vyhotovenou na základě revizní činnosti uskutečněné v době, kdy fotovoltaická elektrárna není osazena všemi fotovoltaickými panely, pokládat za řádnou.

[25] Úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení o kasační stížnosti tak je především přezkoumat závěr krajského soudu, že revizní zpráva L. H. byla vadná, a v případě shody s názorem krajského soudu zhodnotit, zda vady revizní zprávy dosahují takové intenzity, že bylo namístě zrušit rozhodnutí o udělení licence na úkor případné dobré víry a právní jistoty stěžovatelky.

V. 2.

[26] Podle § 5 odst. 3 věty první energetického zákona (ve znění rozhodném pro souzenou věc) musel žadatel o udělení licence k podnikání v energetických odvětvích prokázat, že má finanční a technické předpoklady k zajištění výkonu licencované činnosti. Podle § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, v rozhodném znění (dále jen „vyhláška č. 426/2005 Sb."), se technické předpoklady prokazovaly u nových energetických zařízení správním aktem vydaným stavebním úřadem (v případě FVE Tuchlovice jím měl být kolaudační souhlas) „*a dále dokladem prokazujícím splnění požadavků k zajištění bezpečnosti práce (zpráva o revizi) stanovených zvláštním právním předpisem*". Citované ustanovení vyhlášky č. 426/2005 Sb. odkazovalo na § 6c odst. 1 písm. a) zákona č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce, který v rozhodné době zněl: „*Organizace* (jimiž se dle § 3 odst. 1 téhož zákona rozumí všechny právnické osoby – pozn. Nejvyššího správního soudu) *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* (...)". Samotné fotovoltaické panely revizi nepodléhaly, pokud jejich bezpečnost deklaroval výrobce označením CE nebo tzv. prohlášením o shodě (nařízení vlády č. 190/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na stavební výrobky označované CE, účinné v rozhodné době a přijaté k provedení zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů), na čemž se ostatně účastníci řízení ve svých vyjádřeních shodují.

[27] Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem žalobce, že licence podle energetického zákona je udělována ve vztahu k výrobně elektřiny (to plyne např. z § 23 energetického zákona). Ta byla v rozhodnou dobu definována v § 2 odst. 1 písm. a) bodu 20. části věty před středníkem téhož zákona jako „*energetické zařízení pro přeměnu různých forem energie na elektřinu, zahrnující všechna nezbytná zařízení*". Na základě této definice zdejší soud v rozsudku ze dne 10. 12. 2015, č. j. 7 As 204/2015 – 66, dovodil, že v licenčním řízení musí být osvědčena bezpečnost energetického zařízení jako souboru všech jeho částí, které slouží k přeměně energie, a dodal, že fotovoltaická elektrárna slouží k přeměně energie pouze tehdy, pokud jsou její součástí funkční solární panely. „*Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že zpráva o výchozí revizi se musí vztahovat k celému energetickému zařízení, a musí být vypracována až poté, co je energetické zařízení kompletní a tvoří funkční soubor všech jeho nezbytných částí*". Obdobně judikoval Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 132/2015 – 102, když konstatoval, že „*povinnost žadatele o licenci předložit žalovanému revizní zprávu týkající se celého energetického zařízení plyne již ze samotného smyslu a účelu ustanovení § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb., kterým je poskytnout žalovanému dostatečné podklady pro to, aby mohl posoudit, zda může udělit souhlas s provozováním energetického zařízení, pro které je licence udělována*". K těmto závěrům se přiklonil také ve svém nedávném rozsudku ze dne 16. 1. 2017, č. j. 7 As 140/2016 – 99.

[28] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje správnost dříve vyslovených závěrů, které korespondují s názorem žalobce, že bezpečnost fotovoltaické elektrárny jako celku lze deklarovat až poté, co je zařízení kompletní, tedy až po montáži všech fotovoltaických panelů (a ostatních elektroinstalací). K tomuto závěru však v souzené věci dospěl jinou

cestou, než jakou zvolil v citovaných rozsudcích jeho sedmý a čtvrtý senát. Ve shodě s devátým senátem má totiž za to, že posuzování bezpečnosti fotovoltaické elektrárny je odbornou technickou otázkou (dokladem o tom jsou ostatně revizní zprávy) a že revizní zpráva slouží jako podklad pro zjištění skutkového stavu ve správním řízení. Požadavkem kladeným na revizní zprávu je pak to, aby ji revizní technik, který se tím stává spoluodpovědným za náležité zjištění skutkového stavu, zpracoval na základě všech podstatných měření a prověření na místě samém (srov. rozsudek č. j. 9 As 256/2015 – 229, zejména odst. [136] a [137]). Také s ohledem na to, že právní normy neposkytovaly návod, jak měl revizní technik při revizi postupovat, bylo třeba zjistit, jaký postup byl v rozhodnou dobu v oboru elektrorevizí souladný s obvyklými metodami v oboru (což je možné připodobnit ke zkoumání dodržení tzv. postupu *lege artis* v medicíně) a zda jej revizní technik H. dodržel. Jaké konkrétní zkoušky, měření či prohlídky měl revizní technik provést ve vztahu k fotovoltaickým panelům, je tak otázkou odbornou, a nikoli právní. Bez konkrétních odborných znalostí či zkušeností nelze *a priori* konstatovat nesprávnost tvrzení stěžovatelky, že bezpečnost fotovoltaické elektrárny lze deklarovat ještě před montáží fotovoltaických panelů, když jejich bezpečnost deklaruje výrobce označením CE, resp. prohlášením o shodě. Je-li montáž fotovoltaických panelů natolik banálním úkonem, že je vyloučena chyba, a nemusel-li by revizní technik provádět po jejich montáži žádné specifické zkoušky, měření či prohlídky a stačilo-li by zkontrolovat veškeré navazující rozvody a elektroinstalace, mohla by být řádnou i revizní zpráva vyhotovená před dokončením montáže fotovoltaických panelů na elektrárnu FVE Tuchlovice. Až na základě skutkových zjištění, zda se revizní technik dopustil pochybení (a jakých), lze zodpovědět právní otázku, jakou vypovídací hodnotu a použitelnost ve správním řízení jeho revizní zpráva měla (srov. rozsudek č. j. 9 As 256/2015 – 229, odst. [142]).

