



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila 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 Mozolov s.r.o., IČ: 290 28 558, se sídlem Duškova 164, Praha 5, zast. Mgr. Denisou Valentovou, advokátkou, se sídlem Duškova 164, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2015, č. j. 62 A 116/2013 – 163,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení **s e z a m í t á .**
- III. Žádný z účastníků řízení ani osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 12. 2010, č. j. 12585-15/2010-ERU (dále též „rozhodnutí o udělení licence“), udělil osobě zúčastněné na řízení licenci číslo 111017445 na výrobu elektřiny ve fotovoltaické elektrárně. Na základě tohoto rozhodnutí vzniklo osobě zúčastněné na řízení oprávnění k výrobě elektřiny od 31. 12. 2010 na dobu 25 let. Obchodní firma osoby zúčastněné na řízení byla FVE Solar I s. r. o., odpovědným zástupcem byl J. M., nar. X, rozsah podnikání na základě licence byl vymezen celkovým instalovaným výkonem 1,658 MW, provozovna byla vymezena jako „FVE Solar I s. r. o.“, Krásná Hora, Mozolov, okres Havlíčkův Brod, kraj Vysočina, k. ú. Mozolov u Krásné Hory p. č. 20/2, 21/8, 169. Žalovaný následně

rozhodnutími ze dne 28. 3. 2011, č. j. 01563-4/2011-ERU (dále též „rozhodnutí o změně licence 001“), a ze dne 2. 4. 2013, č. j. 02848-5/2013-ERU (dále též „rozhodnutí o změně licence 002“), změnil rozhodnutí o udělení licence v údajích o obchodní firmě osoby zúčastněné na řízení tak, že nově zní FVE Mozolov s.r.o., resp. v údajích o osobě odpovědného zástupce, kterým se stal J. R., nar. X (obě rozhodnutí jsou dále souhrnně označována též jako „rozhodnutí o změně licence“).

[2] Proti výše uvedeným rozhodnutím podal žalobce podle ustanovení § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“), žalobu z důvodu závažného veřejného zájmu s odůvodněním, že pro udělení licence osobě zúčastněné na řízení 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), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“), jakož i příslušnými prováděcími předpisy.

[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. Změna neplyne ani z kompletního výroku, jelikož z něj nelze seznat, jak se rozhodnutí o změně licence dotýká původního rozhodnutí o udělení licence – zda jej celé nahrazují, anebo zda tak činí jen v rozsahu, ve kterém byly ve skutečnosti prováděny řízení o změně licence. Není tedy zřejmé, v jakém rozsahu nastaly účinky stanovené v § 102 odst. 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), což podle žalobce činí obě rozhodnutí o změně licence nepřezkoumatelnými pro nesrozumitelnost.

[4] Žalobce dále žalovanému vytýkal porušení ustanovení § 8 odst. 1 věty první energetického zákona, neboť osoba zúčastněná na řízení nesplňovala v době vydání rozhodnutí o udělení licence všechny podmínky podle ustanovení § 5 odst. 3 téhož zákona. Konkrétně osoba zúčastněná na řízení nepředložila kolaudační souhlas, jímž se dokládá, že stavbu energetického zařízení lze užívat ve smyslu ustanovení § 119 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), jakož i zprávu o výchozí revizi ke všem částem energetického zařízení včetně odborného a závazného stanoviska Technické inspekce České republiky, jimiž se dokládá bezpečnost energetického zařízení a jeho provozu.

[5] Z obsahu spisu totiž vyplývá, že žalovaný i osoba zúčastněná na řízení považovali za dostačující předložení oznámení adresovaného stavebnímu úřadu formou žádosti o vydání kolaudačního souhlasu, přestože se nejednalo o stavbu ve smyslu ustanovení § 120 stavebního zákona. Takový postup je dle názoru žalobce ve zjevném rozporu s ustanovením § 5 odst. 3 energetického zákona, neboť bez existence kolaudačního souhlasu si žalovaný stavebně technickou otázkou předmětné stavby nemohl posoudit sám. Skutečnost, že energetické zařízení v době rozhodování žalovaného neodpovídalo právním předpisům, vyplývá jednak z rozhodnutí Městského úřadu v Havlíčkově Brodě ze dne 27. 12. 2010, č. j. ST/1507/2010/soch, jímž byla zamítnuta žádost osoby zúčastněné na řízení o povolení zkušebního provozu z důvodu nepovolených změn stavby, a následně také ze dvou rozhodnutí téhož úřadu o uložení pokut za spáchání správního deliktu spočívajícího v provedení změn stavby v rozporu se stavebním povolením a správního deliktu spočívajícího v užívání fotovoltaické elektrárny v době od 12. 1. 2011 do 9. 3. 2011 bez kolaudačního souhlasu, jelikož ten byl vydán na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení ze dne 15. 2. 2011, a to až dne 9. 3. 2011.

[6] Žalobce současně shledává nedostatky ve zprávě o výchozí revizi revizního technika M. J. ze dne 22. 9. 2010, č. RZ 10607 (dále též „revizní zpráva“), neboť tato se nevztahovala na VN

pokračování

část, tj. zejména trafostanici umístěnou v provozovně či vyvedení výkonu, a patrně ani na stejnosměrnou NN část, tj. část od fotovoltaických panelů k měničům. Revize chybějících částí energetického zařízení nebyla doložena ani v řízeních změnových. Žalobce dále poukázal na skutečnost, že v době revize seznal revizní technik vnější vlivy jako zvláště nebezpečné, což se rozchází s protokolem č. 0078/2010 o určení vnějších vlivů, jenž byl vypracován v rámci projektové dokumentace o několik měsíců dříve, přičemž venkovní prostory v něm byly označeny toliko za nebezpečné. Měly-li však venkovní prostory energetického zařízení povahu prostoru zvláště nebezpečného, jedná se ve smyslu přílohy 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; dále jen „vyhláška č. 73/2010 Sb.“), o případ vyhrazeného zařízení třídy I. skupiny B, jehož montáž bylo třeba oznámit organizaci státního odborného dozoru, a k jehož uvedení do provozu bylo nutno vyžádat odborné a závazné stanovisko organizace státního odborného dozoru, resp. Technické inspekce České republiky.

[7] S ohledem na shora popsané důvody má žalobce za to, že licence byla osobě zúčastněné na řízení udělena v rozporu s ustanovením § 8 energetického zákona ve spojení s ustanovením § 5 téhož zákona. Navrhl proto, aby rozhodnutí o udělení licence, jakož i rozhodnutí o změně licence, byla zrušena a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

[8] Krajský soud se nejdříve zabýval otázkou aktivní legitimace Nejvyššího státního zástupce coby žalobce. V tomto ohledu dospěl k závěru, že žalobce k podání žaloby aktivně legitimován je, neboť úvaha, zda je k podání žaloby dán závažný veřejný zájem podle ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s., nepodléhá soudnímu přezkumu. Podá-li proto nejvyšší státní zástupce žalobu na základě citovaného ustanovení, existence závažného veřejného zájmu je tím presumována. Jelikož ale „otevření případu“ na samém konci tříleté lhůty pro podání žaloby představuje nepochybný zásah do právní jistoty osoby zúčastněné na řízení, závěr o důvodnosti žaloby by měl být 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.

[9] Pokud jde o žalobcem navrhované zrušení rozhodnutí o změně licence, krajský soud dovodil, že tato rozhodnutí nejsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost a sama o sobě obstojí. Výroky rozhodnutí o změně licence působí jako „nová rozhodnutí o udělení licence“, přičemž jejich materiální obsah je nutno posuzovat ve spojení s nosnými skutkovými důvody, které vyplývají ze žádostí o změnu a z obsahu správního spisu. Rozhodnutí o změně licence je totiž rozhodnutím formulářovým. Byť v sobě zahrnuje původní, změnou dotčený text licence, nemá ve vztahu k předchozímu rozhodnutí o udělení licence právní účinky, jež by byly obdobné účinkům ve smyslu ustanovení § 109 odst. 6 správního řádu (krajský soud měl zřejmě na mysli ustanovení § 102 odst. 9 správního řádu – poznámka Nejvyššího správního soudu), tedy „odklizení“ předchozích rozhodnutí týkajících se téže licence. Řízení o změně licence bylo vymezeno žádostí. Bylo-li zažádáno o změnu rozhodnutí o udělení licence z důvodu změny obchodní firmy, resp. osoby odpovědného zástupce osoby zúčastněné na řízení, pak v tomto rozsahu žalovaný o žádosti rozhodl. Co se týká formy rozhodnutí o změně licence, mohl žalovaný buďto 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 (tedy s novým údajem ohledně obchodní firmy, resp. osoby odpovědného zástupce), nebo zvolit formu tzv. úplného znění licence (kde výrokem je aktuální text udělené licence po zahrnutí změn, o něž bylo požádáno), což také učinil.

[10] Následně se krajský soud zabýval námitkou neprokázání technických předpokladů osoby zúčastněné na řízení jako žadatele o udělení licence spočívající v nedoložení stanoviska Technické inspekce České republiky a kolaudačního souhlasu. Krajský soud v této souvislosti konstatoval, že vzhledem ke znění ustanovení § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 426/2005 Sb.“) ve spojení s ustanovením § 5 odst. 3 a 9 a § 7 odst. 4 písm. d) energetického zákona, není nutné, aby žadatel o licenci přiložil k jeho žádosti rovněž stanovisko Technické inspekce České republiky. Splnění technických předpokladů se totiž dokládá toliko rozhodnutím stavebního úřadu a dokladem prokazujícím zajištění revize energetického zařízení ve vztahu k bezpečnosti práce (zpráva o revizi), které zákonodárce v citované vyhlášce výslovně zmiňuje.

[11] Krajský soud nicméně shledal žalobu důvodnou v části související s nedoložením kolaudačního souhlasu spolu s žádostí o udělení licence. Ze správního spisu je zřejmé, že namísto kolaudačního souhlasu předložila osoba zúčastněná na řízení toliko žádost o vydání kolaudačního souhlasu ze dne 20. 12. 2010, která navíc ani není opatřena podacím razítkem stavebního úřadu. Takový postup je s ohledem na znění ustanovení § 9 vyhlášky č. 426/2005 Sb. nedostačující. V posuzovaném případě byla rozhodnutím Městského úřadu Havlíčkův Brod ze dne 27. 12. 2010, č. j. ST/1507/2010/soch, zamítnuta žádost osoby zúčastněné na řízení o provedení zkušební provozu, a to jednak z důvodu, že v projektové dokumentaci nebyl požadavek na zkušební provoz stanoven, a následně též z důvodu probíhajícího řízení o odstranění nepovolených změn stavby a o dodatečném povolení těchto změn. Toto řízení bylo na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení o dodatečné povolení stavby dne 15. 12. 2010 přerušeno, načež byla změna stavby Fotovoltaická elektrárna Krásná Hora, Mozolov rozhodnutím ze dne 17. 1. 2011 dodatečně povolena. Řízení o odstranění stavby pak bylo usnesením ze dne 15. 2. 2011 zastaveno. Samotný kolaudační souhlas byl vydán až dne 9. 3. 2011 a žalovanému předložen dne 11. 3. 2011. Ze shora uvedeného vyplývá, že osoba zúčastněná na řízení nepředložila v licenčním řízení ani kolaudační souhlas, ani rozhodnutí o povolení k předčasnému užívání stavby před jejím úplným dokončením a ani souhlas stavebního úřadu se zahájením zkušební provozu před vydáním kolaudačního rozhodnutí, rozhodnutí o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu nebo rozhodnutí stavebního úřadu, že kolaudační souhlas lze vydat jen po provedení zkušební provozu. Je-li v ustanovení § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb. zmiňována také možnost prokázat technické předpoklady oznámením záměru započít s užíváním stavby stavebnímu úřadu a současně prohlášením žadatele, že stavební úřad užívání stavby nezakázal, vztahuje se tato možnost pouze na stavby, u nichž se kolaudační souhlas ani kolaudační rozhodnutí nevydávají (viz ustanovení § 120 stavebního zákona).

[12] Současně krajský soud přisvědčil žalobci v námitce týkající se nedostatků revizní zprávy ze dne 22. 9. 2010, když tato se nevztahovala na celé zařízení, ale jen na určité části NN, přičemž VN část předmětem revize rovněž nebyla. Ačkoli podle názoru krajského soudu nebylo nutné, aby osoba zúčastněná na řízení dokládala revizi pro VN část, neboť takový požadavek z žádného právního předpisu neplyne, ztotožnil se krajský soud se žalobcem v druhé části posuzované námitky. Krajský soud totiž shledal, že revizní zpráva byla vyhotovena pouze ve vztahu k nízkonapěťové části mezi trafostanicí se dvěma rozvaděči, nikoliv ve vztahu k celé NN části dokončené fotovoltaické elektrárny. Tato skutečnost byla potvrzena M. J., tedy technikem, jenž revizní zprávu vypracoval (viz úřední záznam o podání vysvětlení M. J. ze dne 1. 12. 2014). Při podávání vysvětlení předložil M. J. kopii revizní zprávy, kterou vyhotovil. Revizní zpráva nacházející se ve správním spise sice má všechny atributy jeho revizní zprávy, nicméně na první straně je provedena oprava, resp. doplnění údajů o výkonu elektrárny, počet modulů a počet a typ měničů, které on neučinil. Zmíněné doplnění podstatně mění rozsah revize, nicméně z jejího následujícího textu nikterak nevyplývá, že by se měla týkat i dalších částí elektrárny. Krajský soud

pokračování

proto vyhodnotil revizní zprávu založenou ve správním spise jako nedostatečnou. Vycházel přitom kromě jiného i z vyjádření Českého vysokého učení technického ze dne 8. 7. 2013, z něhož plyne, že revize provedená pouze na části elektrárny, tedy i na výrobně bez zapojených fotovoltaických panelů, neosvědčuje elektrárnu jako celek. Osoba zúčastněná na řízení tudíž nedoložila řádnou revizní zprávu ve smyslu ustanovení § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb.

[13] Na základě shora popsaných důvodů dospěl krajský soud k závěru, že žalovaný udělil licenci osobě zúčastněné na řízení v rozporu se zákonem. Současně vyjádřil přesvědčení, že s ohledem na provedené změny v revizní zprávě předložené žalovanému lze obtížně dovozovat dobrou víru osoby zúčastněné na řízení ve správnost a zákonnost rozhodnutí o udělení licence. Krajský soud v Brně proto I. výrokem rozsudku ze dne 28. 5. 2015, č. j. 62 A 116/2013 – 163 (dále jen „napadený rozsudek“), rozhodnutí o udělení licence podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a podle odst. 4 téhož ustanovení vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Ve vztahu k rozhodnutím o změně licence soud II. výrokem napadeného rozsudku žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

II.

Obsah kasačních stížností a navazujících vyjádření účastníků řízení

[14] Proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost žalobce (dále jen „stěžovatel č. 1“) i osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka č. 2“), která současně navrhla, aby Nejvyšší správní soud přiznal její kasační stížnosti odkladný účinek podle ustanovení § 107 odst. 1 s. ř. s. za použití ustanovení § 73 odst. 2 až 5 téhož zákona. Nejvyšší správní soud tomuto návrhu vyhověl a usnesením ze dne 13. 7. 2015, č. j. 4 As 132/2015 – 87, přiznal kasační stížnosti stěžovatelky č. 2 odkladný účinek. Usnesení nabylo právní moci dne 23. 7. 2015.

II. A

Kasační stížnost stěžovatele č. 1

[15] Stěžovatel č. 1 uplatňuje ve své kasační stížnosti ze dne 8. 6. 2015, v níž napadá rozsudek krajského soudu v rozsahu jeho II. výroku, kasační důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit (příčemž za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost), a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí. Konkrétně stěžovatel č. 1 vytýká krajskému soudu, že nepřisvědčil jeho žalobní námitce týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o změně licence z důvodu nesrozumitelnosti jeho účinků a pro nedostatek důvodů, ačkoliv měl pro tyto namítané vady obě rozhodnutí zrušit. Napadený rozsudek krajského soudu je dle názoru stěžovatele č. 1 v tomto rozsahu dílem nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a dílem je založen na nesprávném právním posouzení.

[16] Stěžovatel č. 1 k tomu blíže uvedl, že rozhodnutí o změně licence byla napadána správní žalobou z důvodu, že fakticky „odklízí“ rozhodnutí o udělení licence. Při posouzení rozhodnutí o změně licence je podle stěžovatele č. 1 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 z žádosti o změnu a z obsahu správního spisu, založil rozhodnutí na nesprávném právním hodnocení.

[17] V nyní projednávané věci obě rozhodnutí o změně licence formálně mění celé rozhodnutí o udělení licence, avšak ze správního spisu nelze dohledat, z jakých důvodů je tak činěno, když jak žádosti o změnu licence, tak listiny obsažené ve spisu směřují k doložení žádosti toliko v rozsahu požadované změny licence (změny obchodní firmy stěžovatelky č. 2, resp. osoby jejího odpovědného zástupce). 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 ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Rozhodnutí o změně licence obsahují kompletní výrok, jako by bylo rozhodováno o udělení licence poprvé a není tak zřejmé, v jakém rozsahu se dotýkají předchozího rozhodnutí o udělení licence, zda jej zcela nahrazují, nebo zda jej nahrazují materiálně pouze v rozsahu, ve kterém byla ve skutečnosti prováděna řízení o změně licence. Podle stěžovatele č. 1 tak není zřejmé, v jakém rozsahu měly pominout účinky původní licence a jaké veškeré účinky v sobě rozhodnutí o změně licence vlastně ve smyslu ustanovení § 102 odst. 9 správního řádu spojují. Tato nesrozumitelnost činí rozhodnutí žalovaného o změně licence nepřezkoumatelnými. Závěr krajského soudu, že výrok rozhodnutí je třeba vykládat podle skutkových podkladů, které k jeho vydání vedly, podle stěžovatele č. 1 není správný, neboť rozhodnutí lze vykládat pouze v souvislosti se záhlavím nebo odůvodněním. Argumentace krajského soudu, že rozhodnutí o změně licence nemohou mít účinky nových rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 102 odst. 9 správního řádu, ačkoli na druhou stranu připouští, že žalovaný zvolil formu jakéhosi „úplného znění licence“, je vnitřně rozporná, a napadený rozsudek krajského soudu je proto zároveň nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

[18] V závěru své kasační stížnosti stěžovatel č. 1 upřesnil, že přes shora uvedené pochybnosti o účincích rozhodnutí o změně licence nebránila jejich existence přezkumu samotného rozhodnutí o udělení licence. Je tomu tak z důvodu, že rozhodnutí o udělení licence vytvořila pozici, která je stanovena i jinými zákony, konkrétně např. zákonem č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obnovitelných zdrojích“). Rozhodnutím o udělení licence tudíž bylo založeno jednak právo stěžovatelky č. 2 podnikat v energetice, a následně též její právo na podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů. Stěžovatel č. 1 poukázal v souvislosti s právem stěžovatelky č. 2 na podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů na skutečnost, že vydání licence v určité době představovalo jednu z podmínek nároku na příslušnou formu podpory v konkrétní výši. Na takto založené právo (na podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů) neměla rozhodnutí o změně licence žádný vliv.

[19] Stěžovatel č. 1 proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu II. výroku zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[20] Stěžovatelka č. 2 ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele č. 1 ze dne 24. 6. 2015 uvedla, že stěžovatel č. 1 poukazuje ve své kasační stížnosti na judikaturu, která zcela nekoresponduje s nyní projednávanou věcí. Stěžovatelka č. 2 byla povinna neprodleně oznámit žalovanému změny podmínek udělení licence, tj. změny již udělené licence. Stěžovatelka č. 2 tuto povinnost splnila, když na předepsaných formulářích podala k žalovanému žádost o změnu údaje o obchodní firmě, resp. o osobě odpovědného zástupce, a to spolu se všemi potřebnými podklady. Žalovaný tudíž nemohl rozhodnout jinak než na základě stěžovatelkou č. 2

pokračování

předložených podkladů. Stěžovatelka č. 2 proto považuje argumentaci stěžovatele č. 1 za účelovou a navrhla, aby Nejvyšší správní soud jeho kasační stížnost zamítl.

[21] Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti stěžovatele č. 1 nevyjádřil.

II. A

Kasační stížnost stěžovatelky č. 2

[22] Stěžovatelka č. 2 uplatňuje ve své kasační stížnosti ze dne 22. 6. 2015, v níž napadá rozsudek krajského soudu v rozsahu jeho I. výroku, kasační důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit (příčemž za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost), a zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení.

[23] K namítané zmatečnosti řízení před soudem spočívající v absenci podmínek řízení, stěžovatelka č. 2 blíže uvedla, že krajský soud se nesprávně vypořádal s otázkou závažného veřejného zájmu jako podmínky pro aktivní legitimaci stěžovatele č. 1 k podání žaloby. Tuto námitku podpořila rozsáhlou argumentací, v níž poukazuje na důvody, pro které dle jejího názoru podmínka závažného veřejného zájmu v nyní projednávané věci není naplněna. Stěžovatelka č. 2 současně polemizuje s názorem krajského soudu, že řízení o žalobě ve smyslu ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. neslouží k ochraně konkrétních subjektivních veřejných práv, nýbrž k ochraně objektivního práva (zákonnosti). Citované ustanovení je dle názoru stěžovatelky č. 2 nutno vykládat i v kontextu ustanovení § 2 s. ř. s., dle kterého soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob. Jelikož rozhodování o udělení licence představuje čistě vertikální vztah mezi žalovaným a stěžovatelkou č. 2, rozhodování o žalobě podané stěžovatelem č. 1 za daných okolností nemůže chránit jakékoliv veřejné subjektivní právo; naopak hrozí zásahem do něj. Stěžovatelka č. 2 odkázala v této souvislosti na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2015, č. j. 62 A 107/2013 – 71, v němž soud v obdobné věci za naplnění nutného předpokladu existence dobré víry žadatele o licenci (resp. za neexistence skutečností prokazujících závěr, že dobrá víra žadatele dána není) upřednostnil prvek právní jistoty, od jehož ochrany by bylo možno dle názoru krajského soudu ustoupit pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu, neboť je věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, resp. sám nesl následky případných pochybení. Krajský soud měl proto stěžovatelce č. 2 dle jejího přesvědčení naopak poskytnout ochranu.

[24] Stěžovatelka č. 2 považuje napadený rozsudek rovněž za nezákonný z důvodu, že krajský soud se při svém rozhodování neřídil zásadami přiměřenosti a ochrany dobré víry a taktéž nepřihlédl k tomu, že újma hrozící stěžovatelce č. 2 a případně i dalším třetím osobám je ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla veřejnému zájmu. Krajský soud dle názoru stěžovatelky č. 2 neposoudil správně ani otázku doložení splnění technických předpokladů, když dospěl k závěru, že žadatel o licenci tak musí učinit prostřednictvím rozhodnutí stavebního úřadu a dokladu prokazujícího zajištění revize energetického zařízení ve vztahu k bezpečnosti práce. Jakékoliv rozhodnutí stavebního úřadu totiž nemůže osvědčovat, zda energetické zařízení má technickou úroveň odpovídající právním předpisům a technickým normám ve smyslu ustanovení § 5 odst. 3 energetického zákona. Rozhodnutím stavebního úřadu se dokládá toliko

soulad mezi stavbou elektrárny a využitím pozemkových parcel určených k zastavění. Stěžovatelka č. 2 poukazuje v této souvislosti na účel a formu kolaudačního souhlasu, kterým je v podstatě pouhé potvrzení faktického stavu, který existoval již od okamžiku dokončení stavby dle projektové dokumentace, a jeho vydáním není zasahováno do práv třetích osob.

[25] Posuzování technických předpokladů tak podle názoru stěžovatelky č. 2 nenáleží stavebnímu úřadu, nýbrž reviznímu technikovi, jenž vyhotoví revizní zprávu, a příslušnému distributorovi, jenž zpracuje protokol o splnění technických podmínek pro uvedení výroby do provozu s distribuční soustavou, a zároveň provede první paralelní připojení energetického zařízení k distribuční soustavě. Revizní zpráva i protokol o splnění technických podmínek pro uvedení výroby do provozu byly žalovanému včas doloženy. Stěžovatelka č. 2 poukázala rovněž na další revizní zprávy a jiné podklady, které připojila ke své kasační stížnosti, a které měly osvědčovat potřebnou technickou úroveň elektrárny. V době udělení licence stěžovatelce č. 2 rozhodoval žalovaný na základě předložené výchozí revizní zprávy a závěrečného protokolu o splnění technických podmínek. Tuto skutečnost podporuje i stanovisko legislativně právního odboru žalovaného ze dne 31. 12. 2010, vypracované JUDr. J. P., v němž se konstatuje, že kolaudační souhlas pro rozhodnutí o udělení licence není nutný. V souladu se zásadou rovného přístupu ke všem žadatelům o licenci by tak trvání na splnění povinnosti předložit v řízení o udělení licence kolaudační souhlas představovalo zkrácení stěžovatelky č. 2 na jejích právech.

[26] I kdyby se v případě nesplnění povinnosti předložit kolaudační souhlas jednalo o vadu, tato vada by dle názoru stěžovatelky č. 2 byla pouze marginální, neboť byla zhojena pozdějším vydáním kolaudačního souhlasu ze dne 9. 3. 2011. Stěžovatelka č. 2 dále odkázala na nález Ústavního soudu týkající se individuálního posuzování jednotlivých případů a zrekapitulovala průběh řízení o udělení licence, přičemž zdůraznila jednotlivé kroky, jež v jeho rámci učinila. Pozastavila se zejména u postupu stavebního úřadu při vydávání kolaudačního souhlasu, resp. při dodatečném povolování změn stavby (elektrárny), jež označila za příliš formalistický. Stěžovatelka č. 2 se domnívá, že ze strany stavebního úřadu se jednalo o obstrukční kroky hraničící se zneužitím pravomoci úřední osoby, a že v tomto případě je na místě individuální posouzení případu ve smyslu výše uvedeného nálezu Ústavního soudu.

[27] Stěžovatelka č. 2 současně namítá, že posouzení správnosti a úplnosti předložených dokumentů je v první řadě na samotném žalovaném, který jako autor vyhlášky č. 426/2005 Sb. by měl disponovat dostatečným odborným zázemím pro vyřízení žádosti o udělení licence v souladu s příslušnými právními předpisy. Žalovaný svým postupem rovněž plnil jednu ze základních zásad činnosti správních orgánů obsaženou v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, tedy dbal o to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem představovaným povinností České republiky splnit indikativní cíl 8 % podílu obnovitelných zdrojů na hrubé domácí spotřebě elektřiny v roce 2010. Jelikož žalovaný vydal rozhodnutí o udělení licence na základě stěžovatelkou č. 2 předložených dokladů, aniž by požadoval jejich doplnění, nelze dle názoru stěžovatelky č. 2 než konstatovat její dobrou víru.

[28] Následně stěžovatelka č. 2 rozvíjí svou argumentaci k tvrzeným vadám řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. V této souvislosti rozporuje výpověď revizního technika M. J., který uvedl, že revizní zpráva se týkala pouze nízkonapěťové části mezi trafostanicí a dvěma rozvaděči. Stěžovatelka č. 2 výslovně namítá, že žalovanému doložila úplnou a správnou zprávu o výchozí revizi ke všem částem energetického zařízení, včetně zpochybňované stejnosměrné NN části (založené na č. l. 137 a násl. správního spisu), jakož i VN části a navazující zprávy o výchozí revizi (dodatku) ze dne 13. 4. 2011. Úřední záznam o podaném vysvětlení M. J. ze dne 1. 12. 2014 (jakož i další úřední záznamy z podání vysvětlení v rámci přípravného řízení

pokračování

trestního) přitom nelze v souladu s trestními předpisy považovat za plnohodnotný důkaz, neboť byl sepsán bez účasti stěžovatelky č. 2. Tento záznam stěžovatelku č. 2 poškozují, snižují její důvěryhodnost a ovlivnil názor krajského soudu na její dobrou víru. Stěžovatelka č. 2 současně opětovně navrhla, aby byl předložen záznam o podání vysvětlení Ing. L. Š., na jehož žádost byla revizním technikem vyhotovena druhá verze revizní zprávy ze dne 22. 9. 2010, a to po vyžádání jejího doplnění ze strany žalovaného. Podle názoru stěžovatelky č. 2 nemůže obstát ani závěr krajského soudu, přebírající bez dalšího argument stěžovatele č. 1, že revizní zpráva předložená žalovanému v řízení o udělení licence se musí týkat celého energetického zařízení. Tento závěr nevyplývá z právních předpisů a ani z předchozí rozhodovací praxe žalovaného i krajského soudu.

[29] Závěrem své kasační stížnosti stěžovatelka č. 2 dodává, že považuje napadený rozsudek za naprosto nepřiměřený, neboť právní vztahy navazující na udělení licence jsou po uplynutí více než 4 let stabilizovány. Otázka nedoložení rozhodnutí stavebního úřadu, resp. revizní zprávy v rozsahu požadovaném stěžovatelem č. 1, nikdy nenarušovala bezpečný provoz energetického zařízení, které má po celou dobu odpovídající technickou úroveň ve smyslu ustanovení § 5 odst. 3 energetického zákona. Napadený rozsudek je tak v rozporu se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře obsaženou v ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu. Stěžovatelka č. 2 v této souvislosti namítá rovněž porušení ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu, jelikož újma, která jí v důsledku zrušení rozhodnutí o udělení licence hrozí, je v naprostém nepoměru vůči újmě, která hrozí jiným účastníkům řízení, či veřejnému zájmu.

[30] S ohledem na shora uvedené stěžovatelka č. 2 navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu I. výroku zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[31] Stěžovatel č. 1 ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky č. 2 ze dne 9. 7. 2015 uvedl, že ačkoli krajský soud nevyhověl všem žalobním bodům, považuje napadený rozsudek v rozsahu jeho I. výroku za věcně správný. Stěžovatel č. 1 se neztotožňuje s názorem stěžovatelky č. 2 souvisejícím s chybějícími podmínkami řízení, když na podání žaloby stěžovatele č. 1 nebyl dán závažný veřejný zájem. Stěžovatel č. 1 odkazuje v této souvislosti na dikci ustanovení § 66 odst. 2, jakož i na judikaturu a komentářovou literaturu, ze kterých plyne, že posouzení této otázky přísluší výlučně nejvyššímu státnímu zástupci, a správní soudy proto nejsou oprávněny jeho úsudek přezkoumávat. Žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce dopadá zejména na případy, v nichž bylo správním orgánem vydáno rozhodnutí ve prospěch jediného účastníka správního řízení, ačkoliv takové rozhodnutí být vydáno nemělo. V takových případech totiž neexistuje žádný subjekt, který by byl rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých veřejných subjektivních právech a žaloba k ochraně veřejného zájmu se stává jediným prostředkem nápravy. Limitem pro její podání není posouzení otázky, zda a jak rozhodnutí správního orgánu zasáhlo do právní sféry nejvyššího státního zástupce. Není jím ani posouzení, zda rozhodnutím správního orgánu bylo porušeno veřejné subjektivní právo jiných osob. Otázka dotčení veřejných subjektivních práv osob se promítá pouze do posouzení, zda se jedná o rozhodnutí, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti. Tato skutečnost však nevylučuje, že v konkrétním případě může ochrana veřejného zájmu vyznít ve prospěch veřejných subjektivních práv některých osob. To je také důvod, proč se žaloba ve smyslu ustanovení § 66 odst. 2 může dotknout dobré víry jednotlivce ve správnost rozhodnutí správního orgánu, a to právě v zájmu ochrany dobré víry všech, kteří mohou být nerespektováním zákonných postupů ohroženi na bezpečnosti a ochraně zdraví nebo poškozování (např. zvýšenou úhradou ceny energie).

[32] Stěžovatel č. 1 nepovažuje za důvodnou ani námitku stěžovatelky č. 2 stran porušení zásady ochrany práv nabytých v dobré víře spolu s ustanovením § 94 odst. 4 správního řádu. Podnikání v energetice je totiž vázáno na autoritativní souhlas státu, který je možno udělit pouze za předpokladu striktního splnění obecných (věk, svéprávnost, bezúhonnost) i zvláštních podmínek, jež souvisí s povahou činnosti, tedy i tím, do jaké míry je taková činnost nebezpečná. Udělením licence stát garantuje, že provozování činnosti v regulované oblasti povolil subjektu, u něhož splnění veškerých zákonných podmínek originárně ověřil. Nelze proto akceptovat názor, že podmínky pro udělení licence nemusely být splněny, resp. že by je bylo možno plnit průběžně po vydání licence. Stěžovatelka č. 2 nicméně k žádosti o udělení licence nepředložila všechny zákonem předpokládané přílohy, přičemž v návaznosti na takto nezákonně získanou licenci jí současně vzniklo právo na podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů ve výši, na kterou by v případě, že by jí licence byla udělena až po 1. 1. 2011, neměla nárok. Za uvedených okolností nemůže být na dobrou víru stěžovatelky č. 2 kladen větší důraz než na dobrou víru všech dalších osob, které mohou být rozhodnutím o udělení licence přímo, či nepřímo poškozováni. Takový postup by byl ve zjevném rozporu s ustanovením čl. 1 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“). Dobrou víru nelze chápat tak široce, že by vyhovovala i případům, kdy žadatel o licenci předloží žalovanému neúplné podklady s výslovným návrhem na udělení licence. Pokud jde o vytýkané porušení § 94 odst. 4 správního řádu, stěžovatel č. 1 dodává, že v řízení před krajským soudem se toto ustanovení neuplatní, neboť postup správních soudů je upraven soudním řádem správním, nikoliv správním řádem.

[33] K námitce, že kolaudační souhlas, popřípadě i jiné rozhodnutí stavebního úřadu nedokládá splnění technických předpokladů, stěžovatel č. 1 uvádí, že posouzení technických předpokladů ve smyslu ustanovení § 5 odst. 3 energetického zákona v sobě zahrnuje jednak posouzení otázek bezpečnostních, a následně též posouzení otázek stavebně technických. Ve vztahu k energetickým zařízením, která jsou stavbami, a rovněž ve vztahu k jejich bezpečnosti se proto aplikují jak stavební zákon, tak i zákon č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním dozoru“), resp. též vyhláška č. 73/2010 Sb. Zákonné požadavky jmenovaných předpisů se promítají do vyhlášky č. 426/2005 Sb., jež blíže demonstrativně uvádí, kterými listinami lze dokládat technické předpoklady. Protože fotovoltaická elektrárna je stavbou ve smyslu ustanovení § 122 odst. 1 stavebního zákona, stěžovatelka č. 2 tak musela její užívání oprávněně podle ustanovení § 119 a násl. stavebního zákona doložit kolaudačním souhlasem, nikoliv pouze oznámením záměru stavebníka započít s užíváním stavby (jež ostatně vůbec nebylo stěžovatelkou č. 2 učiněno). Bez existence kolaudačního souhlasu si žalovaný nemohl posoudit stavebně technickou otázku sám, a tudíž ani nemohl uzavřít, že bylo doloženo splnění všech technických předpokladů k zajištění výkonu licencované činnosti. V tomto ohledu je bez významu i postup distributora, který sepsal protokol o splnění technických podmínek pro uvedení výroby do provozu s distribuční soustavou ČEZ Distribuce, a.s. ze dne 23. 12. 2010, neboť zmíněný protokol nezakládá oprávnění užívat energetické zařízení ve smyslu veřejnoprávních předpisů, a tedy ani neosvědčuje jeho bezpečnost. Vzhledem ke skutečnosti, že stavebně technickou otázku si žalovaný nemohl posoudit sám, považuje stěžovatel č. 1 za irelevantní také námitku zpochybňující postup stavebního úřadu v předmětné věci. Ostatně stěžovatelka č. 2 rozhodnutí stavebního úřadu, kterým byla zamítnuta žádost o povolení zkušební provozu z důvodu nepovolených změn stavby, ani nenapadla odvoláním, a rozhodnutí tak nabylo dne 15. 1. 2011 právní moci. Podle názoru stěžovatele č. 1 se proto uplatní zásada presumpce správnosti správního aktu.

[34] Názoru stěžovatelky č. 2, že nepředložení kolaudačního souhlasu mohlo představovat vadu toliko marginálního charakteru, odporuje jednak výslovné znění ustanovení § 5 odst. 3

pokračování

energetického zákona, a následně též skutečnost, že stěžovatelce č. 2 byly uloženy pokuty za spáchání správního deliktu provedení stavby v rozporu se stavebním povolením a správního deliktu užívání stavby bez kolaudačního souhlasu. Rozhodnutí o uložení pokut přitom nebyla ze strany stěžovatelky č. 2 nikterak napadena. Stěžovatel č. 1 současně podotýká, že neobstojí ani argument spočívající v následném zhojení nedostatků licenčního řízení dodatečným vydáním kolaudačního souhlasu ze dne 9. 3. 2010, neboť v souladu s ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu.

[35] Stěžovatel č. 1 nesouhlasí ani s námitkami, které stěžovatelka č. 2 podřadila pod kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Stěžovatel č. 1 k tomu v první řadě blíže konstatuje, že obsahově se dle jeho názoru jedná o kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Následně odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku, s nímž se ztotožňuje, neboť krajský soud se v něm se spornou otázkou rozsahu revizní zprávy podrobně vypořádal. Dovodil, že již z vlastní revizní zprávy je zřejmé, že se nevztahuje na kompletní NN část energetického zařízení, což je podpořeno i vysvětlením podaným M. J. Úřední záznam o podaném vysvětlení lze v řízení podle soudního řádu správního použít jako listinný důkaz, přičemž stěžovatel č. 1 je ve shodě s krajským soudem přesvědčen, že nebylo nutno tento důkaz doplnit o výsledk příslušné osoby, neboť zjištění, jež se z něj podávají, nejsou osamocená a zcela korespondují se zjištěními, jež vyplývají již ze správního spisu a samotné revizní zprávy.

[36] Skutečnost, že k prokázání technických předpokladů se vyžaduje revize celého energetického zařízení, vyplývá z dotčených právních předpisů a technických norem, jimž musí technická úroveň energetického zařízení odpovídat. V této souvislosti odkazuje stěžovatel č. 1 na ustanovení § 7b odst. 1 písm. a) a b) zákona o státním dozoru a na navazující vyhlášku č. 73/2010 Sb., neboť z nich plyne, že předmětná zařízení jsou vyhrazenými elektrickými zařízeními. V citovaných předpisech jsou pak stanoveny podmínky kladené na tato zařízení. Ustanovení § 3 a přílohy 2 bodu 3. vyhlášky č. 73/2010 Sb. obsahují povinnost osvědčit bezpečnost energetického zařízení před jeho uvedením do provozu, přičemž toto osvědčení provádí revizní technik. Bezpečnost energetického zařízení proto mohla osvědčovat toliko řádná a úplná revizní zpráva vyhotovená k tomu oprávněnou osobou. Stěžovatel č. 1 následně opakuje argumentaci uplatněnou již ve své žalobě, která souvisí s nutností doložení stanoviska organizace státního odborného dozoru, resp. Technické inspekce České republiky. Pro posouzení, k jakému zařízení se má revize, resp. odborné stanovisko Technické inspekce České republiky vztahovat, je rozhodující zodpovězení otázky, co je v posuzovaném případě energetickým zařízením. Vzhledem k tomu, že licencovanou činnost představuje výroba elektřiny, je nutno posoudit otázku, co tvoří výrobnou elektřinu. Stěžovatel č. 1 proto odkazuje na výklad tohoto pojmu, jenž je obsažen v ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) bodu 20. energetického zákona, a dle něhož výrobnou elektřinu je energetické zařízení pro přeměnu různých forem energie na elektřinu. Dle jeho názoru tak mezi nezbytná zařízení výrobní patří ty instalace, které umožňují vytvořit funkční celek energetického zařízení. V nyní projednávané věci se jedná primárně o fotovoltaické panely, neboť v nich dochází k vlastní přeměně sluneční energie na elektřinu. Jelikož samy o sobě fotovoltaické panely funkční celek nevytváří, lze z pohledu nízkonapětové části považovat za výrobnou teprve jejich vzájemné propojení spolu s měniči, rozvodnými skříněmi DC a AC a kabelovými trasami DC a AC. Shodné závěry jsou patrné také z posudku Českého vysokého učení technického ze dne 8. 7. 2013.

[37] Závěrem svého vyjádření stěžovatel č. 1 dodává, že zjištění skutkového stavu bylo v licenčním řízení stěžovatelkou č. 2 výslovně „zamlženo“, neboť revizní zpráva s ohledem na úpravu první strany vyvolávala dojem, že se vztahuje na kompletní energetické zařízení, ačkoliv tomu tak nebylo. I z tohoto důvodu lze jen stěží usuzovat na její dobrou víru ve správnost rozhodnutí o udělení licence. Deklaruje-li revizní zpráva vlastnosti zařízení

v rozsahu, v němž fakticky nebyla prováděna, ztrácí svoji vypovídací hodnotu. Nedostatky revizní zprávy přitom nemohou být zhojeny okolností, že chybějící instalace byly později dokončeny, jelikož jejich funkčnost by musela osvědčit nová řádná revizní zpráva. Stěžovatel č. 1 proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky č. 2 jako nedůvodnou zamítl.

[38] Stěžovatelka č. 2 následně doplnila svou kasační stížnost, jakož i vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele č. 1, a to podáním ze dne 21. 10. 2015, v němž uvedla, že vzhledem k rozhodnutím Nejvyššího správního soudu vydaným v obdobných případech by ke zrušení rozhodnutí o udělení licence mělo dojít až tehdy, pokud v řízení došlo k takovým vadám, které by svou intenzitou zásadně zpochybnily věrohodnost či pravdivost skutkových podkladů, z nichž správní orgán při rozhodování vyšel, a to zejména v zájmu ochrany právní jistoty a zachování nabytých práv. Závěr o důvodnosti žaloby by měl být založen nejen výlučně na závažných zjištěních, která vyplynou např. z rozsudků trestních soudů, a která zásadně zpochybní pravdivost skutkových podkladů, ale zejména na skutečnosti, že nápravu nemohl realizovat sám správní orgán. Soud musí vždy zkoumat, zda byla dána dobrá víra žadatele o udělení licence ve správnost rozhodnutí o udělení licence. Pro její vznik a trvání je rozhodná doba, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, jakož i příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti. V této souvislosti poukázala stěžovatelka č. 2 na okolnost, že žalovaný po celou dobu od vydání rozhodnutí stěžovatelku č. 2 na tvrzenou nezákonnost nikterak neupozornil, přičemž i sám uznal, že sehrál svou roli v systémovém selhání při udělování licencí ke konci roku 2010.

[39] Žalovaný se nevyjádřil ani k obsahu kasační stížnosti stěžovatelky č. 2.

III.

Posouzení kasačních stížností

[40] Nejvyšší správní soud při posuzování kasačních stížností v první řadě hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. V této souvislosti dospěl k závěru, že kasační stížnosti mají požadované náležitosti, byly podány včas a osobami k tomu oprávněnými (viz ustanovení § 103 a § 106 s. ř. s.), stěžovatelé jsou řádně zastoupeni advokátem (stěžovatelka č. 2), resp. jednajícím zaměstnancem majícím právnícké vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (stěžovatel č. 1; viz ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s.) a není namístě kasační stížnosti odmítnout pro nepřipustnost (viz ustanovení § 104 s. ř. s.).

[41] Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody kasačních stížností (viz ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), následně napadený rozsudek krajského soudu přezkoumal a dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné. Vycházel přitom z obsahu soudního spisu, jakož i správního spisu vedeného žalovaným v licenčním řízení a spisu příslušného stavebního úřadu.

III. A

Posouzení kasační stížnosti stěžovatele č. 1

[42] Stěžovatel č. 1 uplatňuje ve své kasační stížnosti důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., přičemž všechny svoje kasační námitky směřuje k okruhu otázek souvisejících s řízeními o změně rozhodnutí o udělení licence, resp. se samotnými rozhodnutími o změně licence, když uvádí, že „[k]rajský soud nepřisvědčil žalobní námitce o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o změně licence z důvodu nesrozumitelnosti jeho účinků a pro nedostatek důvodů, ačkoli měl pro tyto namítané vady rozhodnutí zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Rozhodnutí krajského soudu je v tomto rozsahu dílem nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a dílem je založeno na nesprávném posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“. Nejvyšší správní soud podotýká, že s tímto okruhem otázek se již vypořádal ve svém nedávném rozsudku v obdobné věci ze dne

pokračování

9. 7. 2015, č. j. 4 As 84/2015 – 37 (závěry vyslovené v uvedeném rozsudku byly následně aplikovány také v dalších rozhodnutích Nejvyššího správního soudu – viz např. rozsudek ze dne 26. 8. 2015, č. j. 2 As 103/2015 – 171, rozsudek ze dne 2. 10. 2015, č. j. 7 As 90/2015 – 32, nebo též rozsudek ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 As 102/2015 – 30; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz). Zdejší soud přitom nevidí důvod, proč by se měl od závěrů vyslovených v citovaném rozsudku odchýlit; použil je proto jako východisko i v nyní projednávané věci.

[43] Nejvyšší správní soud v první řadě odkazuje na výrok rozhodnutí o udělení licence ze dne 31. 12. 2010, jehož znění je: „*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 111017445.*“ Nutno v této souvislosti odkázat také na výroky rozhodnutí o změně licence. Výrok rozhodnutí žalovaného o změně rozhodnutí o udělení licence ze dne 28. 3. 2011, č. j. 01563-4/2011-ERU, zní následovně: „*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, na základě žádosti držitele licence ze dne 24. 3. 2011 mění rozhodnutí o udělení licence číslo 111017445 změnou číslo 001 takto: [...]*“ Výrok rozhodnutí žalovaného o změně rozhodnutí o udělení licence ze dne 2. 4. 2013, č. j. 02848-5/2013-ERU, zní následovně: „*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 13. 3. 2013 vydává nové rozhodnutí o udělení licence číslo 111017445 změnou číslo 002 takto: [...]*“

[44] Pokud jde o rozhodnutí o změně licence 002, podle názoru Nejvyššího správního soudu je z něj 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 ustanovení § 9 energetického zákona upravujícího změny rozhodnutí o udělení licence a je zde výslovně zdůrazněno, že se jedná o změnu číslo 002. Kromě výše uvedeného je zřejmé také to, že rozhodnutí je vydáváno na základě žádosti držitele licence ze dne 13. 3. 2013, z čehož vyplývá, že licence nemohla být udělena znovu, neboť již byla udělena a disponovala jí stěžovatelka č. 2. Mohlo se tak jednat pouze o změnu rozhodnutí o udělení stávající licence, což ostatně potvrzuje i shodné číslo udělené licence. Tato skutečnost je zjevná také z porovnání obsahu obou rozhodnutí, když rozhodnutí o změně licence 002 se materiálně liší od rozhodnutí o udělení licence pouze v osobě odpovědného zástupce. Poukázat lze i na údaje týkající se data vzniku oprávnění, termínu zahájení výkonu licencované činnosti, resp. doby, na níž se licence uděluje. V rozhodnutí o udělení licence je v tomto ohledu uvedeno následující: „*Oprávnění k licencované činnosti vznikne dnem nabytí právní moci rozhodnutí o udělení licence. Termínem zahájení licencované činnosti je den nabytí právní moci rozhodnutí o udělení licence. Licence se uděluje na dobu 25 let ode dne vzniku oprávnění k licencované činnosti.*“ V rozhodnutí o změně licence 002 jsou naproti tomu uvedena již konkrétní data, která se shodují se dnem nabytí právní moci rozhodnutí o udělení licence (tzn. „*31. 12. 2015*“ jakožto den vzniku oprávnění a zahájení výkonu licencované činnosti), resp. se od tohoto dne odvíjejí (tzn. „*do 31. 12. 2035 včetně*“ jakožto doba, na kterou se licence uděluje). Ačkoliv formálně jsou tyto údaje vyjádřeny jinak, materiálně se jedná o tatáž data, jež jsou v obou případech vázána na den nabytí právní moci rozhodnutí o udělení licence.

[45] Na tomto závěru nezmění ničeho ani skutečnost, že ve výroku rozhodnutí o změně licence 002 je mimo jiné uvedeno, že se jedná o „*nové rozhodnutí o udělení licence*“. Jak totiž konstatoval přílehlavě již krajský soud, žalovaný při rozhodování o žádosti o změnu licence mohl buďto 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 tzv. „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 č. 1, podle kterých rozhodnutí o změně licence formálně mění celé rozhodnutí o udělení licence 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 licence vlastně ve smyslu ustanovení § 102 odst. 9 správního řádu spojuje. Nejedná se totiž o nové rozhodnutí podle ustanovení § 101 správního řádu, nýbrž o změnu původního rozhodnutí o udělení licence postupem upraveným v ustanovení § 9 energetického zákona. Stejně tak nelze přisvědčit námitce stěžovatele č. 1, dle které je argumentace krajského soudu vnitřně rozporná, neboť na jedné straně konstatuje, že rozhodnutí o změně licence nemůže mít účinky nového rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 102 odst. 9 správního řádu, avšak zároveň připouští, že žalovaný zvolil formu tzv. „úplného znění licence“. Krajský soud totiž konstatoval, že rozhodnutí o změně licence nemá ve vztahu k předchozímu rozhodnutí o udělení licence právní účinky ve smyslu ustanovení § 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.

[46] Výše uvedené závěry lze aplikovat rovněž na vztah rozhodnutí o udělení licence a rozhodnutí o změně licence 001, a to i navzdory skutečnosti, že ve výroku rozhodnutí o udělení licence 001 je uvedeno, že rozhodnutí se vydává podle ustanovení § 8 energetického zákona, jež upravuje právní režim udělování licencí. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se jedná o zřejmou nesprávnost, která však není způsobilá ovlivnit zákonnost tohoto rozhodnutí, neboť z ostatních jeho náležitostí (srov. *mutatis mutandis* ve vztahu k náležitostem rozhodnutí o změně licence 001 odst. [44] – [45] tohoto rozsudku) je zcela nepochybné, že se jedná o změnu rozhodnutí o udělení licence. Rozhodnutí o změně licence 001 na rozdíl od rozhodnutí o změně licence 002 navíc ve výroku výslovně uvádí, že „*mění rozhodnutí o udělení licence číslo 111017445 změnou číslo 001* [...]“

[47] Důvodná není ani námitka stěžovatele č. 1, 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 svých výrocih výslovně odkazují na žádosti držitele licence (stěžovatelky č. 2) ze dne 24. 3. 2011, resp. 13. 3. 2013, a proto lze (a je třeba) při přezkumu správnosti a zákonnosti předmětných rozhodnutí žalovaného zohlednit také obsah zmíněných žádostí, které jsou obsaženy ve správním spise a z nichž je zřejmé, že se jedná o žádosti o změnu licence z důvodu změny obchodní firmy, resp. osoby odpovědného zástupce stěžovatelky č. 2, podané na příslušných formulářích, které byly náležitě doloženy aktuálním výpisem z obchodního rejstříku, resp. prohlášením odpovědného zástupce, výpisem z evidence rejstříku trestů a potvrzením o vykonávané praxi této osoby. Nejvyšší správní soud se proto neztotožnil ani s námitkami stěžovatele č. 1, dle kterých rozhodnutí o změně licence 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 svá rozhodnutí, a skutkový stav, který vzal žalovaný za základ svého rozhodnutí, proto nemá oporu ve spisu.

pokračování

[48] Na základě shora popsaných důvodů považuje Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele č. 1 za nedůvodnou, a v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. ji proto zamítl.

III. B

Posouzení kasační stížnosti stěžovatelky č. 2

[49] Stěžovatelka č. 2 uplatňuje ve své kasační stížnosti důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s. Nutno nicméně poznamenat, že ačkoliv kasační důvod podle písm. b) citovaného ustanovení, jehož podstatou je zrušení rozhodnutí pro vady řízení před správním orgánem, může obecně svědčit buďto žalobci nebo osobě zúčastněné na řízení, neboť na rozdíl od žalovaného mohou mít z logiky věci zájem na zrušení jeho rozhodnutí, v posuzovaném případě je zcela zřejmé, že stěžovatelka č. 2 (jako osoba zúčastněná na řízení) v průběhu celého řízení před správními soudy obhajuje zákonnost rozhodnutí žalovaného, a nemá tak žádný právní zájem na jejich zrušení. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s názorem stěžovatele č. 1, že argumentace stěžovatelky č. 2 uvedená v její kasační stížnosti k důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se obsahově týká spíše kasačního důvodu podle písm. d) citovaného ustanovení, tedy jiné vady řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Pro přehlednost tak lze jednotlivé kasační námitky stěžovatelky č. 2 rozdělit do následujících kategorií: zmatečnost řízení před krajským soudem spočívající v nedostatku podmínek řízení [III. B. 1)], zmatečnost řízení před krajským soudem vyplývající z nesprávného posouzení otázky ochrany veřejných subjektivních práv [III. B. 2)], nesprávné posouzení otázky splnění technických předpokladů pro udělení licence související s nedoložením kolaudačního souhlasu [III. B. 3)], nesprávné posouzení otázky dobré víry stěžovatelky č. 2 [III. B. 4)] a vady řízení před krajským soudem, jež měly za následek nezákonnost napadeného rozsudku [III. B. 5)].

III. B. 1)

Nedostatek podmínek řízení

[50] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou spočívající v absenci podmínek řízení. Stěžovatelka č. 2 v této souvislosti vytýká krajskému soudu, že se nesprávně vypořádal s otázkou existence závažného veřejného zájmu ve smyslu ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. Jelikož závažný veřejný zájem není dle jejího názoru v nyní projednávané věci dán, stěžovatel č. 1 nebyl k podání žaloby aktivně legitimován, a napadený rozsudek krajského soudu je proto nutno považovat za zmatečný ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[51] Na tomto místě je vhodné připomenout, že podle ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. „[ž]alobu je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem.“ Žaloba nejvyššího státního zástupce ve smyslu citovaného ustanovení tak představuje jednu z forem zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. Jak vyslovil Nejvyšší správní soud již v minulosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 – 70, publ. pod č. 1455/2008 Sb. NSS), „[ú]vaha, zda je v konkrétní věci dán „závažný veřejný zájem“; je vyhrazena Nejvyššímu státnímu zástupci, nepodléhá přezkumu správními soudy a záleží na žalobkyni [mysleno nejvyšší státní zástupkyni], zda svého práva využije.“ Existence závažného veřejného zájmu se proto v případě žalob podávaných nejvyšším státním zástupcem nemusí prokazovat a soud se věcně zabývá každou takovou žalobou, která jinak splňuje obecné náležitosti a byla podána v tříleté žalobní lhůtě (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015 – 128, příp. též závěry vyslovené v již výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2015, č. j. 2 As 103/2015 – 171).

[52] Tomuto závěru je ostatně nakloněna i doktrína (viz komentář k ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. in: POTĚŠIL, L. ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 579), která říká, že nejvyšší státní zástupce musí k podání žaloby „shledat závažný veřejný zájem. Tím se odlišuje od veřejného ochránce práv (srov. odst. 3), který musí pro podání žaloby závažný veřejný zájem prokázat. [...] V případě nejvyššího státního zástupce postačí v žalobě uvést, že v daném případě byl shledán závažný veřejný zájem. To by mělo být opatřeno konkrétními skutečnostmi, z nichž tak pramení.“

[53] V nyní projednávané věci této povinnosti stěžovatel č. 1 dostal, když ve své žalobě (viz str. 8 žaloby ze dne 19. 12. 2013, na č. l. 1 soudního spisu) uvedl, že „[z]ávažný veřejný zájem na podání žaloby je dán okolností, že vydání licence bylo dosaženo, aniž byly v době rozhodování splněny všechny podmínky. Nedoložení podmínek ze strany žadatele se přitom týkalo tak podstatných otázek, jako jsou technické předpoklady a bezpečnost energetického zařízení. Předpokládaný rozdíl ve výnosech společnosti v závislosti na vydání licence do 31. 12. 2010 nebo od 1. 1. 2011 činí za dobu 20 let zhruba 240 000 000,- Kč. Závažný veřejný zájem je spatřován i ve skutečnosti, že žalovaný, byť mu byla známa problematika udělování licencí ke konci roku 2010, se o nápravu v rámci výkonu vlastní působnosti nepokusil.“

[54] S ohledem na shora uvedené judikatorní i doktrinální závěry (viz odst. [51] – [52] tohoto rozsudku) tak nutno konstatovat, že již samotná skutečnost, že nejvyšší státní zástupce v posuzovaném případě shledal závažný veřejný zájem, přičemž tuto skutečnost současně uvedl ve své žalobě, je za předpokladu splnění ostatních náležitostí pro podání žaloby dostačující pro to, aby se soud s žalobou věcně vypořádal. Nejvyšší správní soud se proto nezabýval (a ani nemohl zabývat) námitkou stěžovatelky č. 2 související s nesprávným posouzením otázky, zda v předmětné věci byl dán závažný veřejný zájem, neboť posouzení této otázky je v každém konkrétním případě výlučně na zvážení nejvyššího státního zástupce, přičemž tato úvaha nepodléhá soudnímu přezkumu.

III. B. 2)

Ochrana veřejných subjektivních práv

[55] Pokud jde o námitky stěžovatelky č. 2 související s nutností poskytnutí ochrany právě stěžovatelce č. 2 z důvodu, že žaloba ve smyslu ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. nemohla v posuzovaném případě chránit jakékoliv veřejné subjektivní právo, ale naopak hrozila zásahem do něj, lze odkázat na závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené ve výše citovaném rozsudku ze dne 26. 8. 2015, č. j. 2 As 103/2015 – 171. Zdejší soud v něm uvedl následující: „Oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu podle § 66 odst. 2 s. ř. s. je [...] 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 nepřímou potvrdit rozhodnutí správního orgánu, které negativně zasáhlo do veřejného subjektivního práva fyzické či právnické osoby). Účelem správního soudnictví v širším smyslu je tak zajištění

pokračování

zákonnosti správních činností, potažmo tlak na kultivaci veřejné správy jako celku (srov. náleze 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, 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 shledá závažný veřejný zájem a jiný způsob nápravy není možný. Může tu jít o případy nepřilíš 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.-)

[56] Výše uvedené judikatorní závěry, jež byly vysloveny v obdobné věci při posuzování prakticky totožných kasačních námitek, jsou dle názoru zdejšího soudu plně aplikovatelné i v nyní projednávané věci. Nad rámec uvedeného nutno dodat, že odkaz stěžovatelky č. 2 na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2015, č. j. 62 A 107/2013 – 71 (ačkoli východiska v něm použitá jsou zcela správná), není případný, neboť v uvedené věci krajský soud, jakož i Nejvyšší správní soud v navazujícím řízení o kasační stížnosti vedeném pod sp. zn. 4 As 84/2015, neshledaly nezákonnost rozhodnutí žalovaného, a proto se otázkou dobré víry žadatele o licenci vůbec nemusely zabývat. V posuzovaném případě navíc dobrá víra stěžovatelky č. 2 není dle názoru zdejšího soudu dána [viz níže část III. B. 4) tohoto rozsudku].

III. B. 3)

Splnění technických předpokladů pro udělení licence

[57] Stěžovatelka č. 2 dále namítá, že napadený rozsudek je nezákonný z důvodu nesprávného posouzení otázky doložení splnění technických předpokladů pro udělení licence. Nejvyšší správní soud v této souvislosti předně odkazuje na příslušná ustanovení energetického zákona, jakož i jeho prováděcí vyhlášky. Podle ustanovení § 8 odst. 1 věty první energetického zákona „Energetický regulační úřad rozhodne o udělení licence na základě splnění podmínek pro její udělení podle § 5.“ Podle ustanovení § 5 odst. 3 věty první téhož zákona „[f]yzická nebo právnická osoba, která žádá o udělení licence, musí prokázat, že má finanční a technické předpoklady k zajištění výkonu licencované činnosti.“ Doklady prokazující finanční a technické předpoklady jsou tak povinnými přílohami žádosti o udělení licence [viz ustanovení § 7 odst. 4 písm. d) energetického zákona].

[58] Bližší podrobnosti k dokládání splnění technických předpokladů upravuje vyhláška č. 426/2005 Sb., a to na základě zmocňovacího ustanovení obsaženého v § 98a odst. 2 písm. a) energetického zákona (tedy ne na základě ustanovení § 98 odst. 7 ve spojení s § 5 odst. 9 energetického zákona, jak nesprávně uvedl krajský soud, když vycházel ze znění zákona účinného do 3. 7. 2009), jež stanoví, že „Energetický regulační úřad stanoví vyhláškou způsoby prokazování finančních a technických předpokladů a odborné způsobilosti pro jednotlivé druhy licencí, způsoby určení vymezeného území a provozovny, prokázání vlastnického nebo užívacího práva k užívání energetického zařízení, náležitosti prohlášení odpovědného zástupce, a vzory žádostí k udělení, změně a zrušení licence.“ Ustanovení § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb. pak stanoví, že „[t]echnické předpoklady se prokazují u nových energetických zařízení 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.“

[59] Ze shora citovaných ustanovení je zřejmé, že žadatel o udělení licence pro podnikání v energetických odvětvích musí mimo jiné splňovat základní technické předpoklady, jejichž prokázání je nutno doložit ještě před vydáním samotného rozhodnutí o udělení licence,

a to prostřednictvím vybraných dokladů, jež se mohou lišit v závislosti na tom, pro který typ energetického zařízení, resp. v jaké fázi jeho dokončenosti, se licence uděluje (srov. ostatní skupiny energetických zařízení vymezené v ustanovení § 9 vyhlášky č. 426/2005 Sb.). Jelikož v nyní projednávané věci nebylo povoleno předčasné užívání fotovoltaické elektrárny a ani její zkušební provoz [viz ustanovení § 9 písm. c) a d) vyhlášky č. 426/2005 Sb.], z povahy věci tak bylo nutno doložit dokumenty požadované pro kategorii nových energetických zařízení ve smyslu ustanovení § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb., kterými jsou příslušná rozhodnutí stavebního úřadu a tzv. revizní zpráva neboli doklad prokazující splnění požadavků k zajištění bezpečnosti práce. Neobstojí tak námitka stěžovatelky č. 2, že posuzování technických předpokladů nenáleží stavebnímu úřadu, nýbrž pouze reviznímu technikovi, který vyhotoví zprávu o výchozí revizi a příslušnému distributorovi, který zpracuje protokol o splnění technických podmínek pro uvedení výroby do provozu s distribuční soustavou a zároveň provede první paralelní připojení energetického zařízení k distribuční soustavě.

[60] K tomuto závěru ostatně dospěl Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 10. 9. 2015, č. j. 4 As 133/2015 – 57, v němž konstatoval, že technické předpoklady dokončeného energetického zařízení „*může z povahy věci posuzovat toliko stavební úřad v řízení o užívání stavby podle § 119 a násl. stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Jestliže tedy v dané věci bylo osobě zúčastněné na řízení stavebním úřadem povolení k předčasnému užívání fotovoltaické elektrárny uděleno, bylo možné bez dalšího dokazování vycházet z toho, že toto energetické zařízení splňovalo technické předpoklady pro jeho uvedení do provozu.*“ Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku jakož i v jiných svých rozhodnutích (srov. např. rozsudek ze dne 9. 7. 2015, č. j. 4 As 84/2015 – 37) vyslovil rovněž názor, že „*[n]ení úkolem žalovaného, aby v řízení o vydání licence nabrazoval či dubloval činnost stavebního úřadu, v jehož pravomoci je povolení užívání energetického zařízení.*“ Jinými slovy řečeno – otázku, zda jsou splněny technické předpoklady energetického zařízení, není oprávněn hodnotit sám žalovaný, jakož ani příslušný distributor, nýbrž pouze stavební úřad (resp. současně s revizním technikem, jenž posuzuje splnění požadavků k zajištění bezpečnosti práce) v průběhu řízení o povolení užívání zařízení. Splnění těchto předpokladů se následně v řízení o udělení licence toliko prokazuje, a to právě příslušným rozhodnutím stavebního úřadu (a současně revizní zprávou). Nelze proto považovat za dostatečné předložení protokolu o splnění technických podmínek pro uvedení výroby do provozu s distribuční soustavou ČEZ Distribuce, a.s. ze dne 23. 12. 2010, jakož ani dalších protokolů, zpráv a potvrzení, jež stěžovatelka č. 2 připojila ke své kasační stížnosti, a jejichž obsahu se dovolává (viz dokumenty v přílohové obálce na č. l. 57 spisu zdejšího soudu).

[61] Pokud tedy jde o rozhodnutí stavebního úřadu, v podmínkách současného stavebního zákona, ve znění účinném v době rozhodné pro posuzovaný případ, přichází z výčtu výše citovaného ustanovení § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb. v úvahu buď předložení samotného kolaudačního souhlasu, nebo oznámení záměru započít s užíváním stavby spolu s prohlášením žadatele, že stavební úřad užívání stavby nezakázal (srov. režim užívání staveb ve smyslu ustanovení § 119 a násl. stavebního zákona). Nejvyšší správní soud nicméně musí přisvědčit krajskému soudu i stěžovateli č. 1 v jejich názoru, že je-li ve výše citovaném ustanovení § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb. zmiňována možnost prokázat technické předpoklady oznámením záměru započít s užíváním stavby stavebnímu úřadu a současně prohlášením žadatele, že stavební úřad užívání stavby nezakázal, vztahuje se tato možnost pouze na stavby, u nichž se kolaudační souhlas podle stavebního zákona nevydává. Režim povolování a užívání staveb se totiž řídí výhradně stavebním zákonem a jeho prováděcími vyhláškami, a to i navzdory tomu, že v případě provádění specifických staveb – tzv. energetických zařízení se rozhodnutí, či jiný úkon stavebního úřadu následně použije jako podklad v licenčním řízení. Pouze stavební zákon proto stanoví, pro které typy staveb se vyžaduje vydání kolaudačního souhlasu podle

pokračování

ustanovení § 122 stavebního zákona, a pro které typy staveb naopak postačí oznámení záměru stavebníka započít s užíváním stavby podle ustanovení § 120 téhož zákona.

[62] Podle ustanovení § 122 odst. 1 věty první stavebního zákona „[s]tavba, jejíž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit, například nemocnice, škola, nájemní bytový dům, stavba pro obchod a průmysl, stavba pro shromažďování většího počtu osob, stavba dopravní a občanské infrastruktury, stavba pro ubytování odsouzených a obviněných, dále stavba, u které bylo stanoveno provedení zkušebního provozu, a změna stavby, která je kulturní památkou, může být užívána pouze na základě kolaudačního souhlasu.“ Jak uvádí k výkladu citovaného ustanovení komentář k stavebnímu zákonu (viz komentář k ustanovení § 122 odst. 1 stavebního zákona in: MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem : Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*. Praha: Wolters Kluwer, 2007), „[s]tavby, které mohou být užívány pouze na základě kolaudačního souhlasu, jsou zde nejprve obecně vymezeny (viz formulace „Stavba, jejíž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit, například ...“) a poté poměrně obsáhlým příkladným výčtem konkretizovány. Formulace „stavba, jejíž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit“ znamená, že jde o takové stavby, u nichž se, jak je zřejmé z jejich příkladného výčtu, jejich budoucí uživatelé nepodílejí - nemohou podílet - na jejich provádění, a tudíž ani na „ovlivnění jejich vlastností“; jde zejména o stavby určené k užívání veřejností - viz příkladný výčet. Z nich jsou takovými stavbami typicky například nemocnice, školy, stavby pro shromažďování většího počtu osob (např. divadla, kina, koncertní sály, sportovní haly apod.) - definice těchto staveb viz § 3 písm. b) vyhlášky OTP [vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění účinném v době rozhodné pro posuzovaný případ, dále jen „vyhláška OTP“ – poznámka Nejvyššího správního soudu] (pozn.: vyhláška OTP používá pro tyto stavby výraz „stavby se shromažďovacím prostorem“) a analogicky čl. 3 odst. 1 písm. s) vyhlášky OTTP, stavby pro obchod [definice stavby pro obchod viz § 3 písm. c) vyhlášky OTP a obdobně čl. 3 odst. 1 písm. r) vyhlášky OTTP]. Stavby pro průmysl vyhláška OTP přímo nedefinuje, ale v § 3 písm. e) uvádí, že stavbou pro výrobu a skladování se rozumí „stavba určená pro průmyslovou, řemeslnou nebo jinou výrobu, popřípadě služby mající charakter výroby, a dále „stavby dopravní a občanské infrastruktury [viz § 2 odst. 1 písm. k) body 1. a 3. zákona], jako jsou např. pozemní komunikace, dráhy, vodní cesty, letiště, a shora uvedené stavby pro vzdělávání, zdravotní služby, kulturu atd.“

[63] S ohledem na shora uvedené má Nejvyšší správní soud za to, že stavbu nyní posuzované fotovoltaické elektrárny jakožto energetického zařízení lze zcela bezpochyby podřadit pod pojem „stavba, jejíž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit“, resp. pod jeden z pojmů příkladného výčtu staveb, jež naplňují uvedenou definici, a to konkrétně pojem „stavba pro průmysl“, neboť se jedná o stavbu určenou k výrobě elektrické energie, resp. přeměně sluneční energie na energii elektrickou (srov. též ustanovení § 2 odst. 2 body 5. a 20. energetického zákona, ve znění účinném v době rozhodné pro posuzovaný případ). Předmětná fotovoltaická elektrárna je proto stavbou, s jejímž užíváním je možno započít pouze na základě vydaného kolaudačního souhlasu.

[64] Lze proto uzavřít, že v posuzovaném případě bylo pro prokázání splnění technických předpokladů nutno doložit žalovanému (vedle revizní zprávy) kolaudační souhlas vydaný příslušným stavebním úřadem. Z obsahu správního spisu nicméně vyplývá, že stěžovatelka č. 2 doložila žalovanému toliko žádost o vydání kolaudačního souhlasu ze dne 20. 12. 2010 (viz č. l. 251 správního spisu), která navíc, jak správně poznamenal již krajský soud, ani není opatřena podacím razítkem příslušného stavebního úřadu (viz str. 12 napadeného rozsudku). Žalovaný tudíž pochybil, když rozhodl o udělení licence stěžovatelce č. 2 i navzdory skutečnosti, že předmětný kolaudační souhlas k žádosti o udělení licence nepřiložila, a neprokázala tak technické předpoklady ve smyslu ustanovení § 5 odst. 3 energetického zákona a ustanovení § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb.

[65] Stěžovatelka č. 2 si přitom musela být plně vědoma skutečnosti, že s užíváním energetického zařízení bylo možno započít toliko na základě kolaudačního souhlasu, jelikož tato skutečnost představovala jednu z podmínek pro provedení stavby [viz str. 2 rozhodnutí – stavebního povolení Městského úřadu Havlíčkův Brod ze dne 30. 6. 2010, č. j. ST/616/2010/soch (založeno ve spise stavebního úřadu), v němž je zdůrazněno, že „[s]tavbu lze užívat pouze na základě kolaudačního souhlasu.“]. Ostatně i samotná stěžovatelka č. 2 poukazuje na tuto skutečnost ve svém vyjádření ze dne 26. 11. 2010 adresovaném stavebnímu úřadu (viz memorandum – předpoklady k vydání povolení k předčasnému užívání stavby, založeno ve spise stavebního úřadu), když konstatuje, že „[p]o dokončení stavby je možné stavbu užívat pouze na základě oznámení stavebnímu úřadu, nebo na základě kolaudačního souhlasu. V našem případě přichází v úvahu poslední možnost, neboť je explicitně stanovena ve stavebním povolení.“

[66] Nejvyšší správní soud současně nesouhlasí s názorem stěžovatelky č. 2, že nepředložení kolaudačního souhlasu představuje vadu toliko marginálního charakteru, neboť měla být zhojena jeho pozdějším vydáním dne 9. 3. 2011. Jak totiž správně poznamenal stěžovatel č. 1 ve svém vyjádření ze dne 9. 7. 2015, v souladu s ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s. (jež se použije i v řízení o kasační stížnosti podle ustanovení § 120 téhož zákona) „[p]ři přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“ Z citovaného ustanovení plyne, že soudy ve správním soudnictví nemohou přihlížet k tzv. skutkovým novotám. Tato skutečnost nebrání tomu, aby soudy při svém rozhodování vycházely z dokumentů, které vznikly až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, pokud však popisují stav, jenž objektivně existoval ke dni rozhodnutí správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013 – 28). Nicméně dle názoru zdejšího soudu nelze kolaudační souhlas ze dne 9. 3. 2011 za takový dokument považovat. I v případě, že bychom přisvědčili názoru stěžovatelky č. 2, že kolaudační souhlas představuje pouhé potvrzení faktického stavu, který existoval již od okamžiku dokončení stavby, tato skutečnost ničeho nemění na tom, že v době vydání rozhodnutí o udělení licence kolaudační souhlas vydán nebyl, a stěžovatelka č. 2 tudíž nemohla žalovanému prokázat splnění technických předpokladů. Lze v této souvislosti odkázat na výše nastíněné závěry, a sice že splnění technických předpokladů se v licenčním řízení neposuzuje, nýbrž toliko prokazuje, a to právě předložením kolaudačního souhlasu a revizní zprávy (srov. odst. [60] tohoto rozsudku). Na dodatečně vydaný kolaudační souhlas proto Nejvyšší správní soud nemůže brát zřetel, jelikož tento podklad by mohl sloužit toliko k prokázání splnění technických předpokladů v případném následném licenčním řízení, nikoliv v řízení, které bylo v době jeho vydání již pravomocně skončeno.

[67] Nad rámec uvedeného považuje Nejvyšší správní soud za vhodné doplnit některé další skutečnosti, neboť má za to, že mají zásadní význam pro posouzení navazujících kasačních námitek souvisejících s otázkou dobré víry stěžovatelky č. 2 [viz níže část III. B. 4) tohoto rozsudku]. Pokud bychom i připustili, že pro účely udělení licence by bylo dostačující předložení oznámení záměru započít s užíváním stavby stavebnímu úřadu spolu s prohlášením žadatele, že stavební úřad užívání stavby nezakázal, z obsahu správního spisu plyne, že stěžovatelka č. 2 nedoložila žalovanému před vydáním rozhodnutí o udělení licence ani jmenované dokumenty.

[68] Odkazuje-li stěžovatelka č. 2 na stanovisko legislativně právního odboru žalovaného ze dne 31. 12. 2010 [viz č. l. 267 (duplicitní číslo stránky) správního spisu], v němž je uvedeno, že „lze i v tomto případě udělit licenci a to za splnění následujících podmínek: [...] technické předpoklady ve smyslu § 9 vyhl. č. 426/2005 Sb. jsou prokázány stavebním povolením, oznámením žadatele o záměru započít s užíváním stavby stavebnímu úřadu formou žádosti o vydání kolaudačního souhlasu [...]“, nutno v první řadě konstatovat, že žádost o vydání kolaudačního souhlasu nelze v žádném případě zaměňovat s oznámením záměru započít s užíváním stavby ve smyslu ustanovení § 120 stavebního zákona. Žádost o vydání kolaudačního souhlasu představuje kvalifikovaný typ podání,

pokračování

na jehož základě provede stavební úřad tzv. kontrolní prohlídku a následně vydá úkon v podobě kolaudačního souhlasu (viz ustanovení § 122 stavebního zákona).

[69] Nutno dále dodat, že i v případě, jestliže by tvrzení stěžovatelky č. 2, týkající se podání žádosti o vydání kolaudačního souhlasu stavebnímu úřadu dne 20. 12. 2010, bylo pravdivé (což lze předpokládat jen stěží, neboť ve spise stavebního úřadu se žádost označená uvedeným datem nenachází), a stavební úřad by předmětný dokument obsahově posoudil jako oznámení záměru započít s užíváním stavby, stěžovatelka č. 2 nedoložila žalovanému současně prohlášení, že stavební úřad užívání fotovoltaické elektrárny nezakázal. Vzhledem k datu, jež je na žádosti vyznačeno (tedy 20. 12. 2010), by navíc doložení prohlášení před vydáním rozhodnutí o udělení licence (tedy 31. 12. 2010) ani nebylo možné, neboť ve smyslu ustanovení § 120 stavebního zákona může stavební úřad zakázat užívání stavby ve lhůtě do 30 dnů od oznámení záměru. V opačném případě se žádný úkon nevydává, nýbrž po uplynutí výše uvedené lhůty platí, že s užíváním stavby může být započato (viz odst. 1 citovaného ustanovení). V posuzovaném případě by předmětná lhůta 30 dnů uplynula až dne 19. 1. 2011. Prohlášení, že stavební úřad užívání fotovoltaické elektrárny nezakázal, by tak stěžovatelka č. 2 nemohla doložit žalovanému dříve než dne 20. 1. 2011. Za těchto okolností by proto rozhodnutí žalovaného o udělení licence nemohlo být dle názoru Nejvyššího správního soudu vydáno dříve než dne 20. 1. 2011.

III. B. 4) Ochrana dobré víry

[70] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k posouzení otázky ochrany dobré víry stěžovatelky č. 2 v zákonnost rozhodnutí o udělení licence. Jak totiž vyslovil Nejvyšší správní soud již v minulosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010 – 232, publ. pod č. 2364/2011 Sb. NSS), „[z]vláště v případech čistě vertikálních vztahů (stát – jednotlivec), v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno prvek právní jistoty za naplnění nutného vstupního předpokladu existence dobré víry jedince, resp. za neexistence skutečností opravňujících ke závěru, že dobrá víra dána není, pokládat za kardinální a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení skutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud ano, aby zásadně nesl následky svých pochybení.“ Přestože byla tato východiska přijata v návaznosti na přezkumné řízení podle správního řádu (viz ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu), Nejvyšší správní soud se k nim přihlásil rovněž při posuzování kasačních stížností v obdobných věcech týkajících se přezkumu správních rozhodnutí na základě žalob podávaných nejvyšším státním zástupcem podle ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 As 102/2015 – 30). Odkázat lze rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 7 As 89/2015 – 28, v němž zdejší soud uvedl, že „se ztotožňuje s názorem krajského soudu, který je v souladu s principem právní jistoty a principem ochrany nabytých práv, že by napadené správní rozhodnutí mohlo být zrušeno pouze v případě zjištění takových vad řízení o udělení licence, které by mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí, resp. by svojí intenzitou zpochybily věrohodnost a pravdivost skutkových zjištění účastníka řízení.“ Stejná východiska ostatně použil rovněž krajský soud v napadeném rozsudku.

[71] V této souvislosti je vhodné připomenout, že kritérium dobré víry není zákonem definováno, avšak je trvalou součástí právního řádu. Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře (srov. ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu) bezprostředně souvisí zejména se zásadou právní jistoty a se zásadou presumpce správnosti aktů veřejné správy. Jak vyplývá z ustálené judikatury zdejšího soudu, dobrou víru lze vymezit jako objektivně posuzované vědomí jednotlivce o souladu jednání s právem. Dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu

s právem. Posouzení, zda účastníkovi řízení svědčí dobrá víra, záleží vždy na konkrétních skutkových a právních okolnostech. Pro její vznik a trvání je podstatná zejména doba, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2015, č. j. 2 As 103/2015 – 171; srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014 – 36).

[72] Pokud jde o míru a povahu zjištěné nezákonnosti, zastává Nejvyšší správní soud názor, že nepředložení kolaudačního souhlasu (jakožto podkladu osvědčujícího řádné technické předpoklady fotovoltaické elektrárny) v licenčním řízení lze považovat za vadu natolik závažnou, že by sama o sobě mohla být důvodem pro zrušení rozhodnutí o vydání licence. V této souvislosti je vhodné poukázat na smysl a účel kolaudačního souhlasu, jímž je především prokázání skutečnosti, že stavba energetického zařízení, pro které je licence udělována, byla provedena v souladu se stavebním povolením a ověřenou projektovou dokumentací, v souladu se závaznými stanovisky dotčených orgánů, a za dodržení obecných požadavků na výstavbu. Kolaudační souhlas rovněž osvědčuje, že skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí (srov. ustanovení § 122 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném v době rozhodné pro posuzovaný případ). Za okolností nyní projednávané věci tak došlo k povolení podnikání stěžovatelky č. 2 v energetických odvětvích – konkrétně v oblasti výroby elektrické energie, aniž by měl žalovaný dostatečně podloženo, že energetické zařízení může být z pohledu příslušných stavebních předpisů bezpečně užíváno.

[73] Vzhledem k výslovnému požadavku obsaženému v ustanovení § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb. si stěžovatelka č. 2 musela být vědoma skutečnosti, že k prokázání splnění technických předpokladů byla povinna předložit žalovanému příslušné rozhodnutí stavebního úřadu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti již výše naznačil, že stěžovatelka č. 2 si musela být vědoma rovněž skutečnosti, že započít s užíváním předmětné stavby – fotovoltaické elektrárny bylo možno pouze na základě vydaného kolaudačního souhlasu (viz odst. [65] tohoto rozsudku), z čehož současně vyplývá vědomost stěžovatelky č. 2 o tom, že příslušným rozhodnutím stavebního úřadu, jímž se prokazuje splnění technických předpokladů, je v nyní projednávané věci právě kolaudační souhlas.

[74] I kdyby byla stěžovatelka č. 2 skutečně přesvědčena o tom, že k prokázání splnění technických předpokladů energetického zařízení bylo dostatečné předložit žalovanému oznámení záměru započít s užíváním stavby spolu s prohlášením, že stavební úřad užívání stavby nezakázal, Nejvyšší správní soud výše nastínil rovněž to, že předložení obou těchto dokumentů nebylo vzhledem k okolnostem posuzovaného případu možné (viz odst. [67] – [69] tohoto rozsudku). Zdejší soud proto dospěl k závěru, že stěžovatelka č. 2 si musela být plně vědoma skutečnosti, že rozhodnutí o udělení licence bylo žalovaným vydáno navzdory nedoložení veškerých předepsaných podkladů, a je tudíž nezákonné. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka č. 2 si nezákonnosti rozhodnutí musela být vědoma již v době jeho vydání, a rovněž vzhledem k závažné míře a povaze zjištěné nezákonnosti, nemůže na tomto závěru ničeho změnit ani okolnost, že od vydání rozhodnutí do jeho napadení správní žalobou uplynuly téměř 3 roky.

[75] S ohledem na shora popsané důvody nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než konstatovat, že stěžovatelka č. 2 nebyla v době vydání rozhodnutí o udělení licence v dobré víře v správnost a zákonnost tohoto rozhodnutí. Proto se nemohl zabývat ani otázkou, jaký vliv by dobrá víra stěžovatelky č. 2 mohla mít na rozhodování soudu o žalobě stěžovatele č. 1 za situace, kdy rozhodnutí žalovaného bylo nezákonné.

pokračování

III. B. 5) Vady řízení před krajským soudem

[76] Jak konstatoval zdejší soud již výše, neprokázání splnění technických předpokladů z důvodu nepředložení kolaudačního souhlasu v licenčním řízení, a to navíc za absence dobré víry stěžovatelky č. 2 v zákonnost rozhodnutí o udělení licence, je vadou natolik závažnou, že by sama o sobě mohla být důvodem pro jeho zrušení. Za těchto okolností by tak nebylo nevyhnutelné zabývat se vyčerpávajícím způsobem také námitkami stěžovatelky č. 2 souvisejícími s vadami řízení před krajským soudem. Lze totiž vycházet z názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 – 59, jehož právní věta zní: „*O vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo.*“ Nejvyšší správní soud si je nicméně vědom závažnosti předmětného sporu; z důvodu právní jistoty účastníků řízení se proto rozhodl vypořádat se s uvedenými námitkami podrobně. Nutno však podotknout, že na správnost I. výroku napadeného rozsudku by mohly mít vliv pouze takové vady řízení před krajským soudem, jež by byly způsobilé zpochybnit závěry zdejšího soudu vyslovené v předcházejících částech tohoto rozsudku [viz zejména části III. B 3) a 4)].

[77] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou stěžovatelky č. 2 stran nepřipustnosti použití obsahu úředního záznamu o podaném vysvětlení jako důkazu v řízení před správními soudy. Na tomto místě je vhodné připomenout, že dokazování ve správním soudnictví upravuje primárně ustanovení § 77 s. ř. s., jehož odst. 1 stanoví, že „*[d]okazování provádí soud při jednání.*“ Odst. 2 téhož ustanovení pak stanoví, že „*[v] rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich soubornu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.*“

[78] Na dokazování se přiměřeně použijí i ustanovení zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád“ nebo „o. s. ř.“), a to na základě ustanovení § 64 s. ř. s., jež stanoví, že „*[n]estane-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu.*“ Pro nyní projednávanou věc je pak důležité poukázat na ustanovení § 125 o. s. ř., jež stanoví, že „*[z]a důkaz mohou sloužit všechny prostředky, jimiž lze zjistit stav věci, zejména výslech svědků, znalecký posudek, zprávy a vyjádření orgánů, fyzických a právnických osob, notářské nebo exekutorské zápisy a jiné listiny, obhledání a výslech účastníků. Pokud není způsob provedení důkazu předepsán, určí jej soud.*“ (k přiměřenému použití ustanovení § 125 o. s. ř. ve správním soudnictví srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 4 Ads 131/2010 – 79).

[79] Nejvyšší správní soud nevyklučuje, že v rámci přezkumu rozhodnutí správních orgánů vydaných v některých specifických typech řízení, zejména v řízeních o přestupcích, by důkaz úředním záznamem o podaném vysvětlení nemohl obstát. Důvody jeho nepřipustnosti však spočívají právě v samotné povaze řízení o přestupcích. Odkázat lze v této souvislosti např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2015 – 115, publ. pod č. 1856/2009 Sb. NSS, v němž zdejší soud vyslovil, že „*[ú]řední záznam jako jednostranný úkon správního orgánu sám o sobě ovšem nemůže obstát (srov. k tomu též náleze Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02), a to ani v případě, že je doplněn doznáním samotného obviněného: ani doznání totiž nezabývá správní orgán povinností zjistit takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Pořízení úředních záznamů již ze své povahy nemůže samo o sobě naplnit požadavek na dostatečné zjištění skutkového stavu. V přestupkovém řízení správní orgán rozhoduje o vině přestupce a o trestu za přestupek; zkoumá se tu tedy oprávněnost trestního obvinění v širším slova smyslu, jak je chápé čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.;*

dále jen „Úmluva“). Jak judikatura opakovaně dovodila, platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestání soudní, a v řízení o přestupku je na místě analogicky aplikovat pravidla stanovená trestním právem, pokud samotný předpis správního práva vůbec neřeší spornou otázku a analogie není k újmě účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. 1 As 27/2008 - 67, publikován na www.nssoud.cz). Možnosti použití úředního záznamu k dokazování jsou velmi přesně vymezeny právě v trestním řádu (§ 158 odst. 5 trestního řádu): úřední záznam, v němž je zachyceno vysvětlení osoby získané před zahájením trestního stíhání, neslouží jako důkazní prostředek (s výjimkou podle § 314d odst. 2 trestního řádu), nýbrž jen jako podklad k úvaze, zda osoba, která vysvětlení poskytla, má být vyslechnuta jako svědek.“

[80] S ohledem na výše uvedená východiska není možno vycházet toliko z úředního záznamu o podaném vysvětlení ani v případném navazujícím přezkumu rozhodnutí o přestupku ve správním soudnictví. Tato východiska však dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze bez dalšího aplikovat i na soudní přezkum rozhodnutí vydaných v ostatních typech správních řízení. V posuzovaném případě je přezkoumávána zákonnost rozhodnutí o udělení licence, jež bylo vydáno v průběhu správního řízení vedeného podle energetického zákona a zahájeného na výslovnou žádost stěžovatelky č. 2. Ačkoli si je zdejší soud vědom skutečnosti, že paralelně s řízením před správními soudy mohla být v souvislosti s nyní projednávanou věcí zahájena rovněž řízení před orgány činnými v trestním řízení, podstatou tohoto sporu nadále zůstává posouzení otázky prokázání splnění technických předpokladů k provozování energetického zařízení (tedy nikoli posouzení otázky viny a trestu stěžovatelky č. 2, příp. některých jejích statutárních orgánů nebo zaměstnanců). Za těchto okolností tudíž není důvod uplatnit na proces dokazování v posuzovaném případě analogicky příslušné zásady trestního řízení.

[81] Poukázat lze také na řízení podle občanského soudního řádu před civilními soudy, jež jsou při dokazování vázány stejným pravidlem, obsaženým v ustanovení § 125 o. s. ř. Nejvyšší soud k výkladu citovaného ustanovení vyslovil (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. 28 Cdo 3258/2014): *„Dle § 125 o. s. ř. mohou jako důkaz sloužit všechny prostředky, jimiž lze zjistit stav věci, zejména výslech svědků, znalecký posudek, zprávy a vyjádření orgánů, fyzických a právnických osob, notářské nebo exekutorské zápisy i jiné listiny, ohledání a výslech účastníků. Občanský soudní řád nikterak nezapovídá, aby soud v civilním řízení zohledňoval i vyjádření učiněná v rámci trestního řízení, k nimž by soudu v řízení trestním nebylo umožněno přihlídnout. Je na soudu, aby v rámci volného hodnocení důkazů posoudil, jakou mají tato vyjádření vypovídací hodnotu a nakolik se v kontextu jiných v řízení provedených důkazů jeví jako přesvědčivá.“*

[82] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že pokud může ke zjištění skutkového stavu sloužit jakýkoli důkazní prostředek (samozřejmě s výjimkou těch nezákonně opatřených) v řízení nalézacím (tedy v řízení, v němž soud buď deklaruje, co je právem, nebo konstituuje určitý právní vztah), tím spíše je možno toto pravidlo uplatnit v řízení, jež je svou povahou řízením přezkumným (tedy v řízení, v němž soud toliko přezkoumává případy, které již byly řešeny veřejnou správou, a které jsou pravomocně rozhodnuty, čímž současně plní úlohu následné kontroly veřejnou správou dotčených subjektivních práv fyzických nebo právnických osob – srov. komentář k ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. in: POTĚŠIL, L. ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 676). Lze proto uzavřít, že úřední záznam o podaném vysvětlení nelze ve správním soudnictví v žádném případě bez dalšího odmítnout jako nepřipustný důkazní prostředek. Nejvyšší správní soud nicméně připouští, že s takovým důkazním prostředkem by se mělo zacházet „obezřetně“ a informace z něj získané by měly být hodnoceny pečlivě, ve vzájemných souvislostech s ostatními provedenými důkazy a s přihlédnutím k povaze skutečností, jež mají být tímto důkazem objasněny.

[83] V posuzovaném případě byl úřední záznam o podaném vysvětlení revizního technika M. J. použit krajským soudem jednak k prokázání nedostatků stěžovatelkou č. 2 předložené revizní

pokračování

zprávy, a následně též k absenci její dobré víry v správnost a zákonnost rozhodnutí o udělení licence. Nejvyšší správní soud považuje za potřebné především zdůraznit, že tento důkazní prostředek byl ze strany krajského soudu použit toliko podpůrně. Krajský soud vycházel při posuzování předmětných otázek rovněž z revizní zprávy předložené M. J. v průběhu podávání vysvětlení (viz č. l. 103 soudního spisu), kterou podle jeho vyjádření sám vyhotovil (viz úřední záznam o podání vysvětlení ze dne 1. 12. 2014, č. j. OKFK-4789-9/TČ-2014-252301, na č. l. 101 soudního spisu; dále jen „úřední záznam“). Ve srovnání s revizní zprávou založenou ve správním spise (viz č. l. 137 správního spisu) neobsahuje revizní zpráva předložená M. J. údaje o výkonu elektrárny, počtu modulů a počtu měničů. Na revizní zprávě založené ve správním spise je navíc na str. 1 rukou vyškrtnut údaj o investrovi a na str. 2 je následně opraven údaj o předmětu revize z napájecího rozvodu nn „FVE Úsilné“ na „FVE Solar I s. r. o.“ (tzn. původní obchodní firmu stěžovatelky č. 2). Obě opravy jsou potvrzeny pouze Ing. L. Š., zástupcem stěžovatelky č. 2. M. J. navíc uvedl (viz str. 3 úředního záznamu), že doplněním údajů o výkonu elektrárny, počtu modulů a počtu měničů „se podstatně mění rozsah, kterého by se měla revize týkat, resp. je to zavádějící a muselo by dále být v textu uvedeno, že se revize týká i těchto dalších částí FVE. Moje revize se týkala jen a pouze nížekonapětové části mezi trafostanicí se dvěma rozvaděči [...]“

[84] Na důkaz úředním záznamem tak nelze nahlížet izolovaně, nýbrž ve vzájemné souvislosti s dalšími provedenými důkazy, a to konkrétně revizní zprávou předloženou M. J. a rovněž revizní zprávou obsaženou ve správním spise. Pokud jde o skutkovou okolnost, jež má být prostřednictvím úředního záznamu objasněna, jedná se o informaci, že revizní technik nevypracoval revizní zprávu ve vztahu k fotovoltaické elektrárně jako celku. Věrohodnost této informace podporuje jednak revizní zpráva předložená M. J., v níž absentují údaje, které však již jsou doplněny v revizní zprávě nacházející se ve správním spise, a následně též další dodatečné opravy učiněné v této zprávě Ing. Š. Obě jmenované listiny tak ve vzájemných souvislostech potvrzují skutečnosti zjištěné z úředního záznamu, a sice že revizní zpráva nebyla vyhotovena ve vztahu k celé fotovoltaické elektrárně. Krajskému soudu proto nelze ničeho vytknout, pokud k obsahu úředního záznamu v rámci provedení dokazování přihlédl.

[85] Nad rámec výše zmíněného Nejvyšší správní soud dodává, že povinnost žadatele o licenci předložit žalovanému revizní zprávu týkající se celého energetického zařízení plyne již ze samotného smyslu a účelu ustanovení § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb., kterým je poskytnout žalovanému dostatečné podklady pro to, aby mohl posoudit, zda může udělit souhlas s provozováním energetického zařízení, pro které je licence udělována. Je nepochybné, že licence je ze strany žalovaného udělována k provozování energetického zařízení jako celku. Připuštění názoru, že prokázání zajištění bezpečnosti práce pouze ve vztahu k části zařízení je pro účely udělení licence dostatečné, by dle názoru zdejšího soudu mohlo vést k nežádoucímu stavu představujícímu možnost žalovaného udělit licenci k provozování zařízení i za situace, kdy není zcela jisté, zda všechny jeho součásti ve svém vzájemném propojení splňují požadavky pro bezpečný provoz. Tento závěr ostatně vyplývá i ze znaleckého posudku Českého vysokého učení technického v Praze ze dne 8. 7. 2013 (viz č. l. 148 soudního spisu), v němž je na otázku, zda lze provést revizi fotovoltaické elektrárny bez zapojení fotovoltaických panelů uvedeno, že „[r]evize je možno provést pouze na část fotovoltaické elektrárny, tedy i na výrobu bez zapojených panelů, ale v takovém případě revize neosvědčuje fotovoltaickou elektrárnu jako celek, ale pouze tuto revidovanou dílčí část elektrárny.“

[86] Pokud jde o otázku zpochybnění dobré víry stěžovatelky č. 2 prostřednictvím úředního záznamu, odkazuje Nejvyšší správní soud na část III. B. 4) tohoto rozsudku, v níž popsal jednotlivé důvody, pro které není dle jeho názoru dobrá víra stěžovatelky č. 2 v posuzovaném případě dána. I kdybychom dospěli k závěru, že úřední záznam o podaném vysvětlení M. J. není způsobilý zpochybnit dobrou víru stěžovatelky č. 2 v zákonnost rozhodnutí o udělení licence, na

závěrech vyjádřených v části III. B. 4) tohoto rozsudku to nemůže mít žádný vliv. Vypořádání se s touto kasační námitkou by tak za těchto okolností bylo dle názoru zdejšího soudu nadbytečné.

[87] Současně Nejvyšší správní soud nevidí důvod k provedení důkazu úředním záznamem o podaném vysvětlení Ing. Š. I samotná stěžovatelka č. 2 v této souvislosti uvedla (viz záznam z jednání obsažený na nosiči dat v obálce na č. l. 160 soudního spisu, v čase cca 59 min. a násl.), že smyslem tohoto záznamu je prokázání řádné dokončenosti fotovoltaické elektrárny. Zdejší soud má za to, že provedení tohoto důkazu by bylo rovněž nadbytečné, neboť i v případě, jestliže by Ing. Š. dokončení elektrárny potvrdil, tato skutečnost by nebyla sama o sobě způsobilá zpochybnit závěr o nedostatečích revizní zprávy předložené stěžovatelkou č. 2 žalovanému.

[88] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že řízení před krajským soudem není ztíženo vadami, jež by mohly mít jakýkoli dopad na závěry vyslovené v předcházejících částech tohoto rozsudku, a ovlivnit tak zákonnost napadeného rozsudku.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[89] Ze všech výše popsaných důvodů považuje Nejvyšší správní soud kasační stížnosti obou stěžovatelů za nedůvodné, a v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. je proto zamítl.

[90] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že ani jeden z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť obě kasační stížnosti byly zamítnuty jako nedůvodné.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. prosince 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu