



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové 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 Horní Libchava 1, s. r. o., IČ: 290 91 403, se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, zast. Mgr. Ing. Tomášem Němcem, advokátem, se sídlem Masarykova 319/8, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2015, č. j. 62 A 107/2013 – 71,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 12. 2010, č. j. 13116-8/2010-ERU, udělil osobě zúčastněné na řízení licenci číslo 111017588 na výrobu elektřiny ve fotovoltaické elektrárně. Na základě této licence vzniklo osobě zúčastněné na řízení oprávnění k výrobě elektřiny od 2. 12. 2010 na dobu 25 let. Sídlem osoby zúčastněné na řízení byla „Plzeň, Na Roudné 443/18“, rozsah podnikání na základě licence byl vymezen celkovým instalovaným výkonem 1,998 MW, provozovna byla vymezena jako „FVE Horní Libchava, k.ú. Horní Libchava, obec Horní Libchava, p. č. 1607, 1665/1.“ Na základě žádosti o změnu licence ze dne 10. 7. 2012 pak žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 7. 2012, č. j. 07254-3/2012-ERU, rozhodl

o změně této licence v údajích o držiteli licence (osobě zúčastněné na řízení) tak, že sídlo „Plzeň, Na Roudné 443/18“ bylo změněno na „Praha, Nusle, Hvězdova 1716/2b.“

[2] Proti těmto rozhodnutím podal žalobce podle § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) žalobu ve veřejném zájmu s odůvodněním, že pro udělení licence nebyly splněny podmínky stanovené zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) a prováděcí vyhláškou k energetickému zákonu č. 426/2005 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích (dále jen „vyhláška č. 426/2005 Sb.“). Závažnost veřejného zájmu podle žalobce zesiluje i okolnost, že neoprávněné získání licence pro energetické zařízení do konce roku 2010 bylo zjevně motivováno zjištěnými důvody, neboť rozdíl v předpokládaných výnosech žadatele o licenci (osoby zúčastněné na řízení) v závislosti na vydání licence do 31. 12. 2010 nebo od 1. 1. 2011 činí za dobu 20 let přibližně 289.200.000 Kč.

[3] Rozhodnutí o změně licence podle žalobce formálně mění celé původní rozhodnutí o udělení licence, ze správního spisu však nelze dohledat, z jakých důvodů bylo takto rozhodnuto a jaké důkazy byly provedeny, a změna neplyne ani z „kompletního výroku“ (z něj nelze podle žalobce seznat, jak se rozhodnutí o změně licence dotýká původního rozhodnutí, zda jej celé nahrazuje anebo zda tak činí jen v rozsahu, v němž bylo ve skutečnosti prováděno řízení o změnu licence). Není tedy ani zřejmé, v jakém rozsahu nastaly účinky stanovené v § 102 odst. 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, což podle žalobce činí rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

[4] Samotné rozhodnutí o udělení licence pak je podle žalobce zatíženo vadami řízení spočívajícími v tom, že žalovaný neodstranil rozpor v žádosti a licenci udělil i přes nejasnosti o skutečnostech rozhodných pro udělení licence. Konkrétní vady řízení, jež udělení licence předcházelo, podle názoru žalobce spočívají v tom, že osoba zúčastněná na řízení předložila zprávu o revizi elektrické instalace, z níž plyne, že jako místo instalace je uvedeno „VÝSTAVBA FOTOVOLTAICKÉHO SYSTÉMU v k.ú. Horní Libchava, parc. č. 1577/1, 1607, 1665/11“, což odpovídá údajům uvedeným na žádosti o udělení licence, avšak licence byla udělena pro provozovnu na pozemcích parc. č. 1607 a 1665/1 v k.ú. Horní Libchava. To neodpovídá ani údajům vyplývajícím z kolaudačního souhlasu vydaného Městským úřadem Česká Lípa ze dne 30. 11. 2010, neboť tam jsou pozemky identifikovány parc. č. 1607 a 1665/11. Žalovaný tak vybočil z mezí žádosti osoby zúčastněné na řízení a licenci udělil pro provozovnu umístěnou na jiných pozemcích, než žádala. Rozpor v označení pozemků uvedených v žádosti o udělení licence a v kolaudačním souhlasu předloženým osobou zúčastněnou na řízení se tak žalovaný nepokusil nijak odstranit a své pochybení završil tím, že licenci udělil pro provozovnu umístěnou i na pozemku parc. č. 1665/1 k. ú. Horní Libchava, který však není uveden v žádosti, v kolaudačním souhlasu a ani ve zprávě o revizi. Stejný pozemek se přitom objevuje i v rozhodnutí žalovaného o změně licence.

[5] Ze shora uvedené zprávy o revizi plyne, že venkovní prostory mají povahu prostoru zvláště nebezpečného, avšak osoba zúčastněná na řízení nedoložila stanovisko Technické inspekce České republiky. Zpráva o revizi se navíc týká pouze elektrické instalace NN části fotovoltaického systému. Žalovaný tudíž nemohl při rozhodování o udělení licence uzavřít, že osoba zúčastněná na řízení doložila splnění technických předpokladů k zajištění licencované činnosti. Podle žalobce tak licence byla udělena, aniž pro to byly splněny podmínky a aniž by byly ozřejmeny rozpory v podkladech. Rozhodnutí o udělení licence proto považuje žalobce za nezákonné a nepřezkoumatelné a navrhl, aby krajský soud obě rozhodnutí žalovaného zrušil.

[6] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 30. 3. 2015, č. j. 62 A 107/2013 – 70, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává a osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

pokračování

[7] Krajský soud předeslal, že smyslem soudního přezkumu na základě žaloby podané žalobcem ve veřejném zájmu není a ani nemůže být realizace neohraňovaného dozoru nad absolutní správností postupů a rozhodnutí správních orgánů, či na všeobecné revizi licenčních řízení vedených žalovaným. Žádosti o udělení licence bylo vyhověno a neexistoval tak prvek jakékoli vnější kontroly nad procesem rozhodování o udělení licence, a tedy ani nad jeho výsledkem (osoba zúčastněná na řízení ani žalovaný sám z povahy věci proces rozhodování ani výsledek neměli důvodu napadat). „Otevření případu“ na samém konci tříleté lhůty pro podání žaloby ve smyslu § 66 odst. 2 s. ř. s. za situace, kdy v mezidobí především žalovaný nevyužil možnosti přezkumného řízení či obnovy řízení dané správním řádem a kdy již jsou právní vztahy navazující na udělení licence stabilizovány, proto představuje podle krajského soudu nepochybný zásah do právní jistoty osoby zúčastněné na řízení, jenž by se jistě umocnil především v případě zrušení rozhodnutí o udělení licence. Takové narušení právní jistoty by muselo být vyváženo vskutku závažným důvodem, který by vyvážil rizika a negativní důsledky zpětného přehodnocení právních vztahů založených rozhodnutím o udělení licence. Závěr o důvodnosti žaloby by tak měl být podle přesvědčení krajského soudu založen výlučně na závažných zjištěních, jimiž by v podstatné míře byla zpochybněna či vyvrácena zjištění žalovaného, jež učinil z obsahu správního spisu a jež se stala základem pro vyhovění žádosti o udělení licence nebo dobrá víra žadatele o udělení licence ve správnost rozhodnutí o udělení licence. Krajský soud vyjádřil přesvědčení, že ke zrušení napadeného rozhodnutí by měl přistoupit až v případě takových zjištění, která kupř. vyplynou z důkazů získaných v součinnosti s orgány činnými v trestním řízení, případně z rozsudků trestního soudu o tom, že byl spáchán trestný čin, a která tak zásadně zpochybní věrohodnost či pravdivost skutkových podkladů, z nichž vyšel správní orgán, a to za situace, kdy nápravu nemohl realizovat sám správní orgán.

[8] Krajský soud při posouzení věci vycházel z toho, že předmětem přezkumu je rozhodnutí o udělení licence (a na ně navazující rozhodnutí o změně licence), tedy rozhodnutí o udělení oprávnění k podnikání, nikoli rozhodnutí opravňující osobu zúčastněnou na řízení uvést energetické zařízení do provozu. Zmínil, že shodně na licenční řízení nahlížel Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 8. 2009 ve věci sp. zn. 8 As 18/2008.

[9] K námitce žalobce, v níž brojil proti způsobu provedení změny licence, s tím, že se jedná fakticky o úplné znění původního rozhodnutí o udělení licence se zahrnutím měněných údajů, krajský soud uvedl, že z obsahu žádosti o změnu licence plyne, že předmětem byla změna sídla osoby zúčastněné na řízení. Předmět změny a řízení o ní, je tím vymezen jednoznačně, čemuž odpovídá i obsah rozhodnutí o změně, které se od původního rozhodnutí o udělení licence liší právě v údajích ohledně sídla osoby zúčastněné na řízení. Rozhodnutí o změně licence je rozhodnutím formulářovým, a byť v sobě zahrnuje původní, změnou dotčený text licence, nemá ve vztahu k předchozímu rozhodnutí o udělení licence právní účinky obdobné účinkům ve smyslu § 102 odst. 9 správního řádu, tedy „odklizení“ předchozích rozhodnutí týkajících se téže licence. Nemůže být přitom dalším „novým“ rozhodnutím o „udělení“ licence již z toho důvodu, že se skutkově opírá pouze o doklady týkající se změny a zakládá právní účinky pouze ve vztahu k nově posuzovaným skutečnostem v návaznosti na obsah žádosti. Krajský soud k této námitce uzavřel, že změna se původního rozhodnutí dotýká v údajích o sídle osoby zúčastněné na řízení a rozhodnutí o změně licence tak ze shora uvedených důvodů není nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, jak žalobce dovozuje, a není důvod jej rušit.

[10] Krajský soud se dále zabýval námitkou, v níž žalobce ve vztahu k rozhodnutí o udělení licence namítal, že v řízení mělo být doloženo stanovisko Technické inspekce České republiky. Dospěl přitom k závěru, že z energetického zákona ve spojení s vyhláškou č. 426/2005 Sb. vyplývá, že posouzení požadavků zvláštních právních předpisů na uvedení energetického zařízení do provozu (a s tím související otázka doložení závazných stanovisek) není předmětem licenčního řízení. Technické předpoklady dokládá žadatel o licenci jednak rozhodnutím stavebního úřadu

a kromě toho dokladem prokazujícím splnění požadavků zajištění bezpečnosti práce (zpráva o revizi) stanovených zvláštním právním předpisem. Z § 5 odst. 3, § 7 odst. 4 písm. d) energetického zákona a § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb., ve spojení s tím, že zákonodárce v uvedeném ustanovení vyhlášky výslovně zmiňuje pro účely licenčního řízení doložení zprávy o revizi, tak podle krajského soudu nevyplývá, že by musel žadatel o licenci nutně dokládat ještě stanovisko Technické inspekce České republiky. V licenčním řízení je tedy žadatel o licenci povinen pouze doložit splnění technických požadavků rozhodnutím stavebního úřadu a dokladem prokazujícím zajištění revize energetického zařízení ve vztahu k bezpečnosti práce; jedná se o tzv. povinné důkazy, předkládané spolu se žádostí o udělení licence. V této souvislosti krajský soud poukázal na rozsudek ze dne 3. 8. 2009 ve věci sp. zn. 8 As 18/2008, v němž Nejvyšší správní soud vyložil podstatu licenčního řízení a rozhodnutí o udělení licence tak, že toto rozhodnutí právo uvést energetické zařízení do provozu a nadále jej provozovat *in merito* nezakládá. Příslušným orgánem státní správy k povolení provozu energetického zařízení tohoto typu je stavební úřad.

[11] Krajský soud následně dospěl k závěru, že v licenčním řízení nelze meritorně posuzovat problematiku spadající do kompetencí jiného orgánu státní správy a již s ohledem na to nelze z relevantní právní úpravy dovodit oprávnění žalovaného posuzovat v licenčním řízení technickou dokumentaci energetického zařízení z toho hlediska, do jaké třídy ve smyslu vyhlášky č. 73/2010 Sb. spadá, a to obzvláště za situace, kdy stavební úřad jeho zkušební provoz za stanovených podmínek již povolil. Odpověď na tuto otázku poskytuje technická dokumentace stavby energetického zařízení (nikoli tedy revizní zpráva), kterou musel mít k dispozici stavební úřad při svém rozhodování. Nebylo tudíž prokázáno nesplnění technických předpokladů k zajištění výkonu licencované činnosti.

[12] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, že zpráva o revizi ze dne 27. 10. 2010 č. 23/27/10/2010 se týká pouze elektrické instalace NN části fotovoltaického systému, což podle žalovaného představuje další důvod, pro který žalovaný nemohl uzavřít, že osoba zúčastněná na řízení doložila splnění technických předpokladů k zajištění licencované činnosti. Krajský soud totiž shledal, že požadavek na revizi elektrické instalace rovněž VN části systému nevyplývá ze žádného právního předpisu, nadto nejde ani o požadavek rozumně dovoditelný.

[13] V případě namítaného rozporu v označení pozemků, na nichž se energetické zařízení nachází, krajský soud s ohledem na obsah správního spisu přisvědčil žalobci v tom, že rozhodnutí o udělení licence se odchyluje především od vymezení pozemků v žádosti (chybí p.č. 1577/1), navíc namísto identifikace pozemku parcelním číslem 1665/11 jej identifikuje parcelním číslem 1665/1, což nepochybně představuje vadu postupu žalovaného. Krajský soud dále konstatoval, že především z grafického vyznačení zařízení v terénu nemohou být dány objektivní pochybnosti o tom, že energetické zařízení osoby zúčastněné na řízení se nachází na pozemcích p.č. 1607 a 1665/11 (provozovna tudíž ve skutečnosti není umístěna na pozemku p.č. 1577/1), čemuž odpovídá i kolaudační souhlas, však nejde o pochybení, jež by zamlžovalo identifikaci energetického zařízení, pro jehož provoz byla licence udělena, ani jinak činilo nevěrohodným splnění podmínek pro udělení licence. Identifikace pozemku parcelním číslem 1665/1 v rozhodnutí o udělení licence představuje s vysokou pravděpodobností zřejmou nesprávnost rozhodnutí odstranitelnou postupem podle § 70 správního řádu, který je nadto racionálně lehce vysvětlitelný podobnou identifikací obou pozemků (p.č. 1665/1 a 1665/11). Krajský soud uzavřel, že ani označení pozemků, na nichž se energetické zařízení nachází, v rozhodnutí o udělení licence není důvodem, pro který by mělo být toto rozhodnutí rušeno.

pokračování

II. Kasační stížnost

[14] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Brně podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel v první řadě vyjádřil přesvědčení, že jeho žaloba podle § 66 odst. 2 s. ř. s. podávaná v závažném veřejném zájmu, se může dotknout i dobré víry jednotlivce ve správnost rozhodnutí správního orgánu, a to v zájmu dobré víry všech, kteří mohou být v konkrétním případě ohroženi nerespektováním zákonných postupů orgánů veřejné moci. Podle stěžovatele nesmí být dobrá víra jednotlivce, jemuž byla udělena licence, zvláště pokud sám podle zákonných požadavků ve stanovené lhůtě nesplnil důsledně veškeré zákonné podmínky k udělení licence, silnější, než dobré víry všech, kdo tím mohou být přímo či nepřímo poškozeni. Upřednostňování dobré víry jednotlivce, jemuž je nezákonně udělena licence ekonomicky ku prospěchu, na úkor jiných, je lidsky, morálně i právně naprosto neslučitelné s principem rovnosti zakotveným v čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Zabránit porušení tohoto principu je předním úkolem žaloby stěžovatele podávané v závažném veřejném zájmu.

[15] Stěžovatel nepovažuje za správný závěr krajského soudu, že ke zrušení napadeného rozhodnutí by měl přistoupit až v případě takových zjištění, která zásadně zpochybní věrohodnost či pravdivost skutkových podkladů, z nichž vyšel správní orgán, a to za situace, kdy nápravu nemohl realizovat sám správní orgán. Požadavek krajského soudu na doložení důkazů z jiných řízení není podle stěžovatele důvodný, pokud lze již na základě listin obsažených ve správním spise dospět k závěru, že skutkový stav věci nebyl dostatečně zjištěn.

[16] Při posouzení rozhodnutí o změně je podle stěžovatele třeba primárně vycházet z toho, jak zní výrok rozhodnutí. Teprve poté lze s rozhodnutím poměřovat (např. z pohledu možných vad řízení) žádost účastníka řízení a provedené dokazování. Výrok rozhodnutí lze přitom vykládat pouze v souvislosti s jeho záhlavím nebo s jeho odůvodněním, jestliže to obsah výroku blíže ozřejmuje a lze-li jeho pomocí odstranit případné pochybnosti. V předmětné věci však správní rozhodnutí žádné odůvodnění neobsahuje. Pokud tedy krajský soud dovodil, že obsah rozhodnutí je třeba vykládat ve spojení se skutkovými důvody vyplývajícími ze žádosti o změnu a z obsahu správního spisu, založil rozhodnutí na nesprávném právním hodnocení.

[17] V posuzované věci rozhodnutí o změně formálně mění celé rozhodnutí o udělení licence, avšak ze správního spisu nelze dohledat, z jakých důvodů je tak činěno, když jak žádost o změnu licence, tak listiny ve spisu obsažené směřují k doložení žádosti toliko v rozsahu požadované změny licence (změny sídla osoby zúčastněné na řízení). Nejsou-li ve správním spisu obsaženy důkazy, o které žalovaný opřel své rozhodnutí, nemá skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí oporu ve spisu a řízení je tak stíženo vadou, pro kterou bylo namíste napadené rozhodnutí zrušit i bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Rozhodnutí o změně obsahuje kompletní výrok, jako by bylo rozhodováno o udělení licence poprvé a není tak zřejmé, v jakém rozsahu se rozhodnutí o změně licence dotýká předchozího rozhodnutí, zda jej zcela nahrazuje, nebo zda jej nahrazuje materiálně pouze v rozsahu, ve kterém bylo ve skutečnosti prováděno řízení o změně licence. Podle stěžovatele tak není zřejmé, v jakém rozsahu měly pominout účinky původní licence a jaké veškeré účinky v sobě rozhodnutí o změně vlastně ve smyslu § 102 odst. 9 s. ř. s. spojuje. Tato nesrozumitelnost činí rozhodnutí žalovaného o změně nepřezkoumatelným. Závěr krajského soudu, že výrok rozhodnutí je třeba vykládat podle skutkových podkladů, které k jeho vydání vedly, podle stěžovatele není správný, neboť rozhodnutí lze vykládat pouze v souvislosti se záhlavím nebo odůvodněním. Argumentace krajského soudu, že rozhodnutí o změně nemůže mít účinky nového rozhodnutí ve smyslu § 102 odst. 9 správního řádu, ačkoli na druhou stranu připouští, že žalovaný zvolil formu jakéhosi kvazi nového rozhodnutí, je podle stěžovatele vnitřně rozporná a rozsudek krajského soudu je proto zároveň nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

[18] Krajský soud podle stěžovatele pochybil, když dospěl k závěru, že v licenčním řízení je z hlediska splnění technických předpokladů nerozhodné, do jaké třídy ve smyslu vyhlášky č. 73/2010 Sb., příslušné energetické zařízení spadá, a že žadatel o licenci není povinen dokládat bezpečnost energetického zařízení odborným a závazným stanoviskem Technické inspekce ČR. Ve vztahu k tomuto závaznému stanovisku stěžovatel odkázal na § 5 odst. 3 energetického zákona, § 6c odst. 1 písm. a), § 7b odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce, vyhlášku č. 426/2005 Sb., a přílohu č. 1 vyhlášky č. 73/2010 Sb., o stanovení vyhrazených elektrických technických zařízení, jejich zařazení do tříd a skupin a o bližších podmínkách jejich bezpečnosti (vyhláška o vyhrazených elektrických technických zařízeních).

[19] Z této právní úpravy podle stěžovatele vyplývá, že před uvedením energetického zařízení do provozu mohla pouze Technická inspekce ČR uzavřít, že energetické zařízení splňuje požadavky vyhrazených technických zařízení a je schopno bezpečného provozu. K povaze odborného a závazného stanoviska Technické inspekce ČR stěžovatel uvedl, že se po obsahové stránce neodlišuje od zprávy o revizi. Od zprávy o revizi se však zásadně odlišuje tím, že je smí vyhotovit nikoli revizní technik, ale pouze organizace státního odborného dozoru. Dokladem osvědčujícím, že energetické zařízení je schopno bezpečného provozu proto mohlo být pouze odborné vyjádření Technické inspekce ČR. Trvat na doložení bezpečnosti energetického zařízení způsobitelným dokladem má význam, neboť z úřední činnosti je stěžovateli známo, že v některých případech žadatelé o licenci předkládali v licenčním řízení k osvědčení bezpečnosti fotovoltaické elektrárny revizní zprávy neúplné, nepravdivé, některé revizní zprávy deklarovaly bezpečnost zjevně nedokončených instalací, v některých případech revizní technici, byť vydali revizní zprávu, zařízení ani neshlédli či neprovedli potřebná měření.

[20] K závěru krajského soudu, že rozhodnutí o udělení licence, popř. rozhodnutí o jeho změně nezakládá právo uvést energetické zařízení do provozu, neboť k tomu je příslušný stavební úřad, přičemž soudu nepřisluší hodnotit postup stavebního úřadu, stěžovatel uvedl, že za situace, kdy v licenčním řízení jsou žadatelem o licenci předkládány doklady o tom, že prostory energetického zařízení jsou zvláště nebezpečné, přičemž toto zjištění revizního technika koresponduje s technickými normami, lze při absenci důkazu opaku stěží uzavřít, že se nejedná o zařízení I. třídy. V návaznosti na uvedené se tak podle stěžovatele žalovaný může a musí při zjišťování skutkového stavu zabývat tím, zda v řízení předložený důkaz s ohledem na další v řízení zjištěné skutečnosti řádně prokazuje, že energetické zařízení odpovídá právním předpisům a technickým normám.

[21] Krajský soud věc podle stěžovatele nesprávně posoudil, když dospěl k závěru, že v předmětném licenčním řízení nebylo třeba z hlediska splnění technických předpokladů dokládat revizní zprávu ke všem součástem energetického zařízení, konkrétně i k jeho vysokonapěťové části. Bez ohledu na definici stavby fotovoltaické elektrárny uvedenou v kolaudačním souhlasu stěžovatel označil za zásadní, že za výrobu elektřiny ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) bodu 20 energetického zákona je třeba pokládat soubor zařízení, který ve svém souhrnu tvoří funkční a provozuschopný celek. Z tohoto pohledu je podle stěžovatele podstatné, že ze zprávy o revizi elektrické instalace ze dne 27. 10. 2010, č. 23/27/10/2010, se podává, že předmětem revize není posouzení funkčnosti systému jako celku. Osoba zúčastněná na řízení proto nedoložila splnění technických předpokladů ke kompletnímu energetickému zařízení, a pokud ji žalovaný nevyzval k doložení revizní zprávy, pak vydal rozhodnutí o udělení licence, aniž by řádně objasnil skutkový stav, konkrétně splnění bezpečnostních a technických podmínek. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[22] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[23] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se s tvrzeními a závěry stěžovatele v žádném ohledu neztotožňuje, naopak zcela souhlasí se závěry krajského soudu, které považuje za bezvadné, řádně zdůvodněné a souladné se zákonem. Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že daný případ se stal předmětem přezkumu pouze na základě podobnosti s jinými, závadnými případy, nikoli proto, že by žalovaný v tomto konkrétním případě shledal jakékoli pochybení. Sám žalovaný ostatně ve svém vyjádření k žalobě dospěl k závěru, že v posuzované věci nemohlo dojít k pochybením majícím vliv na zákonnost rozhodnutí o udělení licence. Krajský soud postupoval správně, pokud obsah a charakter rozhodnutí o změně licence dovedl i na základě skutkových důvodů, neboť právě ty byly pro posouzení rozhodnutí o změně licence zcela zásadní. Vydáním rozhodnutí o změně licence, kterým došlo pouze ke změně v údajích o sídle osoby zúčastněné na řízení, a které je zcela srozumitelné a přezkoumatelné, nedošlo k nahrazení rozhodnutí o udělení licence. Pro tuto změnu jsou ve spise obsaženy všechny relevantní podklady. Vzhledem k tomu, že nedošlo k žádné změně týkající se samotného provozování zařízení, bylo by zcela nepřiměřené, aby žalovaný v řízení o změně rozhodnutí o udělení licence u již licencovaného zařízení vyžadoval doložení veškerých rozhodujících skutečností stejně jako v řízení o udělení licence, jak naznačuje stěžovatel. Nadto je v záhlaví rozhodnutí o změně licence uvedeno, že žalovaný rozhodoval podle § 9 energetického zákona, a je tedy zřejmý jak postup žalovaného, tak i smysl změn původního rozhodnutí o udělení licence.

[24] Osoba zúčastněná na řízení dále vyjádřila přesvědčení, že krajský soud správně posoudil problematiku nutnosti doložení stanoviska Technické inspekce ČR. Žalobce povinnost doložení tohoto stanoviska dovozuje pouze uměle, za pomoci vlastní účelové konstrukce, která však postrádá oporu v právních předpisech. Nelze přitom než zopakovat, že předmětné stanovisko není povinným dokumentem pro provoz fotovoltaické elektrárny a není tak ani nutnou podmínkou pro vydání rozhodnutí o udělení licence. Pokud osoba zúčastněná na řízení doložila v rámci správního řízení o udělení licence platnou revizní zprávu revizního technika osvědčující bezpečnost revidovaného energetického zařízení spolu se všemi podklady podle stavebního zákona, pak byly prokázány technické předpoklady dostatečným způsobem a žalovaný nemohl vyžadovat žádné další podklady prokazující bezpečnost zařízení. S ohledem na výše uvedené osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[25] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno k výkonu advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[26] Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[27] Kasační stížnost není důvodná.

IV. a) Postup žalovaného při změně rozhodnutí o licenci

[28] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkami stěžovatele, jimiž brojil proti obsahu, především pak výroku rozhodnutí žalovaného o změně rozhodnutí o licenci. Výrok rozhodnutí žalovaného o udělení licence ze dne 2. 12. 2010, č. j. 13116-8/2010-ERU zní takto: „Energetický regulační úřad jako příslušný správní orgán podle ustanovení § 17 odst. 4 písm. a) 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 jeho pozdějších doplňků a změn, podle § 8 téhož zákona a za použití ustanovení § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění uděluje licenci číslo 111017588.“ Výrok rozhodnutí žalovaného o změně rozhodnutí o udělení licence ze dne 20. 7. 2012, č. j. 07254-3/2012-ERU zní takto: „Energetický regulační úřad jako příslušný správní orgán podle ustanovení § 17 odst. 6 písm. a) 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 pozdějších předpisů, podle § 9 téhož zákona a za použití ustanovení § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, na základě žádosti držitele licence ze dne 10. 7. 2012 vydává nové rozhodnutí o udělení licence číslo 111017588 změnou číslo 001.“ Z rozhodnutí o změně rozhodnutí o udělení licence je podle Nejvyššího správního soudu patrné, že se vskutku jednalo pouze o změnu původního rozhodnutí o udělení licence, neboť toto rozhodnutí je nadepsáno jako „Rozhodnutí o změně rozhodnutí o udělení licence“, ve výroku je odkaz na § 9 energetického zákona upravujícího změny rozhodnutí o udělení licence a je zde výslovně uvedeno, že se jedná o změnu číslo 001. Kromě výše uvedeného je ve výroku uvedeno také to, že rozhodnutí je vydáváno na základě žádosti držitele licence ze dne 10. 7. 2012, z čehož je patrné, že licence nemohla být znovu udělena, neboť již byla udělena a disponovala jí osoba zúčastněná na řízení a mohlo se tak jednat pouze o změnu rozhodnutí o udělení stávající licence. To ostatně potvrzuje i shodné číslo udělené licence. To, že se jedná pouze o změnu obsahu pouze v části týkající se sídla osoby zúčastněné, nikoli udělení nové licence je patrné také z porovnání obsahu obou rozhodnutí, kdy rozhodnutí o změně se liší od rozhodnutí o udělení licence pouze v sídle osoby zúčastněné na řízení. Na výše uvedeném závěru nic nemění ani to, že ve výroku rozhodnutí o změně rozhodnutí o udělení licence je mimo jiné uvedeno, že se jedná o „nové rozhodnutí o udělení licence“. Jak totiž již přílehavě konstatoval krajský soud, žalovaný při rozhodování o žádosti o změně licence mohl buď vydat rozhodnutí, jehož výrok by obsahoval původní text z původního rozhodnutí o udělení licence s údajem o tom, že tento text se nahrazuje a s novým textem nahrazujícím dosavadní text anebo zvolit formu „úplného znění licence“, kde výrokem je aktuální text udělené licence po zahrnutí požadovaných změn. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitkám stěžovatele, podle kterých rozhodnutí o změně formálně mění celé rozhodnutí o udělení a je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, neboť není zřejmé, v jakém rozsahu se rozhodnutí o změně licence dotýká předchozího rozhodnutí, v jakém rozsahu měly pominout účinky původní licence a jaké veškeré účinky v sobě rozhodnutí o změně vlastně ve smyslu § 102 odst. 9 správního řádu spojuje. Nejedná se totiž o nové rozhodnutí ve smyslu § 101 správního řádu, nýbrž o změnu původního rozhodnutí o udělení licence postupem upraveným v § 9 energetického zákona. Stejně tak nelze přisvědčit námitce stěžovatele, dle které je argumentace krajského soudu vnitřně rozporná, neboť na jedné straně konstatuje, že rozhodnutí o změně nemůže mít účinky nového rozhodnutí ve smyslu § 102 odst. 9 správního řádu, avšak zároveň připouští, že žalovaný zvolil formu jakéhosi kvazi-nového rozhodnutí. Krajský soud totiž konstatoval, že rozhodnutí o změně nemá ve vztahu k předchozímu udělení licence právní účinky ve smyslu § 102 odst. 9 správního řádu (tj. nejedná se o rozhodnutí zcela nahrazující původní rozhodnutí o udělení licence) a dále poukázal na způsob, jakým byla změna rozhodnutí o udělení licence provedena. Tuto argumentaci považuje Nejvyšší správní soud za srozumitelnou, logickou a nerozpornou.

pokračování

[29] Důvodná není ani námitka stěžovatele, podle které krajský soud věc nesprávně právně posoudil, pokud dospěl k závěru, že obsah rozhodnutí je třeba vykládat ve spojení se skutkovými důvody vyplývajícími ze žádosti o změnu a z obsahu správního spisu. Jak již totiž bylo zmíněno výše, rozhodnutí o změně licence ve svém výroku výslovně odkazuje na žádost držitele licence (osoby zúčastněné na řízení) ze dne 10. 7. 2012, a proto lze (a je třeba) při přezkumu správnosti a zákonnosti předmětného rozhodnutí žalovaného zohlednit také obsah zmíněné žádosti, která je obsažena ve správním spise a z níž je zřejmé, že se jedná o žádost o změnu licence z důvodu změny sídla osoby zúčastněné na řízení podanou na příslušném formuláři, která byla náležitě doložena aktuálním výpisem z obchodního rejstříku. Nejvyšší správní se proto neztotožnil ani s námitkami stěžovatele, dle kterého rozhodnutí o změně formálně mění celé rozhodnutí o udělení licence, avšak ze správního spisu nelze dohledat, z jakých důvodů je tak činěno, a nejsou zde obsaženy důkazy, o které žalovaný opřel své rozhodnutí, a skutkový stav, který vzal žalovaný za základ svého rozhodnutí, proto nemá oporu ve spisu.

IV. b) Stanovisko Technické inspekce ČR

[30] Stěžovatel v kasační stížnosti dovozoval, že dokladem osvědčujícím, že energetické zařízení je schopno bezpečného provozu, mohlo být pouze odborné vyjádření Technické inspekce ČR, a namítal proto, že krajský soud pochybil, když dospěl k závěru, že žadatel o licenci není povinen dokládat bezpečnost energetického zařízení tímto stanoviskem.

[31] Podmínky udělení licence stanoví v první řadě § 5 energetického zákona. Podle odst. 3 tohoto ustanovení, věty první a druhé, *fyzická nebo právnická osoba, která žádá o udělení licence, musí prokázat, že má finanční a technické předpoklady k zajištění výkonu licencované činnosti. Fyzická nebo právnická osoba žádající o udělení licence je povinna doložit vlastnické nebo užívací právo k energetickému zařízení, které má sloužit k výkonu licencované činnosti.* Doklady prokazující finanční a technické předpoklady je žadatel o licenci povinen připojit k žádosti o udělení licence (§ 7 odst. 4 písm. d/ energetického zákona).

[32] Podle § 8 věty první energetického zákona *energetický regulační úřad rozhodne o udělení licence na základě splnění podmínek pro její udělení podle § 5.* Způsob prokazování finančních a technických předpokladů a odborné způsobilosti pro jednotlivé druhy licencí blíže upravuje vyhláška č. 426/2005 Sb. Prokazování technických předpokladů upravuje § 9 této vyhlášky, kdy podle písm. a) tohoto ustanovení ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí žalovaného o udělení licence se technické předpoklady u nových energetických zařízení prokazují územním souhlasem, kolaudačním rozhodnutím, oznámením záměru započít s užíváním stavby stavebnímu úřadu a současně prohlášením žadatele, že stavební úřad užívání stavby nezakázal, nebo kolaudačním souhlasem, a dále dokladem prokazujícím splnění požadavků k zajištění bezpečnosti práce (zpráva o revizi) stanovených zvláštním právním předpisem. Toto ustanovení vyhlášky č. 426/2005 Sb. tedy výslovně požaduje předložení zprávy o revizi, nikoli odborné vyjádření Technické inspekce ČR. Z výše uvedené právní úpravy týkající se prokázání technických předpokladů pro udělení licence tak podle názoru Nejvyššího správního soudu nevyplývá, že by v rámci licenčního řízení měl žadatel odborným vyjádřením Technické inspekce ČR dokládat, že energetické zařízení je schopno bezpečného provozu.

[33] Povinnost předložit odborné vyjádření Technické inspekce ČR stěžovatel dovozoval z ustanovení § 6c zákona č. 174/1968 Sb., dle kterého, *organizace a podnikající fyzické osoby zajistí při uvádění do provozu a při provozování vyhrazených technických zařízení bezpečnostní opatření a provedení prohlídek, revizí a zkoušek ve stanovených případech; při výrobě vyhrazených tlakových zařízení, nevztahuje-li se na ně platné nařízení vlády vydané k provedení zvláštního zákona, § 7 odst. 1 písm. a) a b) téhož zákona, dle kterého, Ministerstvo práce a sociálních věcí vyhláškou stanoví, která technická zařízení v působnosti orgánů a organizací státního odborného dozoru (§ 3) se považují za vyhrazená, a zároveň určí jejich*

zařazení do tříd, popřípadě skupin, a stanoví bližší podmínky kladené na vyhrazená technická zařízení, pokud jde o úroveň jejich bezpečnosti, umístění, montáž, opravy, provoz, prohlídky, revize, zkoušky a provozní dokumentaci a vyhlášku č. 73/2010 Sb., v jejíž příloze 2 bodu 5 je uvedeno, že zařízení třídy I. (kam dle názoru stěžovatele spadá zařízení osoby zúčastněné na řízení) lze uvést do provozu jen na základě odborného a závažného stanoviska organizace státního odborného dozoru. K této argumentaci stěžovatele Nejvyšší správní soud uvádí, že se opírá o právní úpravu týkající se uvádění technického zařízení do provozu, která však není v posuzované věci relevantní, neboť předmětem rozhodnutí žalovaného nebylo uvedení zařízení osoby zúčastněné na řízení do provozu ale udělení licence, resp. změna rozhodnutí o udělení licence. Nejvyšší správní soud v této souvislosti stejně jako krajský soud poukazuje na rozsudek ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 18/2008 - 10, v němž zdejší soud poukázal na § 3 odst. 3 energetického zákona, dle kterého *podnikat v energetických odvětvích na území České republiky mohou za podmínek stanovených tímto zákonem fyzické či právnické osoby pouze na základě státního souhlasu, kterým je licence udělená Energetickým regulačním úřadem* a konstatoval, že nemůže být sporu o tom, že licence udělená žalovaným měla povahu oprávnění, resp. státního souhlasu, k podnikatelské činnosti v příslušném oboru energetiky, přičemž k povolení provozu předmětného plynárenského zařízení byl příslušný správní orgán odlišný od žalovaného, tj. stavební úřad. Osoba zúčastněná na řízení v posuzované věci prokázala, že disponuje povolením k užívání zařízení, neboť předložila kolaudační souhlas s jeho užíváním ze dne 30. 11. 2010, č. j. SÚ/157493/2010/Ja, vydaný Městským úřadem Česká Lípa. S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že v licenčním řízení nelze posuzovat technickou dokumentaci energetického zařízení z toho hlediska, do jaké třídy ve smyslu vyhlášky č. 73/2010 Sb. spadá, a to obzvláště za situace, kdy stavební úřad jeho provoz za stanovených podmínek již povolil. Není totiž úkolem žalovaného, aby v řízení o vydání licence nahrazoval a dubloval činnost stavebního úřadu, v jehož pravomoci je povolení provozu předmětného zařízení.

[34] K poukazu stěžovatele na jeho úřední činnost, z níž mu je známo, že v některých případech žadatelé o licenci předkládali v licenčním řízení k osvědčení bezpečnosti fotovoltaické elektrárny revizní zprávy neúplné, nepravdivé a deklarující bezpečnost zjevně nedokončených instalací Nejvyšší správní soud uvádí, že v posuzované věci nic nenasvědčuje tomu, že by se jednalo právě o takovýto případ. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že osoba zúčastněná na řízení doložila veškeré právními předpisy požadované podklady pro vydání rozhodnutí o udělení licence, přičemž v již zmíněném kolaudačním souhlasu, který byl vydán před rozhodnutím žalovaného o udělení licence, je uvedeno, že stavba je zcela dokončena a bez nedodělků. Žalovaný tudíž nepochybil a postupoval v souladu s energetickým zákonem, pokud osobě zúčastněné na řízení udělil licenci k provozování fotovoltaické elektrárny. Námitka stěžovatele, že skutkový stav věci nebyl dostatečně zjištěn, proto není důvodná. K argumentaci stěžovatele, že žalovaný se může a musí při zjišťování skutkového stavu zabývat tím, zda v řízení předložený důkaz s ohledem na další v řízení zjištěné skutečnosti řádně prokazuje, že energetické zařízení odpovídá právním předpisům a technickým normám, tak lze pouze konstatovat, že žalovaný takto při udělení licence postupoval.

IV. c) Revizní zpráva

[35] K námitce, že krajský soud věc nesprávně posoudil, když dospěl k závěru, že v předmětném licenčním řízení nebylo třeba z hlediska splnění technických předpokladů dokládat revizní zprávu ke všem součástem energetického zařízení, konkrétně i k jeho vysokonapěťové části, Nejvyšší správní soud uvádí, že sám stěžovatel v kasační stížnosti akceptoval závěr krajského soudu, že přípojka VN tvoří výrobu ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) bod 3 energetického zákona. S tímto řádně zdůvodněným závěrem krajského soudu se ztotožňuje rovněž Nejvyšší správní soud a ani tato námitka tak není důvodná.

pokračování

[36] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou, v níž stěžovatel s poukazem na skutečnost, že předmětem revize elektrické instalace ze dne 27. 10. 2010, č. 23/27/10/2010, není posouzení funkčnosti systému jako celku, dovozoval, že osoba zúčastněná na řízení nedoložila splnění technických předpokladů ke kompletnímu energetickému zařízení, a pokud ji žalovaný nevyzval k doložení revizní zprávy, pak vydal rozhodnutí o udělení licence, aniž by řádně objasnil skutkový stav, konkrétně splnění bezpečnostních a technických podmínek. Jak již totiž bylo uvedeno výše, předmětem licenčního řízení není posouzení způsobilosti zařízení k provozu. Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že předmětem revize není posouzení funkčnosti systému jako celku, neboť uvedená revize zpracovaná k tomu autorizovanou osobou vyhodnotila zařízení osoby zúčastněné na řízení jako celek se závěrem, že se jedná o elektrickou instalaci (fotovoltaický systém pro výrobu el. energie), která je z hlediska bezpečnosti schopná připojení k síti.

[37] Vzhledem k tomu žalovaný při udělení licence, resp. rozhodnutí o její změně nepochybil, se již Nejvyšší správní soud nezabýval otázkou dobré víry osoby zúčastněné na řízení nastíněnou stěžovatelem v kasační stížnosti, neboť to za této situace nemá pro posouzení věci význam. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že se plně ztotožňuje také se závěrem krajského soudu (který je v souladu s principem právní jistoty a principem ochrany nabytých práv), že ke zrušení napadeného rozhodnutí by v posuzované věci bylo možné přistoupit až v případě zjištění takových vad řízení o udělení licence, které by mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí, respektive by svojí intenzitou zásadně zpochybnily věrohodnost či pravdivost skutkových podkladů, z nichž vyšel správní orgán. O takový případ se však v posuzované věci nejednalo.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[38] Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[39] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v něm žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné žádná povinnost uložena nebyla, osoba zúčastněná ani netvrdila, že by byl dán důvod zvláštního zřetele hodný ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s., a proto ani ona nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 9. července 2015

JUDr. Jíří Palla
předseda senátu