[29] Zda byl určitý postup proveden podle pravidel řemesla, závisí na jeho souladu s poznatky oboru, které byly v dané době aktuální a dostupné (přiměřeně srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 3. 2009, sp. zn. 7 Tdo 219/2005, či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2016, sp. zn. 25 Cdo 878/2014, dostupné z www.nsoud.cz). Vodítkem v souzené věci jsou české technické normy nesoucí označení ČSN. Stěžovatelce lze dát zapravdu, že české technické normy vztahující se k elektrorevizím (jimiž jsou zejména ČSN 33 1500 a ČSN 33 2000-6) nebyly dle § 4 odst. 1 věty poslední zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, v rozhodném znění, obecně závazné. Ani ustanovení § 5 odst. 3 energetického zákona (ve znění účinném do 17. 8. 2011) stanovící, že „[e]*nergetické zařízení musí mít technickou úroveň odpovídající právním předpisům a technickým normám*“ nebylo dostatečně konkrétní na to, aby shora uvedené české technické normy učinilo závaznými (v podrobnostech k této problematice viz nález Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, č. j. 4 As 31/2003 - 111, publ. pod č. 549/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 12. 10. 2010, č. j. 2 As 69/2010 – 122, nebo také čl. 45a legislativních pravidel vlády, dostupných z www.vlada.cz). To však nic nemění na tom, že české technické normy jsou považovány za kvalifikovaná doporučení a poskytovaly *„pro obecné a opakované používání pravidla, směrnice nebo charakteristiky činností nebo jejich výsledků zaměřené na dosažení optimálního stupně uspořádání ve vymezených souvislostech*“ (§ 4 odst. 3 zákona č. 22/1997 Sb. v tehdy účinném znění), a proto jsou v nich obsažené instrukce stěžejní pro zkoumání postupu *lege artis*.

[30] Dokazování před Nejvyšším správním soudem ukázalo, že problematika náležitostí revizí fotovoltaických elektráren byla v rozhodné době natolik složitá a neustálená, že ani nyní, s odstupem času, nelze nalézt mezi předními znaleckými ústavy, jakými nepochybně jsou ČVUT i VUT, shodu na tom, zda bylo pro řádné provedení tzv. výchozí revize potřeba, aby byly na fotovoltaické elektrárně nainstalovány všechny fotovoltaické panely. Zatímco ČVUT zastává názor, že tomu tak být muselo a svůj názor podpírá zněním českých technických norem, VUT (a také odborníci pod vedením Ing. Táborského, kteří zpracovali posudek předložený stěžovatelkou) na základě znění stejných technických norem dospívá k opačnému závěru, neboť je interpretuje tak, že revize se týká jen elektrických instalací, kterými však podle VUT není bezprostřední zapojení fotovoltaických panelů. VUT označuje fotovoltaické panely za zařízení, které na rozdíl od instalací není třeba revidovat, neboť je opatřeno označením CE. Úlohou Nejvyššího správního soudu není moderovat odborné disputace ani sjednotit praxi revizních techniků, nicméně aby mohl v této věci rozhodnout, musel zvolit z prezentovaných odborných názorů ten, který se v kontextu českých technických norem jeví jako přesvědčivější a který je zároveň přezkoumatelný. Za takový Nejvyšší správní soud považuje názor ČVUT, neboť tento znalecký ústav předestřel komplexní pohled na problematiku revizí a logickým a přezkoumatelným způsobem zdůvodnil závěry, k nimž dospěl.

[31] Před výstavbou fotovoltaické elektrárny, během ní, při hodnocení její bezpečnosti jakož i během následného provozu leží odpovědnost za správné provedení jednotlivých fází na bedrech více osob, ať už jde o projektanta, který má na starost zhotovení projektové dokumentace zahrnující také volbu bezpečnostních prvků, o stavebníka, revizního technika či provozovatele fotovoltaické elektrárny. Revizní technik osvědčující bezpečnost fotovoltaické elektrárny svou činností navazuje na předcházející kroky, při stvrzování bezpečnosti by tak měl vycházet z projektové dokumentace, zkontrolovat, že výstavba proběhla v souladu s ní, že byly použity všechny bezpečnostní prvky, které projektant předepsal, a že fungují tak, jak mají. S ohledem na to, že podkladem pro provádění výchozí revize je podle čl. 4.1 normy ČSN 33 1500 nazvané *Revize elektrických zařízení* (jejíž použitelnost pro revizi fotovoltaické elektrárny účastníci nezpochybňují) „*dokumentace elektrického zařízení odpovídající skutečnému provedení*“, má revizní technik ověřit shodu reálného stavu s projektovou dokumentací a případně zjištěné rozpory zanést do revizní zprávy. Pokud jde o fotovoltaické panely, ty musí být dle ČVUT při výchozí revizi již nainstalovány, jinak by nebylo možné zkontrolovat, že jejich typ a počet odpovídá projektové dokumentaci, změřit izolační stav řetězců fotovoltaických panelů (tzv. stringů) ani ověřit, že bylo provedeno ochranné pospojení panelů v souladu s návodem výrobce, eventuálně překontrolovat, že byla správně provedena další ochranná opatření předepsaná projektantem. Přestože fotovoltaické panely jsou výrobky, jejichž bezpečnost deklaruje výrobce, je třeba ve vztahu k nim ověřit například i to, že při montáži nedošlo k jejich fyzickému poškození, což je typ závady, jejíž existenci nemůže osvědčení výrobce o jejich bezpečnosti vyloučit. Po montáži fotovoltaických panelů by měl revizní technik také zkontrolovat, že byly uzemněny v souladu s projektovou dokumentací a návody výrobce (ČVUT v tomto kontextu vysvětlilo, že v případě nesprávné izolace a uzemnění fotovoltaického panelu by mohlo dojít k zavlečení napětí na rám fotovoltaického panelu a úrazu elektrickým proudem). Znalecký ústav ČVUT se domnívá, že revizní technik by měl taktéž prohlídkou zkontrolovat, že zapojené předměty nesou označení CE (jejich počet dosahující mnohdy desítek tisíc není důvodem pro zjednodušení revizní činnosti a

rezignace na tento úkon). Tento názor dle Nejvyššího správního soudu koresponduje s čl. 2.1 normy ČSN 33 1500 ve znění změny Z4, podle něhož je možno uvést nová zařízení do provozu jen tehdy, byl-li jejich stav z hlediska bezpečnosti ověřen výchozí revizí, popřípadě doložen příslušným dokladem, kterým je dle poznámky pod čarou „*označení CE na výrobku spolu s prokazatelným označením výrobce nebo dodavatele výrobku* (...)“ nebo „*písemné prohlášení o shodě*“. Neověří-li tedy revizní technik, že fotovoltaické panely mají označení CE, popř. že jsou k nim vydána prohlášení o shodě, nemůže si být jist tím, že jsou jako výrobky bezpečné a že je nemusí revidovat. Že jsou opatřeny označením CE (popř. že k nim byla vydána písemná prohlášení o shodě), nemůže zkontrolovat, pokud nejsou fotovoltaické panely v době revize na fotovoltaické elektrárně přítomny.

[32] Závěr znaleckého ústavu ČVUT o nezbytné instalaci fotovoltaických panelů před provedením výchozí revize nadto podporuje znění normy ČSN 33 2000-6 nazvané *Elektrické instalace nízkého napětí – Část 6: Revize*, jejíž aplikovatelnost na revizi fotovoltaických elektráren stěžovatelka ve svých posledních dvou vyjádřeních zpochybňuje. Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelky, že čl. 11.4 normy ČSN 33 2000-1, podle něhož tato norma není určena pro výrobu a přenos elektrické energie a pomocné zařízení těchto soustav, upravuje také působnost normy ČSN 33 2000-6. Naposledy zmiňovaná norma totiž samostatně vymezuje svou působnost (slovy normy rozsah platnosti), a to velice široce, když specifikuje, že „*stanoví požadavky pro výchozí a pravidelnou revizi elektrické instalace*“. V otázce působnosti norma neodkazuje na ČSN 33 2000-1 ani ze své působnosti výslovně nevylučuje výrobu elektrické energie. Také z informativní přílohy NB k normě ČSN 33 2000-6 je zřejmé, že její působnost je široká, neboť se zde uvádí: „*Norma platí pro výchozí revize elektrických instalací, tj. sestav vzájemně spojených elektrických zařízení (elektrických předmětů), které mají koordinované charakteristiky, sloužící k plnění jednoho nebo několika určených úkolů*“. I kdyby však původním účelem normy nebylo stanovit žádoucí postup při revizi fotovoltaických elektráren, je nepochybné, že z ní revizní technici při absenci jiných konkrétních norem dopadajících na tuto problematiku běžně vycházeli a odkazovali na ni (viz revizní zpráva L. H. vydaná k FVE Tuchlovice nebo obě revizní zprávy J. B., jejichž částmi Nejvyšší správní soud provedl důkaz). Že tato norma byla v rozhodnou dobu při revizích uplatňována, plyne také z výslechů zaměstnanců znaleckých ústavů. V situaci, kdy zde nebyla jiná dostupná, aktuální a současně dostatečně podrobná norma, bylo namístě, aby zodpovědný a pečlivý revizní technik aplikoval doporučení stanovená normou ČSN 33 2000-6 přiměřeně i na revizi fotovoltaických elektráren (i za předpokladu, že by byl správný názor stěžovatelky, že tato norma na revizi tohoto typu energetického zařízení neměla dopadat). Dle čl. 61.2.2 normy ČSN 33 2000-6 přitom prohlídka při výchozí revizi musí být provedena, aby se potvrdilo, že trvale připojené elektrické předměty 1) vyhovují bezpečnostním požadavkům příslušných norem pro zařízení, 2) jsou řádně zvoleny a instalovány v souladu s HD 60364 a s návody výrobců a 3) nejsou viditelně poškozeny do té míry, že by to mohlo ohrozit jejich bezpečnost. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem ČVUT, že fotovoltaické panely jsou trvale připojenými elektrickými předměty, neboť se po jejich instalaci nepředpokládají přesuny či jiná manipulace. Že fotovoltaický panel může být v případě závady odpojen a vyměněn, nemění nic na předpokladu, že nestane-li se nic mimořádného, bude po montáži sloužit k výrobě elektřiny po celou dobu své životnosti. Citovaný článek normy tak přispívá k přesvědčivosti argumentace ČVUT, že revizní technik měl po montáži fotovoltaických panelů zkontrolovat minimálně to, že jejich typ i počet odpovídá projektové dokumentaci,

že jsou opatřeny označením CE nebo prohlášením o shodě, byly nainstalovány podle návodu výrobce a projektu a nedošlo k jejich poškození.

[33] Doporučení dle normy ČSN EN 62446 z června 2010 (nazvané *Fotovoltaické systémy spojené s elektrorozvodnou sítí – Minimální požadavky na systémovou dokumentaci, zkoušky při uvádění do provozu a kontrolu*), jejíž dopady na postup revizních techniků byly taktéž diskutovány během jednání před Nejvyšším správním soudem, nelze v této věci zohlednit pro účely zjišťování postupu *lege artis*. Tato norma nebyla v rozhodnou dobu přeložena do češtiny a při jednání vyšlo najevo, že její existence byla odborné veřejnosti známa až od roku 2013, kdy byla neoficiálně přeložena z anglického jazyka (ČVUT se o její existenci dozvědělo až v souvislosti s posudkem zadaným žalovaným v roce 2013 a jeho zpracovatelé sami pomáhali s překladem). Tuto normu proto nelze pokládat za tehdy dostupný poznatek oboru elektrorevizí (jak vyžaduje judikatura citovaná v odst. [29]).

[34] Nejvyšší správní soud se tedy přiklání k závěrům znaleckého ústavu ČVUT. Jeho tvrzení, že bezpečnost fotovoltaické elektrárny jako celku lze osvědčit až po montáži fotovoltaických panelů, lze podpořit také vyjádřeními Technické inspekce České republiky jakožto organizace zřízené k výkonu státního odborného dozoru nad bezpečností vyhrazených technických zařízení. Pokud jde o závěry znaleckého ústavu VUT a znalců pod vedením Ing. Táborského, kteří na objednávku stěžovatelky zpracovali posudek z února 2016, ty nepokládá zdejší soud za plně přezkoumatelné a navíc má některé z nich za vyvrácené přesvědčivějšími názory znaleckého ústavu ČVUT (také stěžovatelka ostatně připustila, že VUT nebylo schopno svůj - dle jejího mínění správný – názor patřičně zdůvodnit). Znalecký ústav VUT a Ing. Táborský konstatují, že fotovoltaické panely nemusely být v době tzv. výchozí revize na fotovoltaické elektrárně namontovány, neboť jejich bezpečnost deklaroval výrobce a montáž je jednoduchá a prakticky nemůže dojít k chybě. Tento závěr se však jeví jako zjednodušený s ohledem na to, že výrobce svým prohlášením nemůže vyloučit taková bezpečnostní rizika, která připadají v úvahu až při a po montáži panelů. Znalecký ústav VUT ani znalci pod vedením Ing. Táborského neozřejmili, proč revizní technik nemusel po montáži alespoň vizuálně zkontrolovat soulad fotovoltaických panelů s projektovou dokumentací, uzemnění fotovoltaických panelů a jejich nepoškozenost. Na otázku, jak revizní technik ověřil, že fotovoltaické panely byly skutečně opatřeny atestem od výrobce v situaci, když nebyly na elektrárně namontovány, a tedy nebylo možno zkontrolovat, že měly označení CE, znalecký ústav VUT odpověděl tak, že revizního technikovi by musel být předložen nějaký podklad, z něhož by tuto informaci mohl vyčíst. Zobecňující závěr VUT, že v době revize fotovoltaické elektrárny nemusely být namontovány všechny panely, tudíž nemůže mít obecnou platnost, ale může se týkat jen takových situací, kdy fotovoltaické panely sice ještě nebyly namontovány, ale byly již alespoň pořízeny (jinak by předkladatel nemohl autentickým prohlášením o shodě disponovat). Lze lidsky pochopit, že v hektické atmosféře vyvolané koncem roku 2010 přijetím právní úpravy snižující pro zařízení uvedená do provozu od 1. 1. 2011 výkupní ceny elektřiny (viz odst. [21] a [23] tohoto rozsudku) nepovažovali v praxi se pohybující revizní technici za realistické kontrolovat každý jednotlivý z tisíců či desítek tisíců fotovoltaických panelů. I v takovém případě však má Nejvyšší správní soud pochybnosti o pečlivosti a dostatečně obezřetném postupu revizního technika, který by se spokojil s písemnými podklady k fotovoltaickým panelům, aniž by na místě osvědčil, přinejmenším namátkovou kontrolou reprezentativního vzorku,

že se jedná skutečně o tytéž panely, které měly být montovány. Znaleckému posudku VUT nadto na přesvědčivosti zcela zásadně ubírá to, že revizní zprávu L. H. prohlásil za bezvadnou a komplexní bez toho, aby si vyžádal projektovou dokumentaci fotovoltaické elektrárny FVE Tuchlovice, a seznámil se s tím, jaká bezpečnostní opatření měla být podle projektanta na elektrárně realizována.

[35] Dokazování tedy vyústilo v závěr, že v souladu s poznatky oboru dostupnými v roce 2010 mohla být zpráva o tzv. výchozí revizi fotovoltaické elektrárny způsobilá deklarovat bezpečnost energetického zařízení jako celku pouze v případě, že revize byla provedena až poté, co byly na elektrárně namontovány všechny fotovoltaické panely. Pochybil ten revizní technik, který v rozhodné době osvědčil bezpečnost celé fotovoltaické elektrárny bez toho, aby předtím (mimo jiného) zkontroloval, že skutečný stav fotovoltaické elektrárny odpovídá projektové dokumentaci (včetně kontroly typu a počtu fotovoltaických panelů) že fotovoltaické panely jsou opatřeny označením CE nebo že k nim byla vydána prohlášení o shodě, že byly namontovány a uzemněny v souladu s návody výrobců a že nejsou viditelně poškozeny do té míry, aby tím byla ohrožena bezpečnost zařízení.

V. 3.

[36] S ohledem na zjištění dle předchozí části nezbývá než konstatovat, že postup revizního technika H., který revidoval a následně osvědčil bezpečnost FVE Tuchlovice v době, kdy nebyla dokončena montáž fotovoltaických panelů, nebyl správný. Zjištění, že na FVE Tuchlovice nebyly namontovány všechny fotovoltaické panely, měl revizní technik srozumitelně zanést do revizní zprávy a specifikovat, jak se revidované zařízení liší od projektu. Revizní technik naproti tomu v úvodní popisné pasáži revizní zprávy nejspíše opsal údaje z projektové dokumentace a uvedl, že na FVE Tuchlovice je použit určitý počet fotovoltaických panelů konkrétního typu a ty jsou spojeny do 638 kusů řetězců. Během výslechu před Policií ČR dne 20. 5. 2014 revizní technik H. uvedl, že fotovoltaické panely nekontroloval a nezajímaly ho, neboť na ně se revize nevztahuje, kontrolovat podle něj bylo třeba až navazující rozvody (viz úřední záznam založený v přílohové obálce na č. l. 213 spisu krajského soudu). Stejně vyznělo i jeho písemné vyjádření ze dne 24. 9. 2014 předložené stěžovatelkou. Revizní technik tak jednoznačně pochybil, když nezkontroloval shodu projektové dokumentace s reálným stavem a nevyjádřil svůj odborný názor o vlivu zjištěného nesouladu na závěr o bezpečnosti FVE Tuchlovice. Z výsledného konstatování, že „[z]*ařízení je schopné z hlediska bezpečnosti dalšího provozu*“, nicméně lze dovodit, že se domníval, že montáž fotovoltaických panelů nemá na bezpečnost fotovoltaické elektrárny žádný vliv. Tento jeho názor pak ústil v další pochybení, kterým bylo to, že vůbec neprovedl revizi s fotovoltaickými panely související (nekontroloval jejich typ, počet, nepoškozenost, pospojení a montáž, případně uzemnění). Revizní zpráva, kterou stěžovatelka doložila k žádosti o udělení licence na výrobu elektřiny, tudíž neprokazovala bezpečnost FVE Tuchlovice v celém jejím rozsahu, neboť revizní technik neprovedl všechny nezbytné kroky k osvědčení bezpečnosti, které odpovídaly tehdy dostupným poznatkům.

[37] Revizní zpráva má v licenčním řízení nezastupitelný význam, neboť slouží jako podklad pro zjištění skutkového stavu věci, a proto je velice podstatné, zda údaje v ní uvedené odpovídají skutečnosti a zda osvědčuje bezpečnost fotovoltaické elektrárny ve

skutečné podobě (srov. již zmiňovaný rozsudek č. j. 7 As 140/2016 – 99, či rozsudky ze dne 3. 12. 2015, č. j. 9 As 19/2015 - 141, nebo ze dne 15. 12. 2015, č. j. 9 As 30/2015 - 70). V rozsudku č. j. 9 As 30/2015 - 70 Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[j]*estliže vznikly pochybnosti o tom, zda se revizní zpráva vztahuje k energetickému zařízení v podobě deklarované ve smlouvě o dílo (zejména počet a složení jednotlivých panelů), tedy v podobě, v jaké měla být elektrárna vystavěna, pak bylo povinností správního orgánu a soudu tyto pochybnosti rozptýlit. Žalovaný za této situace nebyl oprávněn licenci udělit*“. Poukázat lze také na rozsudek č. j. 4 As 132/2015 – 102, podle něhož „[p]*řipuštění názoru, že prokázání zajištění bezpečnosti práce pouze ve vztahu k části zařízení je pro účely udělení licence dostatečné, by dle názoru zdejšího soudu mohlo vést k nežádoucímu stavu představujícímu možnost žalovaného udělit licenci k provozování zařízení i za situace, kdy není zcela jisté, zda všechny jeho součástí ve svém vzájemném propojení splňují požadavky pro bezpečný provoz.*“ Předložení revizní zprávy, která se vztahuje jen k části fotovoltaické elektrárny nebo která neosvědčuje bezpečnost fotovoltaické elektrárny ve skutečné podobě, má dle judikatury Nejvyššího správního soudu vést k zamítnutí žádosti o udělení licence na výrobu elektřiny. Taková revizní zpráva totiž dostatečně neprokazuje splnění technických předpokladů, a není způsobilým podkladem pro náležité zjištění skutkového stavu věci ve správním řízení (obdobně srov. rozsudek č. j. 7 As 204/2015 – 66). V případě, že údaje v revizní zprávě neodpovídají skutečnosti, může to vyvolat její nevěrohodnost, resp. nepoužitelnost v řízení o udělení licence. „*To samozřejmě bude vždy odvislé od povahy zjištěného nedostatku, jeho rozsahu, intenzity a dalších konkrétních skutkových okolností. S ohledem na výše uvedenou judikaturu lze uvedené závěry použít nejen pro řízení o udělení licence, ale (při zohlední dobré víry atp.) i pro řízení ve smyslu § 66 odst. 2 s. ř. s., ve kterém je soudem posuzováno správní rozhodnutí na základě žaloby nejvyššího státního zástupce*“ (rozsudek č. j. 7 As 140/2016 – 99).

[38] V nyní souzené věci je třeba mít na zřeteli právě to, že soudní řízení bylo zahájeno k žalobě nejvyššího státního zástupce podle § 66 s. ř. s. Ke zrušení rozhodnutí o udělení licence by tak mělo dojít jen na základě závažných důvodů vyvažujících rizika a negativní důsledky zpětného přehodnocení právních vztahů založených zrušovaným rozhodnutím. Žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem je totiž důvodná pouze v případech, kdy je nezákonnost napadeného rozhodnutí natolik intenzivní, že narušuje závažný veřejný zájem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016 – 48). Z toho pak plyne, že ne každá vada, která by jinak byla důvodem pro neudělení licence, je vadou, pro kterou lze zpětně s velkým časovým odstupem na základě mimořádného procesního postupu zrušit rozhodnutí, jímž byla licence pravomocně udělena. Zjištěné vady musí zakládat natolik závažné pochybení, že je třeba upřednostnit zrušení licence před principem ochrany dobré víry a právní jistoty (srov. rozsudek č. j. 2 As 103/2015 – 171, vydaný v předcházejícím řízení o kasační stížnosti stěžovatelky).

[39] Krajský soud shledal závažnost zjištěného pochybení v tom, že zpráva o revizi „*jako jediná listina předkládaná žalovanému v licenčních řízeních osvědčuje bezpečnost a dokončenost elektrárny a celkový instalovaný výkon elektrárny*“. Rozhodnutí o udělení licence se tak dle jeho názoru „*ve vztahu k celkovému instalovanému výkonu, na který byl výkon licencované činnosti povolen, a ve vztahu k faktické dokončenosti elektrárny neopírá o řádný skutkový podklad. Jedná se přitom o vadu, kterou nelze dodatečně zhojit ani v řízení před zdejším soudem*“. Jak ukázalo dokazování provedené zdejším soudem v této věci, nelze na výše

citované závěry ve vztahu k požadavku na dokončení nezbytných elektroinstalací výrobny pohlížet jako na nesprávné, byť v době, kdy je krajský soud vyslovil, nebyly dostatečně podloženy. Krajský soud neuvedl, z jakých právních norem tyto požadavky dovodil, a neopatřil si pomocí odborného posouzení skutkový podklad pro úvahu o řádnosti předložené revizní zprávy (zjištění, zda lze osvědčit bezpečnost i bez instalace všech solárních panelů). Není-li z odůvodnění rozsudku zřejmé, jak soud ke svým, pro tuto věc klíčovým, závěrům dospěl, jedná se o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[40] Na revizní zprávu je třeba nahlížet jako na dokument osvědčující bezpečnost práce [viz § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb.] a s tím související bezpečnost budoucího provozu energetického zařízení (což je patrné zejména z normy ČSN 33 1500). Právní předpisy (ani české technické normy) však nestanovovaly, že revizní zprávou měla být osvědčena *stavební* dokončenost energetického zařízení ve všech jeho prvcích. Tento účel se naproti tomu pojil s kolaudačním souhlasem, umožňujícím uvedení do provozu (který v licenčním řízení předložen byl). Bylo na bedrech stavebního úřadu, aby zkontroloval, že stavba byla provedena v souladu se stavebním povolením a ověřenou stavební dokumentací, v souladu se závaznými stanovisky dotčených orgánů a za dodržení obecných požadavků na výstavbu [§ 122 odst. 3 věta první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění]. Kolaudační souhlas je dokladem o povoleném účelu užívání stavby (věta třetí téhož ustanovení) a vzhledem k tomu, že jej lze vydat pouze k dokončené stavbě, popřípadě části stavby schopné samostatného užívání (§ 119 stavebního zákona), lze jej považovat také za doklad osvědčující stavební dokončenost elektrárny. Kolaudační souhlas nadto osvědčuje bezpečnost stavby, neboť se před jeho udělením zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí (§ 122 odst. 3 věta druhá stavebního zákona). Přestože revizní zpráva i kolaudační souhlas slouží k ověření bezpečnosti fotovoltaické elektrárny, je bezpečnost na základě každého z těchto dvou dokumentů posuzována jinou optikou, a tudíž se nejedná o vzájemně zaměnitelné dokumenty. Revizní technik kontroluje ty aspekty stavby a jejího budoucího provozu, pro jejichž hodnocení stavební úřad není kompetentní. Stavební úřad (resp. jeho zaměstnanci) nedisponuje takovými odbornými znalostmi, a tudíž sám neověřuje bezpečnost energetického zařízení v rozsahu, v jakém tak činí revizní technik. V tomto ohledu má tedy revizní zpráva nezastupitelný význam (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 114/2015 – 36).

[41] Co se osvědčení bezpečnosti týče, revizní zpráva je v části, kde na straně 2 vyvolává dojem, že fotovoltaické panely nechyběly, a současně postrádá jednoznačné sdělení, že údaje o panelech a jejich spojení revizní technik pouze převzal z projektové dokumentace, aby revidovanou FVE Tuchlovice identifikoval, přinejmenším zmatečná, zavádějící a může působit nepravdivě. Ještě důležitější je to, že revizní technik neprovedl ve vztahu k fotovoltaickým panelům před osvědčením bezpečnosti FVE Tuchlovice nezbytné prohlídky (viz odst. [36] tohoto rozsudku), a tudíž jeho revizní zpráva nebyla z objektivních hledisek dostatečná a nebyla způsobilým podkladem pro zjištění skutkového stavu v rozsahu potřebném pro správní řízení. Tyto vady jsou závažné a s ohledem na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu mohou být důvodem pro zrušení rozhodnutí o udělení licence, neboť zpochybňují věrohodnost či pravdivost

závěru o bezpečnosti FVE Tuchlovice jako celku, z něhož vycházel žalovaný při svém rozhodování.

[42] K tvrzení stěžovatelky, že důvodem pro zrušení rozhodnutí o udělení licence mohou být jen takové vady, které se svou závažností blíží spáchání trestného činu, Nejvyšší správní soud připomíná, ke zrušení rozhodnutí o udělení licence v minulosti sice došlo na základě žaloby podle § 66 s. ř. s. v případě, kdy licence byla udělena v přímé souvislosti se spácháním zločinu podplácení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 6 As 173/2014 – 186). Následovala však řada dalších případů, kdy důvod zrušení licence nijak nesouvisel s tím, zda byl spáchán trestný čin. Lze například připomenout, že ke zrušení pravomocně udělené licence vedlo zjištění, že fotovoltaická elektrárna nebyla ještě měsíc po vydání rozhodnutí o udělení licence dokončena a revizní zpráva byla zřejmě vyhotovena tzv. od stolu (viz již citovaný rozsudek č. j. 9 As 173/2015 – 71); žadatel vůbec nedostál své povinnosti prokázat splnění technických předpokladů, neboť nedoložil kolaudační souhlas, nýbrž pouhou žádost o vydání kolaudačního souhlasu, a tu navíc neopatřenou podacím razítkem, a revizní zpráva se týkala *„jen a pouze nízkonapěťové části mezi trafostanicí se dvěma rozvaděči“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 132/2015 – 102); v licenčním řízení předložená revizní zpráva nebyla pravá, protože podpis na ní byl zfalšovaný (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 331/2015 – 136); revizní technik vyhotovil revizní zprávu tzv. od stolu, tedy bez toho, aby fotovoltaickou elektrárnu předem navštívil a zkontroloval - krátce ji navštívil až po vyhotovení revizní zprávy, přičemž ani tehdy neprovedl měření či detailní kontrolu (rozsudek č. j. 9 As 256/2015 – 229); obsah revizní zprávy byl zcela znevěrohodněn (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 74/2016 – 249); fotovoltaická elektrárna nebyla ještě několik měsíců po udělení licence dokončena a nebylo možné dovodit, zda revizní zpráva osvědčovala splnění technických předpokladů (bezpečnost) v plném rozsahu (rozsudek č. j. 7 As 140/2016 – 99).

V. 4.

[43] Navzdory závažným pochybením shledaným v této věci je však třeba přihlédnout k významným skutečnostem, které v tomto konkrétním případě svědčí o existenci dobré víry stěžovatelky, jež představuje překážku pro zrušení licence udělené pět let před rozhodnutím krajského soudu.

[44] Obecně lze poznamenat, že kritérium dobré víry sice není zákonem definováno, avšak je trvalou součástí právního řádu (srov. § 2 odst. 3 správního řádu). Dobrá víra, jakožto neurčitý právní pojem, byla popsána v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011 – 102, jako nezaviněná nevědomost, jež chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem. Zda účastníkovi svědčí dobrá víra, záleží vždy na konkrétních skutkových i právních okolnostech; pro její vznik a trvání je podstatná nejen doba, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti (např. již zmiňovaný rozsudek č. j. 4 As 132/2015 – 102). Zvláště v případech čistě vertikálních vztahů (stát – jednotlivec), v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního

práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno prvek právní jistoty za naplnění nutného vstupního předpokladu existence dobré víry jedince, resp. za neexistence skutečností opravňujících k závěru, že dobrá víra dána není, pokládat za kardinální a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud ano, aby zásadně nesl následky svých pochybení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010 - 232).

[45] K otázce dobré víry Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014 – 36, který se týkal zrušení rozhodnutí o umístění stavby v přezkumném řízení, konstatoval, že „*stavebník se nemůže zpravidla dovolávat dobré víry tehdy, pokud realizoval záměr bez povolení, případně jej realizoval způsobem odlišným od schválené projektové dokumentace, anebo sám způsobil, že stavební úřad nemohl řádně splnit svoji zákonnou povinnost posoudit záměr a vydat takové rozhodnutí, které by vycházelo z pravdivého vylíčení rozhodných skutečností. Jedná se tedy ve všech případech o závažné chyby na straně stavebníka.* (...) *Vedle toho nelze přiznat dobrou víru ani takovému jednání stavebníka, které je bezpochyby v příkrém a naprosto zjevném rozporu se základními zásadami územního plánování, ochrany životního prostředí a veřejného zdraví A to ani tehdy, pokud stavebník neuvede stavební úřad v omyl a stavební úřad povolení k umístění či ke stavbě v rozporu se zákonem vydá. V ostatních případech však nelze na stavebníka plně přenášet povinnosti orgánů státní správy. Pokud by jakékoliv nedostatky žádosti stavebníka automaticky vylučovaly vznik a existenci jeho dobré víry, odpovídal by stavebník za správnost interpretace právní úpravy. Za posouzení souladu záměru se zákonnými požadavky jsou ovšem v první řadě zodpovědné správní orgány*“ (důraz přidán). Touto logikou lze pohlížet i na projednávaný případ, neboť východiska jsou stejná – podobně jako při aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu má být závažnost zjištěných pochybení poměřována vzhledem k ochraně práv nabytých v dobré víře. I zde přitom obdobně platí, že nenabyla-li stěžovatelka práva v dobré víře, může dojít ke zrušení rozhodnutí o udělení licence, i pokud zjištěná pochybení nedosahují vysoké závažnosti (srov. rozsudek ze dne 17. 2. 2016, č. j. 2 As 277/2015 - 44).

[46] Stěžovatelka založila svou argumentaci o existenci dobré víry mimo jiné na tom, že byla pouhým finančním investorem, a tak od ní nebylo možno očekávat dostatek odborných znalostí k tomu, aby kvalifikovaně posoudila nepřesnosti v postupu svých odborných dodavatelů. K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že po žadateli o udělení licence lze požadovat, aby při volbě dodavatelů či revizního technika postupoval obezřetně a nebyl pouhým pasivním příjemcem jejich výstupů, ale aby též přiměřeně kontroloval, zda tyto netrpí vadami. Ze slepé a bezmezné důvěry v práci dodavatelů a revizního technika lze dobrou víru dovozovat jen těžko (srov. rozsudek č. j. 9 As 256/2015 – 229). Na druhou stranu lze po osobě bez odborných technických znalostí požadovat právě jen přiměřenou, běžnou míru obezřetnosti.

[47] Podstatné pro tuto věc je, že nic nenasvědčuje tomu, že státem autorizovaný revizní technik postupoval úmyslně či vědomě chybně. Naopak lze z jeho výpovědi učiněné před policejním orgánem usoudit, že byl přesvědčen, že fotovoltaické panely revizi nepodléhají, a proto je neučinil předmětem své kontroly. Vyhotovil revizní zprávu, v níž nijak neindikoval, že by po montáži všech fotovoltaických panelů měla následovat revizní zpráva další. Jeho revizní zprávu stěžovatelka předložila ke své žádosti o udělení licence,

přičemž nelze dovodit, že by se snažila zastírat, že v době revize nebyly namontovány všechny fotovoltaické panely. Je tomu tak proto, že přímo ve stěžovatelkou současně předloženém kolaudačním souhlasu bylo uvedeno, že dne 9. 11. 2010 byl vydán zákaz užívání stavby pro její nedokončenost, dne 29. 11. 2010 se konala prohlídka stavby *před jejím dokončením* (revize proběhla ve dnech 19. až 23. 11. 2010) a až dne 15. 12. 2010 byl vydán kolaudační souhlas. Žalovaný mohl na základě dodaných podkladů jednoduše zjistit, a také zřejmě zjistil, že revize byla vykonána ještě v době, kdy FVE Tuchlovice nebyla kompletní. Na to, že revizní zpráva v této podobě nemůže osvědčit bezpečnost elektrárny v plném rozsahu, však stěžovatelku neupozornil, nevyzval ji k odstranění vad revizní zprávy a pokládal revizní zprávu za dostatečnou.

[48] Vada revizní zprávy byla v rozhodující míře způsobena nesprávným postupem revizního technika, který nemá původ v nedbalosti či dokonce v úmyslu obejít pravidla, ale v jeho objektivně (z dnešního pohledu zpětně viděno) chybném odborném názoru (v té době však nikoli ojedinělém), že fotovoltaických panelů se revize netýká. Nesprávnost této teze vyplynula teprve z obsáhlého dokazování třemi znaleckými posudky před Nejvyšším správním soudem, spojeného s množstvím právních úvah o závaznosti a dostupnosti pravidel obsažených v technických normách v oboru elektrorevizí a provedeného až několik let poté, co se v hektické atmosféře konce roku 2010 otázka licencí řešila a podklady pro ně příslušnými revizními techniky zpracovávaly.

[49] Stěžovatelce za těchto specifických okolností nelze vytýkat, že chybu v postupu revizního technika neodhalila, a to tím spíše v situaci, kdy se ani renomované znalecké ústavy dodnes neshodují, zda a co bylo třeba kontrolovat ve vztahu k fotovoltaickým panelům a zda bylo možné deklarovat bezpečnost fotovoltaické elektrárny před jejich montáží. Sám žalovaný navíc během jednání před Nejvyšším správním soudem dne 8. 2. 2017 stvrdil, že v revizních zprávách z roku 2010 bylo běžně uváděno, že revizní technik vycházel ohledně údajů týkajících se fotovoltaických panelů z předložené projektové dokumentace, aniž by je překontroloval, což dokresluje tehdejší praxi, jejíž vadnost stěžovatelka nemohla ani při běžné míře obezřetnosti rozpoznat. Na předmětné revizní zprávě jako na podkladu pro rozhodnutí o udělení licence se projevily důsledky nedostatečného a nejednoznačného normativního rámce stanovícího postup pro výkon revizní činnosti, ať již šlo o závazné právní předpisy či doporučující české technické normy. Nelze proto dospět k závěru, že postup revizního technika, který předmětem revize neučinil fotovoltaické panely, a jednání stěžovatelky během správního řízení byly ve *zjevném* příkrém rozporu s tehdejší normativní úpravou. Skutková zjištění v souzené věci nenasvědčují tomu, že by stěžovatelka požádala o udělení licence s vědomím, že zákonem stanovené podmínky nesplňuje, že by žalovanému zastřela podstatné skutečnosti nebo se jej snažila uvést v omyl, pokud jde o osvědčení bezpečnosti zařízení. Dobrá víra stěžovatelky v oprávněnost práv nabytých z rozhodnutí o udělení licence a jeho zákonnost může pramenit také z toho, že FVE Tuchlovice byla v době udělení licence podle toho, co v řízení vyšlo najevo, nepochybně zcela dokončena. Žádné okolnosti, které by dobrou víru stěžovatelky přímo zpochybňovaly, tak v řízení nevyšly najevo.

[50] Nejvyšší správní soud tedy má na rozdíl od krajského soudu za to, že dobrou víru stěžovatelky se nepodařilo vyvrátit. Stěžovatelka mohla důvodně spoléhat, že právní vztahy a práva založené rozhodnutím o udělení licence budou šetřeny a respektovány a

nedojde k jejich zpětnému popření. Za těchto skutkových a právních okolností by bylo nepřiměřené a nespravedlivé upřednostnit zrušení rozhodnutí o udělení licence před zájmem na ochraně dobré víry a právní jistoty. Nedůslednost při tvorbě legislativy jakož i technických norem a při výkonu veřejné správy musí jít v tomto případě k tíži státu. Protože Nejvyšší správní soud posoudil tuto otázku jinak než krajský soud, je naplněn stížní důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

V. 5.

[51] Po zhodnocení důvodnosti stěžejní části kasačních výtek se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou týkající se dokazování záznamy o vysvětleních podaných na policii v Hradci Králové. Třebaže se lze domnívat, že stěžovatelka na této kasační námitce již netrvá, neboť při jednání před Nejvyšším správním soudem sama navrhovala, aby bylo dokazováno úředním záznamem o výslechu A. Č., explicitní požadavek, aby se soud touto otázkou již nezabýval, nevyjádřila. Nejvyšší správní soud proto tuto námitku posoudil, její důvodnost však neshledal.

[52] Na dokazování podle soudního řádu správního se přiměřeně užijí ustanovení zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř."). Podle § 125 o. s. ř. „[z]*a důkaz mohou sloužit všechny prostředky, jimiž lze zjistit stav věci, zejména výslech svědků, znalecký posudek, zprávy a vyjádření orgánů, fyzických a právnických osob, notářské nebo exekutorské zápisy a jiné listiny, ohledání a výslech účastníků*". Nejvyšší správní soud nikterak nevylučuje, že v rámci přezkumu rozhodnutí správních orgánů vydaných v některých specifických typech řízení, zejména v řízeních o přestupcích, by důkaz úředním záznamem o podaném vysvětlení, vyhotovený policií, nemohl sám o sobě obstát, neboť ani doznání nezbavuje správní orgán povinnosti zjistit takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a proto pořízení úředních záznamů nemůže z povahy věci samo o sobě naplnit požadavek na dostatečné zjištění skutkového stavu věci (k tomu blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 – 115, publ. pod č. 1856/2009 Sb. NSS). Tato východiska však nelze bez dalšího aplikovat i na soudní přezkum rozhodnutí vydaných v ostatních typech správních řízení. Podstatou řešené věci je posouzení otázky prokázání splnění technických předpokladů k provozování energetického zařízení, nikoli posouzení otázky viny a trestu stěžovatelky či některých jejích statutárních orgánů nebo zaměstnanců, a tudíž za takových okolností není důvod uplatnit na proces dokazování v posuzovaném případě analogicky příslušné zásady trestního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 132/2015 – 102). Ostatně také Nejvyšší soud, vázán v civilním řízení stejným pravidlem vyjádřeným v § 125 o. s. ř., vyslovil, že „[o]*bčanský soudní řád nikterak nezapovídá, aby soud v civilním řízení zohledňoval i vyjádření učiněná v rámci trestního řízení, k nimž by soudu v řízení trestním nebylo umožněno přihlédnout. Je na soudu, aby v rámci volného hodnocení důkazu posoudil, jakou mají tato vyjádření vypovídací hodnotu a nakolik se v kontextu jiných v řízení provedených důkazů jeví jako přesvědčivá*" (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. 28 Cdo 3258/2014). Není tedy vyloučeno, aby soudy ve správním soudnictví prováděly dokazování prostřednictvím záznamu o vysvětlení pořízeného policejním orgánem. Přesto by však s takovým důkazním prostředkem mělo být zacházeno obezřetně a informace z něj získané by měly být hodnoceny pečlivě a ve vzájemných souvislostech s ostatními provedenými důkazy (srov.

již několikrát citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 132/2015 – 102, nebo rozsudek ze dne 18. 8. 2016, č. j. 9 As 74/2016 - 249).

[53] Krajský soud vycházel z úředních záznamů o vysvětleních podaných zaměstnancem hasičského záchranného sboru Bc. Z. B. a bývalou referentkou Městského úřadu ve Stochově A. Č. Prostřednictvím těchto dvou úředních záznamů mělo být objasněno, že při ohledání stavby dne 9. 11. 2010 nebyla FVE Tuchlovice dokončena, neboť na ní nebyla namontována zhruba desetina fotovoltaických panelů; ke dni 13. 12. 2010 však již bylo vše v pořádku. Sám krajský soud poznamenal, že z těchto úředních záznamů nic relevantního nevyplynulo. Ze záznamu o vysvětlení podaném revizním technikem L. H. pak krajský soud vyvodil, že v době revize nebyly namontovány všechny fotovoltaické panely a revize probíhala v době, kdy FVE Tuchlovice nebyla stavebně zcela dokončena. Skutečnosti, které krajský soud zjistil z úředních záznamů, nebyly v soudním řízení sporné a pouze podpůrně sloužily k dokreslení skutkového stavu věci. Krajský soud nepochybil, pokud k obsahu úředních záznamů přihlédl.

VI. Závěr a náklady řízení

[54] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že postup revizního technika H. během revize FVE Tuchlovice nebyl správný a revizní zpráva nebyla způsobilým podkladem pro osvědčení bezpečnosti fotovoltaické elektrárny jako celku. Za nepřezkoumatelný však považuje názor, že účelem revizní zprávy bylo osvědčit kromě bezpečnosti také dokončenost FVE Tuchlovice. Při poměřování závažnosti zjištěných vad revizní zprávy se zásahem do dobré víry a principu ochrany právní jistoty stěžovatelky dochází Nejvyšší správní soud k závěru, že není namístě rozhodnutí o udělení licence z těchto důvodů zrušit.

[55] Nejvyšší správní soud tedy shledal, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek v rozsahu výroků I., III., IV. a V. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Ačkoliv stěžovatelka svou kasační stížností původně brojila proti celému napadenému rozsudku, při jednání vyjasnila, že míří proti výroku I., jímž bylo zrušeno rozhodnutí o udělení licence. Na tomto výroku jsou pak závislé výroky III. až V. o nákladech řízení, a proto Nejvyšší správní soud současně zrušil i je. Výrok II., jímž byla žaloba zamítnuta v části, ve které směřovala proti rozhodnutí o změně licence, není na ostatních výrocích obsahově závislý, takže zůstává nedotčen.

[56] V dalším řízení bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne o náhradě nákladů účastníků v řízení o kasační stížnosti i o nákladech státu. Zohlední přitom, že se stěžovatelka i žalobce práva na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti při jednání výslovně vzdali.

[57] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uhradila soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5000 Kč již v řízení vedeném před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 As 103/2015, nebyla dle usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 - 60, publ. pod č. 3369/2016 Sb. NSS, povinna platit

jej i v tomto řízení o své opakované kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu vydanému poté, co byl původní rozsudek krajského soudu Nejvyšším správním soudem zrušen. Opakovaně uhrazený soudní poplatek jí bude vrácen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího zástupce.

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

V Brně dne 30. března 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu