



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, 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, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **FVE III Tuchlovice s. r. o.**, se sídlem Londýnská 506/41, Praha 2, zastoupené JUDr. Petrem Wünschem, advokátem, se sídlem Italská 27, Praha 2, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2015, č. j. 62 A 96/2013 - 226,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2015, č. j. 62 A 96/2013 - 226, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**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 „první 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 „napadený rozsudek“), rozhodnutí o udělení licence zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Návrhu žalobce na zrušení prvního rozhodnutí o změně licence nevyhověl. Krajský soud konstatoval, že žalobce byl vzhledem k § 66 odst. 2 a § 72 odst. 2 věta první s. ř. s. k podání žaloby bezpochyby aktivně legitimován, a to bez ohledu na charakter a obsah jím uplatněných žalobních bodů. Institut zvláštní žaloby podle § 66 odst. 2 s. ř. s. byl zaveden k ochraně objektivního práva (zákonosti), a to ve specifických případech, kdy to vyžaduje (závažný) veřejný zájem; tím je tento prostředek zcela mimořádným, což se nutně musí projevit při posuzování důvodnosti žalobních bodů. Závěr o důvodnosti žaloby by měl být dle přesvědčení krajského soudu založen výlučně na závažných zjištěních, jimiž by v podstatné míře byla zpochybněna či vyvrácena zjištění žalovaného, jež se stala základem pro vyhovění žádosti o udělení licence. Krajský soud zdůraznil, že východiskem pro posouzení jednotlivých žalobních bodů je to, že předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí o udělení licence, nikoli rozhodnutí opravňující držitele licence uvést energetické zařízení do provozu či naplnění podmínek pro čerpání státem garantovaných výkupních cen. Sám žalovaný jako regulátor trhu s elektřinou odlišoval fázi udělení licence a fázi prvního připojení do elektrizační soustavy (distribuční sítě), kdy až splněním obou těchto podmínek vznikl nárok na garantované výkupní ceny. Pokud žalobce a osoba zúčastněná na řízení navrhovali zjišťovat i skutečnosti týkající se okolností prvního připojení FVE Tuchlovice k distribuční síti, pak tato otázka dle krajského soudu nemá přímou souvislost se skutkovými a právními důvody rozhodnutí o udělení licence.

[3] Krajský soud se nejprve zabýval žalobními námitkami proti prvnímu rozhodnutí o změně licence, které žalovaný vydal na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení ohledně změny adresy jejího sídla, doložené výpisem z obchodního rejstříku. Krajský soud uvedl, že v případě rozhodnutí o změně licence ve smyslu § 9 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, se jedná o rozhodnutí na základě žádosti o změně licence, a to s účinky *ex nunc*, z důvodu, že došlo ke změnám parametrů v podnikání v licencované oblasti. Byť v sobě první rozhodnutí o změně licence zahrnuje i původní text licence, dle krajského soudu to neznamena, že by mělo za následek „odklizení“ předchozích rozhodnutí týkajících se téže licence. První rozhodnutí o změně licence se totiž skutkově opírá pouze o doklady týkající se této změny a zakládá právní účinky pouze ve vztahu k nově posuzovaným skutečnostem v návaznosti na obsah žádosti. Byť pro něj žalovaný zvolil formu jakéhosi „úplného znění licence“, obsah tohoto rozhodnutí je nutno posuzovat ve spojení s jeho nosnými skutkovými důvody, které vyplývají ze žádosti o změnu a z obsahu správního spisu. Změna rozhodnutí o udělení licence se tak týká změny údaje o sídle držitele licence učiněného na základě obsahu správního spisu; námitka nepřezkoumatelnosti prvního rozhodnutí o změně licence tak není důvodná.

[4] Krajský soud se dále věnoval přezkumu rozhodnutí o udělení licence. K námitce žalobce poukazující na to, že listiny dokládající osobou zúčastněnou na řízení jsou ve správním spise žurnalizovány až za rozhodnutím o udělení licence, uvedl, že žalovaný nepochybně porušil zásadu spisového pořádku (§ 17 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů) a pravidla provádění dokazování listinou (§ 53 odst. 6 správního řádu). Obecně by taková vada mohla mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí v případech, kdy by správní orgán na základě obsahu správního spisu nebyl schopen vyvrátit námitku, že se účastník řízení k takto žurnalizovaným podkladům již nemohl před vydáním správního rozhodnutí vyjádřit; taková situace však v nyní projednávané věci, v níž jsou žurnalizovány listiny žadatele v návrhovém správním řízení, nenastala. Pokud žalobce poukazoval na rozpory v označení pozemků, na kterých se měla FVE Tuchlovice ke dni udělení licence nacházet, pak krajský soud

pokračování

konstatoval, že doklady založené ve správním spise, zejména ve spojení s nákresem stavby a zákresem do katastrální mapy, dostatečně její umístění identifikují. Namítal-li žalobce, že osoba zúčastněná na řízení neprokázala vlastnické či užívací právo k pozemku p. č. 2024 v k. ú. Tuchlovice, na němž je dle nákresu umístěna přípojka, pak krajský soud konstatoval, že v řízení o udělení licence je třeba prokázat vlastnické či užívací právo pouze přímo k samotnému energetickému zařízení. Na základě obsahu správního spisu nelze rovněž dovodit, že by osoba zúčastněná na řízení nedisponovala soukromoprávním titulem k FVE Tuchlovice. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že se v revizní zprávě vyskytuje pozemek označený p. č. 2028; dle jeho názoru se vysoce pravděpodobně jednalo o lehce vysvětlitelnou chybu v psaní, neboť tato identifikace pozemku se objevuje pouze v revizní zprávě, a nikoli již v dalších podkladech napadeného rozhodnutí.

[5] Krajský soud shledal důvodnou námitku žalobce, že nebyla splněna jedna z podmínek pro udělení licence, a to ustanovení odpovědného zástupce. V rozhodnutí o udělení licence je jako odpovědný zástupce uveden O. D., datum narození X. Žalobce předložil jako důkaz úřední záznam o podaném vysvětlení podle § 158 odst. 6 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „záznam o podaném vysvětlení“), z něhož dle krajského soudu vyplynulo, že O. D. „někomu“ předal kopii osvědčení ev. č. 078 ze dne 15. 12. 2010 (dále jen „osvědčení č. 078“), které bylo přiloženo k žádosti o udělení licence, stejně jako výpis z evidence rejstříků trestů. O. D. dle krajského soudu podepsal i formulář „Prohlášení odpovědného zástupce, příloha č. 7 k vyhlášce č. 426/2005 Sb.“. Krajský soud uvedl, že otázka toho, zda O. D. reálně vykonával funkci odpovědného zástupce, s nyní posuzovanou věcí bezprostředně nesouvisí. Odpovědný zástupce osoby zúčastněné na řízení musel splnit podmínky ve smyslu § 5 odst. 1 energetického zákona, zejména musel mít ukončené vysokoškolské vzdělání technického směru a 3 roky praxe v oboru nebo úplné střední vzdělání technického směru s maturitou a 6 roků praxe v oboru. Odkazovala-li osoba zúčastněná na řízení v této souvislosti na osvědčení č. 078, pak tato listina podle krajského soudu nemůže osvědčovat úplné střední odborné vzdělání technického směru s maturitou a 6 roků praxe v oboru O. D. Osvědčuje pouze to, že dne 15. 12. 2010 vykonal O. D. zkoušku podle vyhlášky č. 50/1978 Sb. Žalovaný tak pochybil, pokud osobu zúčastněnou na řízení nevyzval k odstranění vad a doložení potřebných listin. Pokud za této situace žalovaný vydal napadené rozhodnutí, aniž by měl postaveno najisto, zda osoba zúčastněná na řízení splnila jednu ze základních podmínek pro udělení licence, tj. podmínku odborné způsobilosti, pak zatížil rozhodnutí o udělení licence vadou spočívající v nedostatku skutkového podkladu.

[6] Krajský soud za této situace umožnil doplnění dokazování ohledně splnění podmínky vzdělání a praxe O. D. ke skutkovému stavu v době vydání napadeného rozhodnutí. Ani při jednání se však splnění této podmínky nepodařilo osvětlit. Osoba zúčastněná na řízení sice uvedla, že kdyby ji žalovaný na tento nedostatek v průběhu řízení o udělení licence upozornil, byla by schopna doložit příslušné listiny „během několika dnů“. Žádná listina prokazující vzdělání a odbornou praxi O. D. však krajskému soudu doložena nebyla a ani na ni nebylo jakkoli odkázáno. Osoba zúčastněná na řízení neindikovala ani žádné jiné skutečnosti ohledně vzdělání a praxe O. D., jež by krajskému soudu umožnily vést k této otázce dokazování i bez návrhu podle § 52 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud poznamenal, že pokud dne 16. 4. 2013 nahradil O. D. jako odpovědného zástupce Z. K., nejde o skutečnost relevantní pro posouzení věci, neboť krajský soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného. Pro posouzení splnění podmínek pro udělení licence není relevantní ani to, že za osobu zúčastněnou na řízení jednala ve správním řízení na základě plné moci zaměstnankyně dodavatele stavby FVE Tuchlovice, neboť to může mít dopad pouze do soukromoprávních vztahů. Krajský soud tedy uzavřel, že napadené rozhodnutí nemůže obstát z důvodu nesplnění podmínky prokázání

odborné způsobilosti ustanoveného zástupce ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) energetického zákona jakožto podmínky pro udělení licence. Rozhodnutí o udělení licence tak nemá oporu ve skutkových podkladech ve smyslu § 50 správního řádu, což zakládá jeho nepřezkoumatelnost.

[7] Krajský soud považoval za vhodné vyjádřit se i k žalobní argumentaci týkající se revizní zprávy. Byl toho názoru, že v řízení o udělení licence muselo být jasně prokázáno, že FVE Tuchlovice byla ve smyslu příslušných technických norem revidována jako „zařízení“, tedy jako celek, ve smyslu § 5 odst. 3 energetického zákona ve spojení s § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb. Revizní technik uvedl, že při provádění revize ani nevěděl, zda panely byly vůbec zapojeny, že nijak nekontroloval, jak či zda jsou panely zapojeny mezi sebou. Zaměstnanci stavebního úřadu a hasičského sboru uvedli, že na místě stavby po provedení revize nebyly nainstalovány všechny fotovoltaické panely. Ve spise stavebního úřadu vedeného pro účely kolaudačního řízení se nachází i jiná „varianta“ revizní zprávy, která se má týkat FVE Tuchlovice ve stejném časovém období, ale popisuje revidované zařízení odlišným způsobem. Tyto skutečnosti dle krajského soudu zpochybňují způsob provedení revize FVE Tuchlovice a zamlžují, jaké zařízení bylo ve dnech 19. až 23. 11. 2010 reálně revidováno. Na žalovaném tedy bude, aby v dalším řízení posoudil, zda revizní zpráva revizního technika L. H. může obstát jako podklad prokazující splnění požadavků k zajištění bezpečnosti práce jako jednoho z technických předpokladů ve smyslu § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb.

[8] Krajský soud tedy shrnul, že nosným důvodem zrušení rozhodnutí o udělení licence je nedostatek skutkového podkladu spočívající v nedoložení splnění podmínky pro udělení licence ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) energetického zákona ve smyslu prokázání odborné způsobilosti ustanoveného zástupce. Ve vztahu k prvnímu rozhodnutí o změně licence krajský soud důvodnost žaloby nedovodil. Podle krajského soudu není důvodem zrušení prvního rozhodnutí o změně licence ani zrušení jemu předcházejícího rozhodnutí o udělení licence. První rozhodnutí o změně licence však bez rozhodnutí o udělení licence nemůže vyvolávat žádné účinky, neboť samo o sobě žádné veřejné subjektivní právo osobě zúčastněné na řízení nezakládá, neruší, nemění ani závazně neurčuje. První rozhodnutí o změně licence tedy samo o sobě nepůsobí, aniž by bylo nezákonné; rušeno by muselo být výlučně z důvodu, že by neobstálo ve vztahu ke skutkovým odkladům týkajícím se změny adresy držitele licence (osoby zúčastněné na řízení), což však krajský soud nedovodil.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[9] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Uvedla, že krajský soud se nesprávně vypořádal s otázkou přezkoumatelnosti závažného veřejného zájmu jako podmínky aktivní legitimace žalobce k podání žaloby. Dle jejího názoru neobstojí krajským soudem použitá paralela s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. 8 As 27/2006, neboť ten se týkal účastenství ve stavebním řízení, a tím horizontálního vztahu stavebníka na straně jedné a dalších či potenciálních účastníků stavebního řízení na straně druhé, kde závěr o výlučné úvaze nejvyššího státního zástupce ohledně existence závažného veřejného zájmu má své opodstatnění z hlediska zamezení odepření přístupu ke spravedlnosti. V nyní posuzovaném případě se však jedná o ryze vertikální vztah. Je-li nejvyššímu státnímu zástupci umožněno, aby do tohoto vztahu ingeroval na základě výlučného vlastního uvážení, je mu dána prakticky neomezená možnost (správního) uvážení, což je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle níž každé správní uvážení má své meze a podléhá soudnímu přezkumu.

pokračování

[10] Stěžovatelka namítla, že krajský soud nesprávně dovodil, že žaloba podle § 66 odst. 2 s. ř. s. neslouží k ochraně žádných konkrétních veřejných subjektivních práv. Dle názoru stěžovatelky je třeba § 66 odst. 2 s. ř. s. vykládat v kontextu, zejména v souvislosti s § 2 s. ř. s. V řízení o vydání licence na výrobu elektrické energie se jedná o čistě vertikální vztah, tj. přezkum rozhodnutí o udělení licence nechrání a nemůže chránit jakékoli veřejné subjektivní právo, naopak hrozí zásahem do něj. V nyní posuzovaném případě tak krajský soud rozhodl o věci, v níž státní správa (nejvyšší státní zástupce) zasáhl do subjektivního práva stěžovatelky a krajský soud tomuto právu neposkytl ochranu.

[11] Stěžovatelka další kasační námitkou učinila tvrzení, že krajský soud vůbec nepřihlédl k tomu, že žalovaný vydal ve věci nové rozhodnutí ze dne 16. 4. 2013, č. j. 03939-3/2013-ERU (dále jen „druhé rozhodnutí o změně licence“), a to v souvislosti s tím, že stěžovatelka namísto O. D. jmenovala do funkce odpovědného zástupce D. K. Citované rozhodnutí bylo vydáno na základě § 9 odst. 2 energetického zákona (ve znění účinném do 17. 8. 2011; stěžovatelka upozornila na to, že závěr krajského soudu o povaze prvního rozhodnutí o změně licence byl založen na § 9 energetického zákona ve znění účinném do 17. 8. 2011), a jedná se tak o nové rozhodnutí ve věci ve smyslu § 101 písm. e) správního řádu, které brání právním účinkům rozhodnutí o udělení licence. Druhým rozhodnutím o změně licence tedy fakticky došlo k nahrazení rozhodnutí o udělení licence, v důsledku toho absentuje rozhodnutí, které bylo předmětem soudního přezkumu, a krajský soud tak měl žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Odmítnutí žaloby bylo namístě i vzhledem k zásadě hospodárnosti řízení; ke zrušení správního rozhodnutí dochází s účinky *ex nunc* a rozhodovat o zrušení rozhodnutí, které nevyvíjí žádné právní účinky, není hospodárné. Stěžovatelka namítla i to, že ze sdělovacích prostředků vyplývá, že krajský soud žaloby žalobce podané v obdobných věcech (v nichž žalovaný původní licenci v přezkumném či obnoveném řízení nahradil novým rozhodnutím), odmítl. Napadený rozsudek je tedy nejen nezákonný, ale i diskriminační.

[12] Dle názoru stěžovatelky se krajský soud vůbec neřídil zásadami přiměřenosti a dobré víry a nepřihlédl k tomu, že újma hrozící stěžovateli je ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla veřejnému zájmu. V řízení před krajským soudem bylo přinejmenším doloženo, že O. D. je vyučen v oboru elektro, má výuční list v oboru silnoproud a ke dni vydání rozhodnutí o udělení licence měl 13 let praxe v oboru. Tato kvalifikace by byla dostatečná k tomu, aby vykonával funkci odpovědného zástupce pro elektrárnu s instalovaným výkonem do 1 MW (FVE Tuchlovice měla a má instalovaný výkon 3 MW), jak ostatně i sám krajský soud konstatoval v napadeném rozsudku. Je tak zřejmé, že kvalifikace pana O. D. měla bezprostřední vztah k licencované činnosti. Součástí správního spisu bylo osvědčení č. 078, z něhož vyplývá, že O. D. měl ke dni vydání tohoto osvědčení praxi 13 let v oboru a úplné střední odborné vzdělání. Jediným důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí je tedy to, že krajský soud vyhodnotil tuto listinu jinak než žalovaný, a to navzdory tomu, že sám v napadeném rozsudku uvedl, že není dozorcem nad správností postupu žalovaného. Otázka odpovědného zástupce provoz FVE Tuchlovice v praxi nijak nenarušovala a ani nebyla předmětem komunikace mezi stěžovatelkou a žalovaným. Stěžovatelka vykonávala licencovanou činnost na základě odpovídající smlouvy a v naprostém souladu se všemi právními předpisy (a právě za takový výkon má odpovědný zástupce podle § 6 odst. 1 energetického zákona odpovídat).

[13] Krajský soud zcela opomenul, že na případnou výzvu žalovaného v licenčním řízení mohla stěžovatelka reagovat ustanovením jiného odpovědného zástupce, přičemž takové opatření mohla provést ještě v průběhu roku 2010. I energetický zákon počítá se situacemi, kdy v průběhu výkonu licencované činnosti dojde na pozici odpovědného zástupce ke změnám vynuceným například i nedostatkem jeho kvalifikace. Pro takové případy dává držitel licence

možnost situaci napravit jmenováním nového odpovědného zástupce a ke ztrátě licence může dojít teprve v případě marného uplynutí stanovené lhůty. Součástí potvrzení o vykonané zkoušce pana O. D. je i informace o jeho úplném středním odborném vzdělání. Toto potvrzení obdržel dodavatel stavby FVE Tuchlovice od O. D. Je proto zarážející, že v záznamu o podaném vysvětlení, který byl soudem proveden jako důkaz, O. D. tvrdí, že s ustanovením do funkce odpovědného zástupce nesouhlasil, a to dokonce v situaci, kdy je jeho podpis na tomto souhlasu úředně ověřený. Krajský soud však postupoval zcela nepřiměřeně, když přiložil tomuto úřednímu záznamu a tvrzení žalobce o tom, že pan O. D. střední vzdělání nemá, takovou váhu, že na něm založil rozhodovací důvod napadeného rozsudku. Stěžovatelka si až do dne, kdy jí byla doručena žaloba, nemohla být vědoma toho, že by s odbornou kvalifikací (vzděláním) O. D. mohly být potíže, resp. že by v souvislosti s ní mohly panovat nějaké nejasnosti. Zásah do dobré víry stěžovatelky, jakož i porušení povinnosti krajského soudu chránit její subjektivní práva, jsou o to nepřiměřenější. Krajský soud nepředvolal jako svědky osoby, z jejichž vyjádření obsažených v záznamech o podaném vysvětlení v trestním řízení vycházel, a stěžovatelce tak nebyla poskytnuta příležitost, aby jim sama kladla dotazy. Porušení zásady přiměřenosti je o to flagrantnější, že žalobce na základě principu kolektivní viny a s odvoláním na nečinnost žalovaného přenesl tvrzené systémové nedostatky v činnosti žalovaného při udělování licencí na konci roku 2010 na stěžovatelku. Stěžovatelka navíc z udělení licence vytykaným způsobem materiálně neprofitovala, neboť FVE Tuchlovice byla do distribuční soustavy připojena teprve v roce 2011 a stěžovatelka tak čerpá podporu pouze v tzv. tarifu 2011.

[14] Stěžovatelka vytkla krajskému soudu, že o zrušení napadeného rozhodnutí rozhodl za situace, kdy žalovaný tři roky po jeho vydání (konkrétně dne 26. 7. 2013) sám konstatoval, že spis zkompletoval, zkontroloval a uzavřel a za celou tuto dobu nezjistil důvod pro obnovu řízení. Z vyjádření žalovaného k žalobě přitom vyplynulo, že on sám podání žaloby de facto inicioval. Žalobce pak institut podle § 66 odst. 2 s. ř. s. využil v situaci, kdy nechrání konkrétní subjektivní práva žádné fyzické či právnické osoby a kdy nemá obecnou kompetenci k dozorování dodržování zákonnosti orgány státní správy. Krajský soud měl tedy závažnost věcných argumentů žalobce a případných nedostatků v činnosti žalovaného posoudit obzvláště kriticky i v části argumentující nedostatečným doložením kvalifikace odpovědného zástupce O. D. Stěžovatelka upozornila na to, že žalobce netvrdil, že by v souvislosti s licenčním řízením vedoucím k vydání napadeného rozhodnutí došlo k trestné činnosti. Orgány činné v trestním řízení prováděly šetření, zda k takové činnosti došlo, a stěžovatelce není známo, že by tohoto šetření vyplynula konkrétní trestní stíhání.

[15] Stěžovatelka byla toho názoru, že krajský soud měl respektovat obecnou zásadu minimalizace zásahu do pravomocných rozhodnutí a ochrany dobré víry podle § 94 odst. 4 správního řádu. Stěžovatelka měla za to, že navzdory napadenému rozsudku je FVE Tuchlovice i nadále zdrojem uvedeným do provozu roku 2011 a druhé rozhodnutí o změně licence ji i nadále opravňuje ke kontinuálnímu pokračování v provozování licencované činnosti. Kromě újmy na reputaci však stěžovatelce hrozí i materiální újma, neboť pokud by účinky napadeného rozsudku posoudily odpovědné osoby (tj. žalovaný, OTE a. s. či ČEZ Prodej s. r. o.) jinak, stěžovatelka by se mohla dostat do úpadku. Oproti tomu vydáním napadeného rozhodnutí nevznikla újma veřejnému zájmu. Újma, která v důsledku napadeného rozsudku hrozí stěžovatelce, je v naprostém a zjevném nepoměru vůči újmě, která hrozí jiným účastníkům řízení či veřejnému zájmu, a napadený rozsudek je tak nezákonný i pro rozpor s § 94 odst. 4 správního řádu.

[16] Stěžovatelka pokládala úvahu krajského soudu o nevěrohodnosti revizní zprávy za naprosto nepodloženou, nemající oporu v provedeném dokazování. Pokud krajský soud

pokračování

dovodil, že revizi podléhala celá FVE Tuchlovice, tj. včetně solárních panelů, pak z právních předpisů nic takového nevyplývá, a sám krajský soud v obdobných případech argumentoval pravým opakem. Stěžovatelka prokázala, že rozsah revize byl dostatečný. Krajský soud svou úvahou popřel i svůj vlastní závěr, že poměry ohledně FVE Tuchlovice a licencované činnosti jsou stabilizovány. Za celou dobu jejího provozu se neudál žádný bezpečnostní incident a nenastalo ani ohrožení bezpečnosti práce, z něhož by bylo možné usuzovat na to, že závěry revizní zprávy jsou nesprávné.

[17] Stěžovatelka tedy shrnula, že v jejím případě se jednalo o čistě vertikální vztah mezi orgánem státní správy a jednotlivcem. Krajský soud tedy měl, na rozdíl od dřívější judikatury, která se týkala horizontálního vztahu mezi jednotlivci, přezkoumat podmínku existence veřejného zájmu na podání žaloby podle § 66 odst. 2 s. ř. s, resp. rozhodnout o její nepřipustnosti pro rozpor s § 2 s. ř. s. Krajský soud nepřihlédl k druhému rozhodnutí o změně licence, v jehož důsledku nejen že odpadl důvod, pro který krajský soud rozhodnutí o udělení licence zrušil, ale rozhodnutí o udělení licence jím bylo nahrazeno rozhodnutím novým. Krajský soud rozhodnutí o udělení licence zrušil kvůli chybějícímu dokladu o kvalifikaci pana O. D. za situace, kdy se absence tohoto dokladu za více než tři roky provozování FVE Tuchlovice negativně neprojevila, stěžovatelka vykonává licencovanou činnost v naprostém souladu s právními předpisy a O. D. byl před dvěma lety nahrazen panem D. K. Krajský soud tedy zrušil rozhodnutí o udělení licence z důvodu, který nespočíval v nesprávném postupu žalovaného vyvolaném (trestným činem či jinak) stěžovatelkou a který mohl být stěžovatelkou bez jakýchkoli obtíží zhojen. Napadený rozsudek tak zcela zásadně narušuje imperativ dobré víry ve správnost aktu veřejné moci. Krajský soud navíc v obdobných případech dobrou víru jednotlivce chránil. Závěry napadeného rozsudku by tedy znamenaly, že si žádná fyzická ani právnická osoba až do uplynutí tříleté lhůty od vydání správního rozhodnutí nemůže být jista, že toto rozhodnutí nebude zrušeno z naprosto formálních a triviálních důvodů, což by znamenalo, že jakákoli banka či investor by při financování projektů musel pečlivě prověřit celý obsah správního spisu, aby posoudil, zda ve správním řízení byly správním orgánem dodrženy všechny náležitosti postupu a požadované dokumentace.

[18] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z díkce § 66 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že posouzení, zda je na podání žaloby dán závažný veřejný zájem, přísluší toliko jemu a správní soud jeho úsudek přezkoumávat nemůže, což ostatně vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 - 70. Dle názoru žalobce nezakládá § 66 odst. 2 s. ř. s. diskreci, nýbrž procesní oprávnění, resp. aktivní legitimaci k podání žaloby. Nejvyšší státní zástupce má v soudním řízení postavení jako jakýkoli jiný účastník řízení a podáním žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti osob. Nejvyšší státní zástupce pak nepodává žalobu na ochranu veřejných subjektivních práv a jeho žalobní oprávnění není a nemůže být vázáno na to, zda a jak správní rozhodnutí zasáhlo do jeho sféry, popř. zda se účastnil řízení, v němž bylo správní rozhodnutí vydáno. Otázka, zda byla dotčena veřejná subjektivní práva osob, se promítá pouze do posouzení, zda se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., což nevyklučuje, že v konkrétním případě může vyznít ochrana veřejného zájmu ve prospěch subjektivních práv některých osob. I proto se žaloba podaná podle § 66 odst. 2 s. ř. s. může dotknout dobré víry jednotlivce ve správnost rozhodnutí správního orgánu, a to v zájmu dobré víry všech, kteří mohou být nerespektováním zákonných postupů orgánu veřejné moci poškozeni. Žaloba podle § 66 odst. 2 s. ř. s. se pak stává jediným prostředkem nápravy pro případ, kdy bylo správním orgánem vydáno rozhodnutí ve prospěch jediného účastníka správního řízení, ačkoli takové rozhodnutí vydáno být nemělo.

[19] Žalobce konstatoval, že rozhodnutím o licenci byl založen dvojitý druh veřejných subjektivních práv, a to právo provozovat podnikání v energetice a právo na podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů v určené výši. Jestliže požadavek na doložení podmínek směřujících ke vzniku práva na výkupní ceny pro připojené zdroje nebyl splněn před rozhodnutím o udělení licence, pak licence neměla být vydána. Pokud bylo splnění podmínek doloženo až později, pak licence mohla být udělena, ale nemohla již být předpokladem pro vznik práva na podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů ve zvýhodněné podobě. Druhé rozhodnutí o změně licence vychází z řízení zahájeného účastníkem a tomu odpovídajícího omezeného dokazování (předmětem řízení přitom byla toliko změna odpovědného zástupce) a není z něj zřejmé, v jakém rozsahu se dotýká rozhodnutí o udělení licence, resp. zda ho zcela nahradilo nebo zda jej nahrazuje jen v rozsahu, ve kterém bylo prováděno řízení o změně licence. Podnikání v energetice patří mezi případy, kdy zákon výslovně váže provozování činnosti na autoritativní souhlas státu (licenci), který lze vydat jen za předpokladu striktního splnění podmínek. Udělením licence stát garantuje, že do podnikání v regulované oblasti vpouští jen ten subjekt, u něhož splnění veškerých zákonných podmínek originárně ověřil. Stěžovatelka v licenčním řízení doložila toliko osvědčení o vykonání zkoušky o odborné způsobilosti O. D., které však může dokládat pouze to, že tato osoba dne 15. 12. 2010 vykonala zkoušku podle § 14 vyhlášky č. 50/1978. Délku praxe obdobně jako např. vysokoškolské vzdělání ve smyslu vyhlášky č. 426/2005 Sb. dokládat nemůže a stěžovatelka je nebyla schopna doložit ani v řízení před krajským soudem.

[20] Dle názoru žalobce dobrá víra jednotlivce, jemuž byla udělena licence, aniž by podle zákonných požadavků ve stanovené lhůtě důsledně splnil veškeré zákonné podmínky k jejímu udělení, nesmí být silnější než dobrá víra všech, kdo tím mohou být na dlouhou dobu poškozeni, neboť by to bylo v rozporu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod. V nyní posuzovaném případě nelze chápat dobrou víru stěžovatelky tak dalece, že by dopadala na případy, ve kterých tato osoba předložila rozporuplné či neúplné podklady s výslovným návrhem, aby právě na jejich základě žalovaný udělil licenci. Zásada vyjádřená v § 94 odst. 4 správního řádu přitom platí jen v případě, že újma, která by zrušením rozhodnutím vznikla, by byla ve zřetelném nepoměru k újmě, která by již vznikla či nadále vznikala pravomocným rozhodnutím jiným nebo veřejnému zájmu. Žalobce nesouhlasil s názorem stěžovatelky, že by úvaha krajského soudu o nedostatečnosti revizní zprávy neměla oporu v provedeném dokazování. V případě zařízení na výrobu elektřiny ze sluneční energie jde o prokazování technických předpokladů energetického zařízení jako celku a jeho bezpečnost mohla osvědčovat toliko revizní zpráva vyhotovená k tomu oprávněnou osobou. Revizi podléhá spojení fotovoltaických panelů do řetězců, připojení měničů, rozvodových skříní, uložení a zapojení kabelů, neboť až na základě propojení lze hovořit o funkčním celku výroby elektřiny. Revizní zprávu pak žalovaný hodnotí jako listinný důkaz v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů. Žalobce přitom považoval revizní zprávu za nepravdivou, neboť ta dokládala bezpečnost (energetického zařízení) i ve vztahu k nenainstalovaným fotovoltaickým panelům. V době vyhotovení revizní zprávy nebyly dokončeny instalace fotovoltaických panelů, revizní zpráva tak nereflektovala skutečný stav energetického zařízení a její nedostatky mohla napravit pouze nová řádná revizní zpráva vycházející ze skutečného stavu energetického zařízení. Žalobce tedy navrhl, aby byla kasační stížnost stěžovatelky zamítnuta.

### III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti,



pokračování

neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[22] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval interpretací § 66 odst. 2 s. ř. s., které opravňuje nejvyššího státního zástupce k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Stěžovatelka toto oprávnění zpochybňovala prvními dvěma kasačními námitkami, v nichž tvrdila, že krajský soud měl přezkoumat otázku závažného veřejného zájmu jako podmínky aktivní procesní legitimace žalobce a že žaloba nejvyššího státního zástupce za daných okolností nechrání a ani nemůže chránit jakékoli veřejné subjektivní právo. K těmto námitkám je třeba předně uvést, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se k některým aspektům výkladu § 66 odst. 2 s. ř. s. v tomto řízení již vyjadřoval, a to v usnesení ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015 – 128, které sice bylo vydáno v souvislosti s rozhodováním o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, ale jeho závěry jsou beze zbytku použitelné i ve věcném přezkumu její kasační stížnosti. V citovaném usnesení rozšířený senát konstatoval, že správní soudy se věcně zabývají každou žalobou nejvyššího státního zástupce, která jinak splňuje obecné náležitosti a byla podána v tříleté žalobní lhůtě (§ 72 odst. 2 s. ř. s.). Ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. tedy představuje „procesní vstupenku“ do řízení o žalobě za situace, kdy jiné osoby nechtějí nebo nemohou takové řízení vyvolat. Rozšířený senát tak navázal na závěry rozsudku ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 – 70, publ. pod č. 1455/2008 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem ve smyslu § 66 odst. 2 s. ř. s., nepodléhá přezkumu správními soudy.

[24] Pro výklad a použití § 66 odst. 2 s. ř. s. je tedy zásadní to, že se jedná o ryze procesní ustanovení a nejvyšší státní zástupce na jeho základě přímo nerozhoduje o žádném veřejném (hmotném) subjektivním právu osob. Z tohoto důvodu je poukaz stěžovatelky na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS, nepřipadný, neboť v něm rozšířený senát konstatoval, že soudnímu přezkumu podléhají i ta správní rozhodnutí, jejichž vydání závisí toliko na volném uvážení správního orgánu. Naproti tomu úvaha nejvyššího státního zástupce o podání žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. žádné rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nepředstavuje, neboť jí nejvyšší státní zástupce pouze iniciuje řízení před správními soudy a teprve případné následné soudní rozhodnutí může zasáhnout do veřejných subjektivních práv fyzických či právnických osob. Pokud stěžovatelka proti použití rozsudku ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 – 70, na její věc namítla, že jeho závěry byly vysloveny v souvislosti s účastenstvím ve stavebním řízení a týkají se horizontálního vztahu stavebníka a dalších účastníků stavebního řízení, pak nic takového z citovaného rozsudku nevyplývá. Nejvyšší správní soud se v něm k výkladu § 66 odst. 2 s. ř. s. vyjádřil bez ohledu na skutkové okolnosti řešené věci. Výchozí shora shrnuté judikatury Nejvyššího správního soudu jsou tedy obecně platná a nemohou se odlišovat s ohledem na charakter řízení, v němž žalobce své oprávnění dle § 66 odst. 2 s. ř. s. uplatnil (pro posouzení procesní legitimace nejvyššího státního zástupce je tedy nerozhodné, zda se jím napadené správní rozhodnutí týkalo práv jedné či více osob nebo jaké konkrétní veřejné subjektivní právo jím dotčeno).

[25] Oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu podle § 66 odst. 2 s. ř. s. je pak v souladu i s účelem správního soudnictví vyjádřeným v § 2 s. ř. s. Především je třeba poznamenat, že již § 2 s. ř. s. výslovně uvádí, že ochranu veřejných subjektivních práv je možné poskytovat pouze způsobem a za podmínek stanovených zákonem. Cílem ochrany práv před správními soudy je v širším slova smyslu zjištění, zda činností veřejné správy bylo či nebylo porušeno právo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2004, č. j. 1 As 28/2004 – 106, publ. pod č. 454/2005 Sb. NSS). Účelem správního soudnictví tak nemůže být poskytování absolutní ochrany veřejným subjektivním právům přiznaným za každé myslitelné situace, tedy např. i právům, která byla deklarována či konstituována nezákonně. Ustanovení § 2 s. ř. s. tedy nelze chápat v tom smyslu, že by opravňovalo správní soudy (resp. bránilo iniciovat nejvyššímu státnímu zástupci soudní řízení) zasahovat do výkonu správních činností pouze v případech, pokud by došlo k porušení zákona v neprospěch konkrétní fyzické či právnické osoby (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 – 70). Takový výklad by v podstatě zpochybňoval *ex officio* pravomoc správních soudů rušit správní rozhodnutí z důvodu procesních pochybení (tedy nikoli z důvodu ochrany veřejného hmotného subjektivního práva). V případě přijetí výkladu stěžovatelky by byla kupř. i nepřipustná možnost žalovaného správního orgánu podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu (který na jejím základě např. může zrušit rozhodnutí krajského soudu a nepřímo potvrdit rozhodnutí správního orgánu, které negativně zasáhlo do veřejného subjektivního práva fyzické či právnické osoby). Účelem správního soudnictví v širším smyslu je tak zajištění zákonnosti správních činností, potažmo tlak na kultivaci veřejné správy jako celku (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99). Tento účel je pak plně v souladu se smyslem oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu z důvodu závažného veřejného zájmu k odstranění nezákonného správního rozhodnutí (k tomu např. srov. důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, sněmovní tisk PSP ČR č. 1080/0, třetí volební období, dostupný na [www.psp.cz](http://www.psp.cz), jež k § 66 odst. 2 s. ř. s. uvádí následující: „*Zvláštní žalobní legitimaci zákon svěřuje nejvyššímu státnímu zástupci k tomu, aby vlastním návrhem požadoval odstranění nezákonného rozhodnutí v delší lhůtě tam, kde proto sblledá závažný veřejný zájem a jiný způsob nápravy není možný. Může tu jít o případy nepřiliš 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.*“).

[26] Stěžovatelka předmětem své další kasační námítky učinila názor, že druhé rozhodnutí o změně licence (vydané v souvislosti s tím, že stěžovatelka namísto O. D. jmenovala do funkce odpovědného zástupce D. K.) bylo vydáno na základě § 9 odst. 2 energetického zákona, a jedná se tak o nové rozhodnutí ve věci ve smyslu § 101 písm. e) správního řádu, které brání právním účinkům napadeného rozhodnutí. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že výrok rozhodnutí o udělení licence zní: „*Energetický regulační úřad (...) uděluje licenci číslo 111017339*“. Výrok druhého rozhodnutí o změně licence zní: „*Energetický regulační úřad (...) na základě žádosti držitele licence ze dne 15. 4. 2013 vydává nové rozhodnutí o udělení licence číslo 111017339 změnou číslo 003*“. Nejvyšší správní soud má za to, že druhé rozhodnutí o změně licence představuje pouze změnu původního rozhodnutí o udělení licence, neboť se týká licence shodného čísla, je nadepsáno jako „*Rozhodnutí o změně rozhodnutí o udělení licence*“, v jeho výroku je odkaz na § 9 energetického zákona upravujícího změny rozhodnutí o udělení licence a je v něm výslovně uvedeno, že se jedná o změnu číslo 003. Ve výroku druhého rozhodnutí o změně licence je uvedeno také to, že je vydáváno na základě žádosti držitele licence ze dne 15. 4. 2013, z čehož je patrné, že licence v době žádosti již udělena byla a disponovala jí stěžovatelka. Na výše uvedeném závěru nic nemění ani to, že ve výroku druhého rozhodnutí o změně rozhodnutí o udělení licence je mimo jiné uvedeno, že se jedná o „*nové rozhodnutí o udělení licence*“. Žalovaný při rozhodování o žádosti o změně licence mohl buď vydat rozhodnutí, jehož výrok by obsahoval text z původního rozhodnutí o udělení licence s údajem o tom, že tento text se nahrazuje novým textem, anebo

pokračování

zvolit formu „úplného znění licence“, kde výrokem je aktuální text udělené licence po zahrnutí požadovaných změn. Druhé rozhodnutí o změně licence tedy není nové rozhodnutí ve smyslu § 101 správního řádu, nýbrž se jedná o změnu rozhodnutí o udělení licence postupem upraveným v § 9 energetického zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2015, č. j. 4 As 84/2015 – 37).

[27] Nejvyšší správní soud tedy považuje názor stěžovatelky, že druhé rozhodnutí o změně licence nahradilo rozhodnutí o udělení licence a krajský soud měl proto žalobu proti rozhodnutí o změně licence odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., za mylný. Nejvyšší správní soud rovněž v tomto směru odkazuje na závěry krajského soudu ohledně prvního rozhodnutí o změně licence, které se vzhledem k obdobnému charakteru obou rozhodnutí dají aplikovat i na druhé rozhodnutí o změně licence. Stěžovatelka závěry krajského soudu ohledně rozhodnutí o změně licence nijak nenapadla, pouze upozornila na to, že krajský soud rozhodoval podle § 9 odst. 2 energetického zákona ve znění účinném do 17. 8. 2011. Dle názoru Nejvyššího správního soudu však z této změny právní úpravy nelze dovozovat závěry o odlišném charakteru druhého rozhodnutí o změně licence, neboť obě rozhodnutí byla vydána na základě žádosti stěžovatelky týkající se změn podmínek pro udělení licence podle § 5 energetického zákona [druhé rozhodnutí o změně licence, jež se týkalo ustanovení odpovědného zástupce podle § 5 odst. 1 písm. d) energetického zákona], resp. změn týkající se údajů a dokladů, které jsou stanoveny jako náležitosti žádosti o udělení licence podle § 7 energetického zákona [první rozhodnutí o změně licence, které se týkalo změny adresy sídla stěžovatelky jako držitele licence dle § 7 odst. 3 písm. a) energetického zákona]. Obě rozhodnutí byla tedy vydána na základě § 9 odst. 2 věta první energetického zákona, která byla ve shodné podobě obsažena jak ve znění účinném do 17. 8. 2011, tak ve znění účinném v době vydání druhého rozhodnutí o změně licence (jediným rozdílem ve znění citovaného ustanovení byla nová věta druhá § 9 odst. 1 energetického zákona ve znění: *Má-li Energetický regulační úřad rozhodnout o změně rozhodnutí o udělení licence, provede Energetický regulační úřad nové řízení a vydá nové rozhodnutí ve věci.*, jež však na rozhodování žalovaného o žádostech stěžovatelky nedopadala).

[28] Pokud stěžovatelka odkázala na článek na „Ve sporu o elektrárny vedou solárníci nad nejvyšším žalobcem 8:2“, zveřejněný dne 23. 4. 2015 na internetové stránce [www.novinky.cz](http://www.novinky.cz), a uvedla, že z něj vyplývá, krajský soud v obdobných věcech žalobu odmítl, pak lze konstatovat, že tato námitka je vzhledem ke své nekonkrétnosti nezpůsobitelná kasačního přezkumu Nejvyšším správním soudem. Na potenciální diskriminaci stěžovatelky by se z citovaného článku dalo usuzovat pouze z vyjádření mluvčího Nejvyššího státního zastupitelství, který uvedl: „Další dvě žaloby soud odmítl z procesních důvodů poté, co ERÚ zrušil původní licence pro elektrárny Saša-Sun a Zdeněk-Sun na Chomutovsku, a v obnoveném řízení je nahradil novými.“ Obdobnost věcí však nemůže zakládat pouze to, že nejvyšší státní zástupce podal žalobu proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ve věci udělení licence k výrobě elektřiny provozovateli solární elektrárny, jak tvrdí stěžovatelka, ale vždy je třeba zohledňovat konkrétní skutkové a právní okolnosti případu. Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že citované vyjádření mluvčího Nejvyššího státního zastupitelství se týkalo patrně řízení Krajského soudu v Brně vedených pod sp. zn. 30 A 23/2013, resp. zn. 30 A 24/2013, jejichž předmětem však nebylo rozhodnutí o udělení licence na výrobu elektřiny jako v nyní posuzovaném případě, ale rozhodnutí o zastavení řízení o nařízení obnovy řízení o udělení licence.

[29] Krajský soud založil napadený rozsudek na názoru, že žalovaný vydal rozhodnutí o udělení licence, aniž by měl postaveno na jisto, zda stěžovatelka splnila jednu ze základních podmínek pro udělení licence, tj. podmínku odborné způsobilosti ustanoveného zástupce. Dle názoru krajského soudu nebylo splnění této podmínky [srov. § 5 odst. 1 písm. d) ve spojení

s § 5 odst. 5 energetického zákona] ze strany stěžovatelky vůbec doloženo a rozhodnutí o udělení licence tak trpí vadou „spočívající v nedostatku skutkového podkladu“, resp. skutkový stav, který vzal žalovaný za základ rozhodnutí o udělení licence, nemá oporu ve spisu. Ve správním spise je však založeno osvědčení č. 078 (viz č. l. 63 správního spisu), v němž je uvedeno, že pan O. D., narozen X (pozn. Nejvyššího správního soudu: patrně se jedná o překlep v datu narození, neboť v rozhodnutí o udělení licence je datum jeho narození uvedeno X), úspěšně vykonal zkoušku podle § 14 vyhlášky č. 50/1978 Sb. a může být pověřen činností pracovníka znalého s vyšší kvalifikací. Krajský soud konstatoval, že tato listina osvědčuje toliko to, že O. D. dne 15. 12. 2010 vykonal zkoušku podle vyhlášky č. 50/1978 Sb. Nejvyšší správní soud však má za to, že doložila-li stěžovatelka žalovanému osvědčení odpovědného zástupce o absolvování odborné zkoušky dle § 14 vyhlášky č. 50/1978 Sb., prokázala tím také jeho vzdělání a délku praxe, která je kvalifikačním předpokladem pro absolvování této zkoušky. Po žadatelích o licenci nelze rozumně požadovat, aby spolu s osvědčením o složení zkoušky předkládali také doklady o délce praxe, když je takový údaj v osvědčení výslovně uveden na základě odpovídajících dokladů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 6 As 173/2014 – 186). V osvědčení pana O. D. je v souladu s přílohou 3 k vyhlášce č. 50/1978 Sb. uveden údaj o jeho odborném vzdělání („ÚSO“, tedy patrně „úplné střední odborné“) a jeho dosažená praxe („13 let NN“). Názor krajského soudu, že citované osvědčení nemůže osvědčovat úplné střední odborné vzdělání technického směru s maturitou a šest let praxe v oboru pana O. D., je tedy nesprávný. Toto pochybení krajského soudu zásadně zpochybňuje v podstatě jediný rozhodovací důvod, pro který krajský soud rozhodnutí o udělení licence zrušil, a zakládá tak kasační důvod pro zrušení napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[30] Přestože shora uvedené pochybení krajského soudu samo o sobě odůvodňuje zrušení napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud považuje za vhodné vyjádřit se i k dalším aspektům nyní posuzované věci. Krajský soud uvedl, že závěr o důvodnosti žaloby by měl být založen výlučně na závažných zjištěních, která kupř. vyplynou z důkazů získaných v součinnosti s orgány činnými v trestním řízení, případně z rozsudků trestních soudů, a která zásadně zpochybní pravdivost skutkových podkladů, z nichž vyšel žalovaný, a to za situace, kdy nápravu nemohl sám správní orgán realizovat. Ke zrušení rozhodnutí by měl soud přistoupit i v případě jiných obdobně významných zjištění indikujících důvodné pochybnosti, že toto rozhodnutí vůbec nemělo být vydáno, neboť pro to nebyly splněny zákonem stanovené podmínky, nebo že je jejich splnění zamlženo natolik významně, že zjištění, k nimž soud dospěje, nemohou opravňovat k závěru, že byla dána dobrá víra žadatele o udělení licence ve správnost rozhodnutí o udělení licence. S tímto názorem souhlasí i Nejvyšší správní soud a shrnuje, že v nyní posuzovaném případě by v souladu s principem právní jistoty a ochrany nabytých práv bylo možné přistoupit ke zrušení rozhodnutí o udělení licence až v případě zjištění takových vad správního řízení, které by svou intenzitou zásadně zpochybnily věrohodnost či pravdivost skutkových podkladů, z nichž vyšel správní orgán (pro ilustraci takových vad Nejvyšší správní soud poukazuje např. na svůj rozsudek ze dne 28. 5. 2015, č. j. 6 As 173/2014 – 186, v němž potvrdil rozhodnutí Krajského soudu v Brně, jenž zrušil rozhodnutí o udělení licence vydané v důsledku spáchání trestného činu podplácení). Krajský soud však přesto, že se v obecné rovině k těmto správním východiskům přihlásil, rozhodnutí o udělení licence z hlediska ochrany dobré víry dotčených osob vůbec neposuzoval.

[31] Kritérium posuzování jednání z hlediska dobré víry jednajícího není zákonem definováno, avšak je tradiční a trvalou součástí právních řádů. Zásada ochrany dobré víry (srov. § 2 odst. 3 správního řádu) bezprostředně souvisí zejména se zásadou právní jistoty a se zásadou presumpce správnosti aktů veřejné správy. Dobrou víru vymezil Nejvyšší správní soud jako objektivně posuzované vědomí jednotlivce o souladu jednání s právem: „dobrá víra jako

pokračování

*nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem*“ (v podrobnostech viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014 – 36, včetně v něm uvedených odkazů na další judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu). Pro vznik a trvání dobré víry je podstatná zejména doba, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti. I v případě závěru o nesplnění jedné z formálních podmínek pro vydání rozhodnutí o udělení licence měl krajský soud vzít v potaz, že od jeho vydání do dne vydání napadeného rozsudku uplynuly více než čtyři roky. Žalovaný na žádné pochybnosti ohledně odborné způsobilosti O. D. stěžovatelku neupozornil, ač disponoval dostatečným personálním a odborným zázemím, aby její žádost o udělení licence zevrubně posoudil a v případě rozporu s právními předpisy ji zamítl, případně vyzval stěžovatelku k doplnění. Sám žalovaný pak připustil (viz jeho vyjádření k žalobě založené na č. l. 39 spisu krajského soudu), že sehrál svou roli v systémovém selhání podpory obnovitelných zdrojů energie při udělování licencí (na výrobu elektřiny) ke konci roku 2010. Naproti tomu sám krajský soud uvedl, že zrušení rozhodnutí o udělení licence se promítne výlučně v neprospěch stěžovatelky. Její dobrou víru pak v napadeném rozsudku ničím nezpochybnil a žádné úvahy naznačující, že k vydání rozhodnutí o udělení licence mohlo dojít trestným činem, nepředestřel.

[32] V této souvislosti je třeba dodat, že krajský soud v napadeném rozsudku cituje záznam o podaném vysvětlení O. D., nijak však neuvádí, jaké závěry z tohoto důkazu vyvodil a v čem jsou podstatné pro hodnocení dobré víry stěžovatelky. Krajský soud nadto v napadeném rozsudku k tomuto úřednímu záznamu konstatoval: „*O. D. dále uvedl, že je vyučen v oboru elektro, má výuční list v oboru silnoproud a praxi 13 let, počítá-li do toho dobu školení. Po vyučení do konce roku má tedy praxi 12 let.*“ Krajský soud však nijak nehodnotil ani tuto okolnost, a to přesto že nesplnění (nedoložení) podmínky odborné způsobilosti pana O. D. bylo rozhodovacím důvodem napadeného rozsudku. Krajský soud se tedy měl soustředit nikoli pouze na formální hodnocení jím tvrzené vady rozhodnutí o udělení licence (tj. že ve správním spise není založena listina prokazující splnění určité podmínky pro udělení licence k výrobě elektřiny), ale měl srozumitelně vysvětlit, v čem přesně spočívá její materiální (faktická) závažnost. Podle § 6 odst. 1 energetického zákona odpovědný zástupce odpovídá za výkon licencované činnosti. V tomto ohledu tak bude relevantní i např. hodnocení tvrzení stěžovatelky, že dosavadní provoz FVE Tuchlovice se obešel bez technických, resp. bezpečnostních problémů.

[33] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že krajský soud pochybil, pokud odůvodnil zrušení rozhodnutí o udělení licence mylným konstatováním, že ve správním spise chybí skutkový podklad pro posouzení splnění podmínky odborné způsobilosti odpovědného zástupce ve smyslu § 5 odst. 1 písm. d) energetického zákona. Pokud krajský soud nepokládal osvědčení č. 078 za způsobilý podklad pro doložení vzdělání a praxe v oboru O. D. jako odpovědného zástupce, nesprávně tak posoudil právní otázku a zatížil napadený rozsudek ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Na krajském soudu tedy v novém řízení bude, aby posoudil, zda osvědčení č. 078, resp. vyjádření O. D. obsažené v záznamu o podaném vysvětlení, prokazuje splnění podmínky pro udělení licence podle § 5 odst. 1 písm. d) energetického zákona. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že ani tyto podklady k prokázání potřebného vzdělání a délky praxe odpovědného zástupce nepostačují, za použití shora uvedených kritérií pečlivě odůvodní, proč se jedná o natolik závažnou vadu, že před principem dobré víry a právní jistoty je třeba upřednostnit zrušení rozhodnutí o udělení licence. Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že stejné závěry je třeba aplikovat i na hodnocení revizní zprávy. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že krajský soud se k této otázce vyjadřoval pouze okrajově „v rámci vyčerpání všech žalobních bodů“, nicméně pro zrušení rozhodnutí o udělení licence nemůže obstát pouze závěr, že rozpory mezi jednotlivými listinami znevěrohodnily způsob provedení revize FVE Tuchlovice. I

v takovém případě by bylo nutné pečlivě zkoumat závažnost tohoto pochybení a řádně odůvodnit závěr, proč se jedná o pochybení natolik závažné, že bude mít za následek zrušení rozhodnutí o udělení licence.

#### **IV. Závěr a náklady řízení**

[34] Nejvyšší ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. srpna 2015

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu