

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **nejvyšší státní zástupce,** se sídlem Jezuitská 4, Brno, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 12. 2010, č. j. 13154-12/2010-ERU, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **FINE DECORATING a.s.,** se sídlem Modřická 486/34, Moravany, zast. Mgr. Romanem Klimusem, advokátem se sídlem Heršpická 813/5, Brno, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 6. 2016, č. j. 62 A 84/2013 - 282,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se osoba zúčastněná na řízení (dále „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného specifikované v záhlaví. Tímto rozhodnutím jí byla udělena dne 22. 12. 2010 licence č. 111017612 na výrobu elektřiny využívající sluneční záření.

[2] Krajský soud se v napadeném rozsudku zabýval otázkami týkajícími se doložení vlastnického či užívacího práva k energetickému zařízení a prokázáním finančních předpokladů, ve kterých se se žalobními námitkami neztotožnil. Částečně však dal žalobci

za pravdu, pokud jde o doložení technických předpokladů. K poslední otázce zejména uvedl, že bylo prokázáno, že revizní technik M. V. vyhotovil revizní zprávu ze dne 19. 11. 2010, na jejímž podkladě bylo napadené rozhodnutí vydáno, v době, kdy teprve probíhalo osazování fotovoltaickými panely, tedy před dokončením všech podstatných částí elektrárny. Jelikož výše uvedené otázky nebyly v řízení před Nejvyšším správním soudem rozporovány, nebude je dále kasační soud více rozebírat.

[3] K otázce dobré víry krajský soud uvedl, že ji dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 9 As 256/2015 – 229, ve věci ZONAS a.s. (dále jen „rozsudek Zonas“), nelze dovodit z pouze pasivního přístupu stěžovatelky. Její dobrou víru nelze spatřovat v tom, že jí dílo mělo být dodavatelem dodáno tzv. na klíč, včetně revizní zprávy. Navíc jí ani tento pasivní přístup přiznat nelze, jelikož v průběhu výstavby byla zhotovitelem informována o změně počtu a typu fotovoltaických panelů.

[4] Revizní zpráva tedy dle krajského soudu nemohla být dostatečným podkladem pro vydání rozhodnutí o udělení licence, neboť neprokazovala bezpečnost, a tedy technickou způsobilost energetického zařízení. Dobrou víru ve správnost napadeného rozhodnutí stěžovatelka nenabyla, proto soud zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatelka kasační stížností i jejím doplněním směřuje pouze proti závěru krajského soudu ohledně její dobré víry. Namítá, že přehlédl, že nešlo o revizní zprávu „od stolu“, ale že revizní technik postupoval pečlivě, s odbornou péčí dle nejlepšího vědomí. Revizní zprávu vyhotovoval po dobu 14 dní a byl v dobré víře, že postupoval řádně. Revizní zpráva nebyla ani žádným způsobem zfalšovaná. Krajský soud neprovedl výslech revizního technika, který mohl osvětlit jeho přístup při provádění revize. Zdůraznila, že otázku dobré víry je nutno posuzovat v kontextu roku 2010, kdy nebyla jednotná praxe v tom, jak se má revize provádět. K tomu se dospělo až zpětně v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Namítala, že byla čistě pasivním příjemcem fotovoltaické elektrárny a licence. Poprvé v životě uzavřela smlouvu o dílo na výstavbu elektrárny s profesionály v oboru, kteří na celou výstavbu dohlíželi. Neměla ponětí o tom, že pro získání licence bylo nutné předložit revizní zprávu. Revizní technik pracoval pro společnost, která byla dodavatelem společnosti SKANSKA, která byla dodavatelem zhotovitele díla – společnosti LUMEN ENERGETICKÝ DEVELOPMENT. Tyto společnosti byly v roce 2010 naprostou špičkou v oboru. Vše navíc dozorovala investující banka. Její dobrá víra vyplývala z dokumentů ve správním spise, zejména z technického posudku (energetického auditu pro účely posouzení rizik projektu financující institucí) vypracovaného energetickým specialistou. Spatřovala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v tom, že uvedl, že pasivní přístup nemůže založit dobrou víru, ale vzápětí uvedl, že nebyla ani pasivním příjemcem díla na klíč. Právě projednávaný případ je odlišný od toho, který řešil Nejvyšší správní soud v rozsudek ve věci Zonas, jelikož v této věci bylo na technika naléháno, aby vyhotovil revizi rychle. To je zcela odlišná situace od případu právě projednávaného, jelikož technik zpracovával revizní zprávu po dobu 14 dní.

Krajský soud neuvedl, co vyvrací dobrou víru stěžovatelky. Dobrou víru dovozovala stěžovatelka i z toho, že do vydání napadeného rozsudku krajského soudu uběhlo více než 5 a půl roku. Zrušení napadeného rozhodnutí by mělo závažné dopady na rodiny akcionářů. Upozornila, že proti ní nebylo nikdy zahájeno trestní řízení. Postup žalobce byl diskriminační, když napadl žalobou pouze vybrané příjemce licence na výrobu elektřiny využívající sluneční záření, i když byl generálně přesvědčen, že vyhotovení revizní zprávy před dokončením fotovoltaické elektrárny způsobuje její neplatnost či nezpůsobilost prokázat bezpečnost.

[7] Žalobce v první části vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil se závěry krajského soudu týkající se nutnosti dokončení elektrárny k vyhotovení revizní zprávy. Dále uvedl, že revizní technik nemohl být v dobré víře, že revizi provedl řádně, protože v revizní zprávě zmínil fotovoltaické panely, aniž by je řádně revidoval. K námitce, že krajský soud neprovedl výslech revizního technika, uvedl, že stěžovatelka na jeho výslechu při ústním jednání netrvala a jeho svědeckou výpovědí by pouze prokázala jeho náhled na provádění revize. Upozornil, že tři zaměstnanci zpracovatele díla byli odsouzeni k trestu odnětí svobody za trestný čin podplácení za to, že zaměstnanci žalovaného nabídli v rámci správního řízení o udělení licence pro žadatele Solar CD s.r.o. úplatek. Byla čistě spekulace stěžovatelky, že by i v ostatních případech vydání licence k výrobě elektřiny, proti kterým žalobce nepodal žaloby, byly předkládány vadné revizní zprávy.

[8] Ve vztahu k dobré víře uvedl, že souhlasí s posouzením krajského soudu. Ze smlouvy o dílo plyne, že stěžovatelka měla oprávnění vstupovat na staveniště, kontrolovat způsob provádění díla, nahlížet do stavebního deníku a svolávat kontrolní dny. Zároveň byla průběžně informována o změně počtu a typu fotovoltaických panelů. Musela tedy vědět, v jakém stavu se energetické zařízení v době revize nacházelo. Řízení o licenci k výrobě elektřiny je postaveno tak, že je to žadatel, kdo musí prokazovat splnění zákonných požadavků. To, že stěžovatelka nevěděla o potřebě předložení revizní zprávy, dokazuje její apatický přístup vůči správnímu řízení. Stěžovatelka navíc byla vyzvána, aby odstranila nedostatky žádosti a předložila revizní zprávu. Rozsudek ve věci Zonas označil na projednávanou věc za přiléhavý. Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, nabyl účinnosti až dne 1. 1. 2012, proto nebyla stěžovatelka trestně stíhaná.

[9] Stěžovatelka v replice na vyjádření žalobce reagovala na jeho vyjádření a zároveň doplnila svoji kasační stížnost. Uvedla, že zhotovitel díla měl dostat zaplaceno až poté, co bude fotovoltaická elektrárna kompletně dostavěna a bude disponovat řádnou licencí pro její provoz. Souhlasila s krajským soudem, že ve světle vývoje judikatury Nejvyššího správního soudu je důvodné se domnívat, že revizní technik nepostupoval správně. Mezi jeho vadným jednáním a sankcí v podobě odebrání licence ovšem absentuje zavinění stěžovatelky. Trestní stíhání, na které odkazoval žalobce ve věci Solar CD s.r.o., se žádným způsobem netýkalo stěžovatelky. Zhotovitel díla je v současné době v insolvenčním řízení, proto v případě zrušení napadeného rozhodnutí je případný regresní nárok stěžovatelky vůči zhotoviteli díla bez reálné naděje na uspokojení. Pokud by žalovaný postupoval řádně, nevznikla by stěžovatelce povinnost zaplatit zhotoviteli cenu za dílo, což byla také její jediná povinnost plynoucí ze smlouvy o dílo. Všechna ostatní ustanovení smlouvy o dílo představovala pouze její práva, nikoliv povinnosti. Odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015 – 492, ve věci FVE III Tuchlovice s.

r. o. (dále jen „rozsudek FVE Tuchlovice“), jehož závěry dopadají i na právě projednávanou věc. Namítala, že sám žalovaný měl záměr vypustit povinnost předkládat revizní zprávu v licenčním řízení. Žalobce si protiřečil, když uvedl, že o revizní zprávě ze dne 19. 11. 2010 musela stěžovatelka vědět, ale přitom vzápětí uvedl, že se o revizní zprávě dozvěděla z výzvy žalovaného ze dne 25. 11. 2010. Zároveň ani nevěděla, že revizní zpráva nesmí deklarovat bezpečnost energetického zařízení v nedokončených instalacích. Pokud stěžovatelka od žalovaného cokoliv obdržela, postoupila vše zhotoviteli díla. Ona sama ani nic žalovanému nepředkládala. Uvedla, že je jí známo mnoho případů, kdy policejní orgán zahájil trestní stíhání proti právnické osobě, jež postavila fotovoltaickou elektrárnu v roce 2010.

[10] Žalovaný se k samotné kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud se nejdříve musel zabývat přípustností podané kasační stížnosti, jelikož jde v pořadí již o druhou podanou kasační stížnost v dané věci. Nyní napadeným rozsudkem rozhodl krajský soud poté, co jeho předchozí rozhodnutí zrušil kasační soud rozsudkem ze dne 15. 12. 2015, č. j. 9 As 30/2015 - 70. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem soudu.

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

[13] Předchozí rozhodnutí krajského soudu bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno částečně z důvodu nepřezkoumatelnosti, nesprávného posouzení průkaznosti rozhodnutí o uvedení stavby do zkušebního provozu o bezpečnosti elektrárny a nesprávného posouzení rozporů výchozí revizní zprávy. Dle § 109 odst. 3 s. ř. s. vymezuje rozsah přezkumu napadeného rozsudku Nejvyšším správním soudem stěžovatel. Stěžovatelka kasační stížností brojí proti posouzení otázky její dobré víry krajským soudem. Tato otázka nebyla v předchozím řízení před kasačním soudem nikterak řešena, proto je nyní podaná kasační stížnost přípustná.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Následně přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

III.A Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[15] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[16] Stěžovatelka spatřovala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že soud uvedl, že pasivní přístup nemůže založit její dobrou víru, ale vzápětí uvedl, že nebyla ani pasivním příjemcem díla na klíč.

[17] Tato úvaha krajského soudu není nepřezkoumatelná. Stěžovatelka svoji veškerou argumentaci ohledně její dobré víry v řízení před krajským soudem soustředila do tvrzení, že se žádným způsobem aktivně nezapojovala do procesu výstavby elektrárny. Tento přístup dle krajského soudu nemohl být spojen se setrváním stěžovatelky v dobré víře. Další část jeho úvahy je pak nutno interpretovat tak, že nejenom z pasivního přístupu nelze dovodit dobrou víru, ale stěžovatelka nebyla ani pouze pasivním příjemcem díla, jak se snažila tvrdit. Byla totiž informována zhotovitelem stavby o změně počtu a typu panelů. Krajský soud tak vyvrátil námitku, že stěžovatelka spatřuje svoji dobrou víru v pasivním přijetí díla a zároveň uvedl, že ani tento přístup by nemohl dobrou víru založit.

[18] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále namítala, že krajský soud neuvedl, co vyvrací její dobrou víru. Tato námitka taktéž není důvodná. Krajský soud uvedl, že *„[n]eprokázání technických předpokladů pro udělení licence je přitom závažnou vadou licenčního řízení, neboť za této situace napadené rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno.“* Dále s odkazem na rozsudek Zonas uvedl, že pasivní přístup stěžovatelky její dobrou víru založit nemohl. Z napadeného rozsudku tak lze jednoznačně seznat, že krajský soud považoval její dobrou víru za vyvrácenou tím, že v licenčním řízení nebyla provedena řádná revize, která by žalovanému prokázala bezpečnost elektrárny. To považoval za vadu tak závažnou, která sama o sobě dobrou víru vyvrací. Její pasivní přístup jí nemohl dobrou víru založit.

III.B Námitka diskriminace podanou žalobou

[19] Stěžovatelka namítala, že považuje za diskriminační, že žalobce podal žaloby pouze proti vybraným příjemcům licence na výrobu elektřiny využívající sluneční záření. Tímto v podstatě brojí proti aktivní legitimaci žalobce. Judikatura Nejvyššího správního soudu je v této otázce zcela konstantní. V rozsudku Zonas kasační soud uvedl, že *„[u]st. § 66 odst. 2 s.*

ř. s. představuje „procesní vstupenku" do řízení pro nejvyššího státního zástupce za situace, kdy jiné osoby nechtějí nebo už nemohou takové řízení vyvolat (srov. bod [21] usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015 - 128, publ. pod č. 3254/2015 Sb. NSS). Úvaha nejvyššího státního zástupce o naplnění závažného veřejného zájmu nepodléhá soudnímu přezkumu ani z pohledu přípustnosti žaloby, ani z pohledu důvodnosti žaloby, jde o výhradní posouzení nejvyššího státního zástupce." Shodně se kasační soud vyjádřil i v rozsudku ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 – 70, č. 1455/2008 Sb. NSS, ze dne 18. 8. 2016, č. j. 9 As 74/2016 - 249, ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 132/2015 – 102, a dále například v rozsudku ze dne 16. 1. 2017, č. j. 7 As 140/2016 – 99.

[20] Nyní rozhodující senát neshledává žádný důvod se od výše uvedené konstantní judikatury odklonit a považuje ji za naprosto správnou. Připomíná, že tento dosavadní názor aproboval i rozšířený senát v usnesení ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015 - 128, č. 3254/2015 Sb. NSS, který se výkladem § 66 odst. 2 s. ř. s. obšírně zabýval.

[21] Rozšířený senát v uvedeném usnesení mj. uvedl, že *„[p]odle § 66 odst. 2 s. ř. s. je žalobu oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Důvodová zpráva k § 66 odst. 2 s. ř. s. k oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu, shledá-li závažný veřejný zájem, uvádí následující: Zvláštní žalobní legitimaci zákon svěřuje nejvyššímu státnímu zástupci k tomu, aby vlastním návrhem požadoval odstranění nezákonného rozhodnutí v delší lhůtě tam, kde pro to 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. (důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, sněmovní tisk PSP ČR č. 1080/0, 3. volební období, dostupný na www.psp.cz). Ze shora uvedeného plyne, že se jedná o zvláštní aktivní procesní legitimaci nejvyššího státního zástupce, jejímž účelem je chránit veřejný zájem (srov. § 1 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství). Nejvyšší státní zástupce má tedy právo podat žalobu, právní úprava nicméně stanoví, že k jejímu podání musí shledat závažný veřejný zájem. Tím se jeho právo k podání žaloby liší od veřejného ochránce práv (§ 66 odst. 3 s. ř. s.), který musí pro podání žaloby závažný veřejný zájem před soudem tvrdit i prokázat. Touto podmínkou se nejvyšší státní zástupce odlišuje rovněž od žalobců podle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., kteří hájí své vlastní zájmy proti tvrzenému zásahu do veřejných subjektivních práv, čímž není dotčeno, že co do důsledků jejich aktivita a ochrana vlastních subjektivních práv napomůže též zjednání ochrany veřejného zájmu (srov. Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, str. 579). Judikatura Nejvyššího správního soudu přitom dovodila, že úvaha, zda je v konkrétní věci dán závažný veřejný zájem, je vyhrazena nejvyššímu státnímu zástupci, nepodléhá přezkumu správními soudy. Je tedy na žalobci, aby svého práva využíval pouze v případech, kdy to vyžaduje závažný veřejný zájem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70, publ. pod č. 1455/2008 Sb. NSS). Soud se proto věcně zabývá každou žalobou nejvyššího státního zástupce, která jinak splňuje obecné náležitosti a byla podána v tříleté žalobní lhůtě (§ 72 odst. 2 s. ř. s.).*"

[22] V obecné rovině lze konstatovat, že na základě § 66 odst. 2 s. ř. s. a uvedené judikatury nelze učinit závěr, že žalobce měl podat žalobu buď ve všech případech, nebo v žádném.

III.C Námitka nesprávného posouzení dobré víry

[23] Obecně lze poznamenat, že kritérium dobré víry sice není zákonem definováno, avšak je trvalou součástí právního řádu [srov. § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.")]. 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 sp. zn. 4 As 132/2015). Zvláště v případech čistě vertikálních vztahů (stát – jednotlivec), v nichž byla nezákonným rozhodnutím založena 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, č. 2364/2011 Sb. NSS).

[24] 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* [důraz přidán]. *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*". Touto logikou lze pohlížet i na projednávaný případ, neboť východiska jsou stejná – podobně jako při aplikaci § 94 odst. 4 spr. ř. 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).

[25] Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že nikoli každá vada proběhlého řízení o udělení licence, či samotného rozhodnutí o udělení licence, způsobuje jeho nezákonnost (srov. rozsudek kasačního soudu ze dne 13. 5. 2016, č. j. 5 As 95/2015 – 111), resp. vadu tak závažnou, kvůli které by bylo nutné prolomit zásadu legitimního očekávání. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Zonas, rozsudek ze dne 15. 6. 2016, č. j. 7 As 331/2015 - 136, nebo ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 As 173/2015 –

71) však existuje okruh vad a nedostatků tak závažných, že není možné, aby při jejich výskytu setrval žadatel o licenci v legitimním očekávání ve správnost vydané licence. Není pak na místě, aby soud přiznal takto nabytým právům ochranu v soudním řízení. Do tohoto okruhu závažných vad bezpochyby spadají i vady neurčitosti, nepřesvědčivosti a nesprávnosti revizní zprávy (srov. citovaný rozsudek sp. zn. 9 As 30/2015).

[26] Ve stěžovatelkou vzpomenutém rozsudku FVE Tuchlovice dovodil soud podmínky, za kterých i v případě chybnosti revizní zprávy nebylo na místě odepřít ochranu právům nabytým v dobré víře. Soud v tomto rozsudku uvedl následující: *„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* [důraz přidán]. *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.“* Podstatnou okolností v této věci tedy bylo, že přímo z podkladů, které byly předloženy v řízení před správním orgánem, bylo zjevné, že elektrárna nebyla dokončená.

[27] Lze tak dospět k závěru, že v případě tak závažné vady jako je chybnost revizní zprávy spočívající v deklarování revize neexistujících instalací bude možno přiznat ochranu právům nabytým v dobré víře zpravidla v takovém případě, kdy žadatel o licenci žádným způsobem nezakrýval, že jeho elektrárna nebyla v době vyhotovení revizní zprávy dokončená. Toto může typově nastat zpravidla pouze tehdy, když byl ve správním řízení předložen podklad, ze kterého plyne, že elektrárna dokončená nebyla, jak se stalo právě ve výše citovaném rozsudku FVE Tuchlovice.

[28] V revizní zprávě technika V. ze dne 19. 11. 2010 je v části *„Technický popis“* uveden popis celé elektrárny: *„Fotovoltaické panely o výkonu 190 Wp jsou sdruženy do řetězců. Řetězce jsou sdruženy do větví, kde je provedeno odjištění. Kabelové soubory jsou vedeny do střídačů o výkonu 519 kW. Střídačů je Osm a každý měří vstupní a výstupní napětí a proud na straně DC a AC. Střídače jsou umístěny v klimatizovaném kontejneru.“* V části *„kabelové rozvody a jejich uložení“* se uvádí: *„a) Propojení PV panelů* [PV panel = fotovoltaický panel - pozn. NSS] – *pomocí UV odolných solárních kabelů průřezu 6 mm2, instalovaných na panelech. b) Přívody od PV stringu do sdružovače stringů SR – pomocí UV odolných kabelů průřezu 4 mm2, 6 mm2.“*

[29] Tento popis jednoznačně vyznívá tak, že za revidovanou elektroinstalaci byly považovány i samotné fotovoltaické panely. Nelze akceptovat názor, že by revizní zpráva pouze popisovala stav, v jakém se má elektrárna nacházet v budoucnu dle projektové

dokumentace, a to z toho důvodu, že revizní zpráva je v těchto částech psaná v přítomném čase, nikoliv v čase budoucím, jako např. věta *„Výrobna elektrické energie bude připojena k distribuční síti.“*, která je v revizní zprávě taktéž uvedena.

[30] Jak již bylo uvedeno v bodech [6] a [13] tohoto rozsudku, stěžovatelka žádným způsobem nerozporuje závěr krajského soudu, že elektrárna nebyla v době vyhotovení revizní zprávy dokončena, když nebyla osazena fotovoltaickými panely. Sama naopak dodala, že v optice toho, jakým způsobem měla být dle pozdější judikatury revize provedena, nepostupoval revizní technik správně.

[31] V kasační stížnosti stěžovatelka uvedla, že otázka její dobré víry vyplývá z dokumentů, které jsou součástí spisu, přičemž výslovně jako takový dokument zmínila technický posudek. Cílem tohoto posudku mělo být posouzení technického řešení elektrárny a verifikace závěrů energetického auditu pro účely posouzení rizik projektu financující institucí UniCredit Bank a.s. Uvedla, že tento posudek byl vypracován energetickým specialistou dle § 10 odst. 1 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů. Toto tvrzení ovšem ze správního ani soudního spisu nevyplývá. Stěžovatelkou citované části technického posudku odpovídají dokumentu, který předložila ve správním řízení, s názvem *„Podnikatelský záměr společnosti“*. V tomto plánu ovšem není uvedeno datum vyhotovení, ani jeho zpracovatel. Nelze tak dospět k závěru, že byl vypracován energetickým specialistou. Naopak z něj plyne, že se jedná o vnitřní podnikatelský plán. Tomu odpovídá i obsah výzvy žalovaného ze dne 25. 11. 2010, č. j. 13154-3/2010-ERU, kterým stěžovatelku vyzval k doplnění *„podnikatelského plánu – charakteristiky žadatele a záměr na obchodní činnost“*. Z tohoto dokumentu její dobrá víra vycházet nemůže.

[32] Jak již bylo řečeno, revizní zpráva vyznívala tak, že v době vyhotovení této zprávy byla elektrárna osazena fotovoltaickými panely, což nebyla pravda. Zároveň se ve správním spise nevyskytuje žádný doklad, ze kterého by plynulo, že stěžovatelka nezakrývala, že elektrárna dokončena nebyla. Dle východiska uvedeného v bodě [27] tohoto rozsudku tak nelze dospět k závěru, že by stěžovatelka byla v dobré víře, kterou by bylo nutné chránit ve správním soudnictví.

[33] Krajský soud v napadeném rozsudku vystavěl svůj závěr o absenci dobré víry stěžovatelky na rozsudku Zonas, ze kterého plyne, že pasivní přístup žadatele o licenci nemůže založit jeho dobrou víru. Jakkoliv stěžovatelka nesouhlasí s tímto názorem, judikatura kasačního soudu je v této otázce zcela konstantní. Žalobce správně poznamenal, že licenční řízení je vystavěno na principu, že je to žadatel, kdo prokazuje splnění zákonných náležitostí pro vydání kladného rozhodnutí. Je tedy zodpovědný za úspěch či neúspěch podané žádosti. Této zodpovědnosti se nemůže zprostit pouze poukazem na to, že byl v řízení zastoupený a o řízení se nezajímal. Takový přístup jde pouze k jeho tíži. Kromě citovaného rozsudku Zonas se soud shodně vyjádřil i v rozsudku FVE Tuchlovice, rozsudku sp. zn. 7 As 140/2016, v rozsudku ze dne 20. 4. 2017, č. j. 9 As 145/2016 – 450, a ze dne 20. 4. 2017, č. j. 9 As 146/2016 – 366. Při akceptaci náhledu prezentovaného stěžovatelkou by totiž bylo velmi snadné založit obranu na dobré víře pouze tím, že se účastník řízení spolehl na profesionála, který za něj věc zařizoval. Jednání zástupce je zásadně přičitatelné zastoupenému a případné porušení jeho závazků je otázkou jejich soukromoprávního vztahu. Nezákonné jednání zástupce důvodem pro přiznání dobré víry

zastoupenému z pohledu veřejného práva může být jen těžko. Primárně je totiž chráněna dobrá víra v jednání veřejné správy a nikoliv v jednání jiných soukromoprávních osob. K tomu, aby si stěžovatelka uvědomila, že revizní zpráva je chybná, navíc v posuzované věci nebylo nutné, aby měla technické vzdělání, či byla jinak odborně technicky zdatná. I na stěžovatelku, jako laika, lze klást takové nároky, aby si uvědomila, že revizní zpráva může těžko uvádět pravdivé informace o instalovaných fotovoltaických panelech, když věděla, že ještě nebyly instalovány. Námitky spočívající v tvrzené pasivitě (pasivní příjem elektrárny; nevědomost o nutnosti předložení revizní zprávy a jejích náležitostech; zpracovatel i jeho dodavatelé byli profesionálové v oboru; skutečnost, že zhotovitel měl dostat zaplaceno až po dokončení fotovoltaické elektrárny a obdržení licence pro její provoz; absence zavinění stěžovatelky) jsou tak nedůvodné.

[34] Je sice pravda, že nyní řešená věc je odlišná od rozsudku Zonas např. v době, po kterou revizní technik vyhotovoval revizní zprávu, jak tvrdí stěžovatelka, avšak obecné závěry týkající se nemožnosti akceptovat pasivní přístup jako prostředek nabytí dobré víry je možno aplikovat i v nyní projednávaném případě.

[35] Nyní rozhodující senát neshledává žádný důvod se od výše uvedené konstantní judikatury odklonit a považuje ji za naprosto správnou.

[36] Nelze souhlasit se stěžovatelkou, že závěry obsažené v rozsudku FVE Tuchlovice jsou shodné s nyní projednávanou věcí. Jak již bylo řečeno, v nynější věci nevyplynulo ze správního spisu, že by stěžovatelka žádným způsobem nezakrývala, že její fotovoltaická elektrárna nebyla dokončená. Soud se ztotožňuje s názorem žalobce, že revizní technik nemohl být v dobré víře, že vyhotovil revizní zprávu řádně a s odbornou péčí, když v revizní zprávě opakovaně zmínil i fotovoltaické panely a jejich vzájemné propojení, i když je nemohl revidovat.

[37] Stěžovatelka namítala, že pokud by žalovaný zjistil přímo v licenčním řízení vadu revizní zprávy, nevznikla by jí povinnost zaplatit cenu za dílo. Soud již v rozsudku Zonas uvedl, že *„[p]rávní předpisy stanoví, jaké náležitosti musí mít žádost o licenci, jaké skutečnosti a případně jakými prostředky je má žadatel o licenci prokazovat. Řízení o udělení licence je vystavěno na tom, že na základě aktivity samotného žadatele musí být prokázáno splnění všech podmínek pro udělení licence. Správní orgán má možnost jakýkoli z předložených dokladů blíže prověřovat, nicméně není povinností správního orgánu aktivně z vlastního popudu a vlastní činností odstraňovat zjištěné vady předložených podkladů. To je věcí žadatele o licenci.“* Žalovaný tedy měl pouze možnost prověřovat předložené důkazy, nebyla to však jeho povinnost. Tato námitka tak není důvodná.

[38] Podle § 5 odst. 3, věty první, 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 ke dni 31. 12. 2010, platí, že *[f]yzická nebo právnická osoba, která žádá o udělení licence, musí prokázat, že má finanční a technické předpoklady k zajištění výkonu licencované činnosti.* Ustanovení § 9 písm. d) vyhlášky č. 426/2005 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, ve znění ke dni 31. 12. 2010, pak stanovilo, že *[t]echnické předpoklady se prokazují u energetických zařízení ve zkušebním provozu 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 6); po provedení zkušebního provozu dokládá žadatel kolaudační souhlas. Z citované vyhlášky plyne, že povinnost předložit zprávu o revizi byla v rozhodné době jednoznačně dána (obdobně srov. i např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, č. j. 9 As 19/2015 – 141, a rozsudek sp. zn. 9 As 30/2015). Na daném nic nezměnil ani záměr žalovaného vypustit tuto povinnost v novém znění vyhlášky o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích. Nehledě na to, že v přijatém a platném znění vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 8/2016 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, která nahradila vyhlášku předchozí, tato povinnost stále je, jelikož se do ní nedostal navrhovaný § 3 odst. 6, který by ji vypustil (shodně srov. rozsudek kasačního soudu sp. zn. 9 As 145/2016 a sp. zn. 9 As 146/2016).

[39] Stěžovatelka namítala, že krajský soud neprovedl výslech revizního technika. Dle § 52 odst. 1 s. ř. s. platí, že *[s]oud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné*. Je tedy na úvaze krajského soudu, které důkazy provede a které nikoliv. Takový postup musí náležitě zdůvodnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 – 89, č. 618/2005 Sb. NSS, a ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014 – 114). Této povinnosti krajský soud plně dostál, když uvedl, že by takový výslech byl vzhledem k dalšímu dokazování nadbytečný, jelikož jím stěžovatelka chtěla prokazovat, zda mají být v době provádění revize nainstalovány fotovoltaické panely, či nikoliv. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[40] Dle § 109 odst. 5 s. ř. s. *[k]je skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží.* V rozsudku ze dne 18. 3. 2004, č. j. 4 Azs 1/2004 – 68, kasační soud uvedl, že *že „[s]myslem omezení stanoveného v § 109 odst. 4 s. ř. s.*, [nyní § 109 odst. 5 s. ř. s. – pozn. NSS] *podle kterého ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží, je zamezit situaci, kdy by Nejvyšší správní soud rozhodoval o kvantitativně i kvalitativně bohatším návrhu stěžovatele, než o jakém mohl rozhodovat soud v předchozím řízení. Skutečnostmi, ke kterým zdejší soud nepřihlíží, je pak třeba rozumět možná pochybení správního orgánu při hodnocení jak skutkové podstaty, tak právních závěrů.“* Ke vztahu tohoto ustanovení a osoby zúčastněné na řízení v pozici stěžovatele se již Nejvyšší správní soud vyjadřoval v rozsudku ze dne 29. 11. 2006, č. j. 4 As 41/2005 – 137, ve kterém uvedl, že *„osoba zúčastněná na řízení má podle § 102 s. ř. s. právo podat kasační stížnost. Nemůže se jí však účinně domáhat projednání těch námitek, které nebyly uplatněny před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, a nemůže účinně uplatňovat v kasační stížnosti skutková nova, ať již nastala před rozhodnutím krajského soudu nebo po něm, a to i přesto, že sama žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2004 nepodala. Nejvyšší správní soud má totiž za to, že i pro řízení o kasační stížnosti zúčastněné osoby musí platit pravidla uvedená v ust. § 104 odst. 4 a § 109 odst. 4 s. ř. s. Jiný přístup ke kasační stížnosti zúčastněné osoby by ve svých důsledcích znamenal, že by se Nejvyšší správní soud rozhodující o mimořádném opravném prostředku musel zabývat jako soud první instance jinými právními důvody a novými skutečnostmi, které nebyly předmětem posouzení krajského soudu, tedy otázkami, které dosud řešeny nebyly. […] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že i pro řízení o kasační stížnosti zúčastněné osoby platí, že v ní nemohou být účinně uplatněny jiné právní důvody, než které byly uplatněny před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, a po vydání takového*

rozhodnutí nemohou být uplatňovány skutkové novoty.“ Obdobně se vyjádřil i v rozsudku ze dne 23. 12. 2015, č. j. 2 As 44/2013 – 125.

[41] V řízení před krajským soudem se stěžovatelka omezila ve vztahu k otázce její dobré víry na tvrzení, že byla pouze pasivním příjemcem stavby. Tvrzení, že celý proces výstavby dozorovala investující banka, nevznesla před krajským soudem. Stejně tak až v řízení před kasačním soudem předložila energetickou analýzu společnosti ENA s.r.o. S tvrzením, že tuto analýzu doložila již ve správním řízení, se soud vypořádal v bodě [31] tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud tak k těmto novým skutečnostem dle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží.

[42] Skutečnost, že od vydání napadeného rozhodnutí do vydání rozsudku krajského soudu uplynulo již 5 a půl roku, je pozitivně relevantní pro posouzení otázky dobré víry, avšak sama o sobě (ani v kombinaci s dalšími skutečnostmi) nemůže zhojit výše uvedené závažné důvody pro neexistenci dobré víry stěžovatelky. Obdobné platí i o tvrzení, že proti stěžovatelce nebylo zahájeno trestní řízení.

[43] Námitky, že zrušení napadeného rozhodnutí bude mít závažné dopady na rodiny akcionářů, a že zhotovitel se nachází v insolvenčním řízení, a tedy stěžovatelka je bez reálné naděje na uspokojení regresního nároku, nemají žádnou právní relevanci pro projednávanou věc.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[45] O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci a žalovanému žádné náklady nad rámec jejich úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 8. června 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu