



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **nejvyšší státní zástupce**, se sídlem Jezuitská 585/4, Brno, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **FINE DECORATING a.s.**, se sídlem Slezská 742/4, Brno, zast. Mgr. Romanem Klimusem, advokátem se sídlem Vídeňská 188/119d, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 12. 2010, čj. 13154-12/2010-ERU, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 4. 2019, čj. 62 A 84/2013 - 418,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 4. 2019, čj. 62 A 84/2013 - 418, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Nejvyšší státní zástupce (dále jen „stěžovatel“) napadl žalobou v záhlaví uvedené rozhodnutí žalovaného, kterým byla osobě zúčastněné na řízení (dále jen „OZNR“) udělena licence na výrobu elektřiny na dobu 25 let, se vznikem oprávnění a termínem zahájení výkonu licencované činnosti ke dni nabytí právní moci rozhodnutí, pro celkový instalovaný sluneční výkon 4,998 MW pro provozovnu fotovoltaické elektrárny Jeníkov (dále jen „FVE Jeníkov“), vymezenou na pozemcích p.č. 317/1 a p.č. 351/6 v katastrálním území Jeníkov u Duchcova. Krajský soud v Brně žalobu rozsudkem ze dne 29. 1. 2015, čj. 62 A 84/2013 - 112, zamítl. Tento rozsudek Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 15. 12. 2015, čj. 9 As 30/2015 - 70, *FINE DECORATING I* (dále jen „rozsudek *FINE DECORATING I*“), a věc mu vrátil k dalšímu řízení, a to částečně z důvodu nepřezkoumatelnosti, nesprávného posouzení průkaznosti rozhodnutí o uvedení stavby do zkušebního provozu o bezpečnosti elektrárny a nesprávného posouzení rozporů výchozí revizní zprávy. Krajský soud následně rozhodl rozsudkem ze dne 9. 6. 2016, čj. 62 A 84/2013 - 282, tak, že napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Kasační stížnost OZNR Nejvyšší správní soud rozsudkem

ze dne 8. 6. 2017, čj. 9 As 155/2016 - 224, *FINE DECORATING II* (dále jen „rozsudek *FINE DECORATING II*“), zamítl. Proti tomuto rozsudku OZNR podala ústavní stížnost, které Ústavní soud nálezem ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. I. ÚS 2086/17, *FINE DECORATING* (dále jen „nález *FINE DECORATING*“), vyhověl a zrušil rozsudky Nejvyššího správního soudu i krajského soudu z toho důvodu, že soudy nedostatečně vysvětlily, v čem se liší právě projednávaná věc oproti věci, ve které byl Nejvyšším správním soudem vydán rozsudek ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 313/2015 - 492, *FVE Tuchlovice* (dále jen „rozsudek *FVE Tuchlovice*“). V nyní posuzované věci bylo žalovanému předloženo rozhodnutí Městského úřadu Duchcov (dále jen „stavební úřad“) ze dne 14. 12. 2010, čj. MD/136736/10-VRP/330/Pu, o povolení zkušebního provozu a předčasného užívání stavby (dále jen „rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010“). Předčasné užívání stavby se totiž vydává před jejím úplným dokončením a žalovaný tak mohl seznat, že fotovoltaická elektrárna nebyla v době provedení revize (18. 11. 2010) dokončena. Krajský soud následně v záhlaví označeným rozsudkem žalobu stěžovatele opětovně zamítl.

[2] Krajský soud se v nyní napadeném rozsudku zabýval otázkami týkajícími se doložení vlastnického či užívacího práva k energetickému zařízení a prokázáním finančních předpokladů, ve kterých se se žalobními námitkami neztotožnil. Částečně však dal stěžovateli za pravdu, pokud jde o doložení technických předpokladů. K poslední otázce zejména uvedl, že bylo prokázáno, že revizní technik M. V. vyhotovil revizní zprávu ze dne 19. 11. 2010, ev. č. 100NN2010 (dále jen „revizní zpráva ze dne 19. 11. 2010“), na jejímž podkladě bylo napadené rozhodnutí vydáno, v době, kdy teprve probíhalo osazování elektrárny fotovoltaickými panely, tedy před dokončením všech jejích podstatných částí. Tato zpráva tak nemohla být dostatečným podkladem pro vydání rozhodnutí o udělení licence, neboť neprokazuje bezpečnost a tedy technickou způsobilost energetického zařízení. Dodal, že v žalobě nebyla ani v nejhrubějších rysech zpochybněna dokončenost FVE Jeníkov ke dni udělení licence, proto označil za nepřipadný požadavek žalovaného, aby se soud tímto stavem dokončenosti zabýval. Jelikož výše uvedené otázky nebyly v řízení před Nejvyšším správním soudem rozporovány, nebude je dále kasační soud více rozebírat.

[3] K otázce dobré víry krajský soud předně rozsáhle citoval z nálezu *FINE DECORATING* a dále uvedl, že se dle závěrů tohoto nálezu nyní posuzovaná věc odlišuje od věci řešené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, čj. 4 As 132/2015 - 102, *FVE Možolov* (dále jen „rozsudek *FVE Možolov*“). Stejně tak nepřisvědčil stěžovatelem namítané podobnosti s věcmi, které řešil Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 20. 4. 2017, čj. 9 As 145/2016 - 450, ze dne 20. 4. 2017, čj. 9 As 146/2016 - 366, a ze dne 17. 2. 2016, čj. 9 As 256/2015 - 229, *ZONAS* (dále jen „rozsudek *ZONAS*“).

[4] Krajský soud doplnil dokazování o záznam o podaném vysvětlení revizním technikem na policii dne 4. 11. 2014. Z něj nevyplývá ohledně průběhu revize FVE Jeníkov nic, co by změnilo názor soudu na průběh revize. Tedy že revizní technik revidoval zařízení FVE Jeníkov až od zapojení rozvaděčů do stringů, vrchní vedení kabeláže, konstrukci FVE, uzemnění a pokračování vedení až k VN částí, kde měřil svodový proud do země. Revize nezahrnovala kontrolu fotovoltaických panelů a jejich zapojení do konstrukce. Z daného záznamu o podání vysvětlení ze dne 4. 11. 2014 a ze záznamu o podaném vysvětlení na policii ze dne 25. 9. 2015 neplyne, že by revizní technik o průběhu revize lhal a že by si byl vědom toho, že revize byla provedena vadně. Z ničeho rovněž neplyne, že by OZNR revizního technika instruovala nebo si byla vědoma vady revizní zprávy.

[5] Dle krajského soudu z projektové dokumentace neplyne, že by si revizní technik musel být vědom povinnosti revidovat i fotovoltaické panely.

pokračování

[6] K rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 krajský soud uvedl, že jeho správnost nemůže být předmětem přezkumu v nyní řešené věci. Tvrze nesrovnalosti spočívající v povolení zkušebního provozu i předčasného užívání stavby nemohou být dány k tíži OZNR.

[7] Krajský soud uvedl, že se posuzovaná věc nijak neliší od rozsudku *FVE Tuchlovice*. V obou věcech revizní technik zařízení fyzicky revidoval a následně osvědčil jeho bezpečnost, a to v době, kdy probíhala montáž fotovoltaických panelů. I u *FVE Tuchlovice* v revizní zprávě revizní technik uvedl použití fotovoltaických panelů; během výslechu na policii uvedl, že je nekontroloval. Z provedeného dokazování zároveň dle soudu vyplynulo, že revizní technik nepostupoval vědomě nesprávně. Naopak byl přesvědčen, že fotovoltaické panely nepodléhají revizi. V revizní zprávě neindikoval, že by po montáži fotovoltaických panelů měla následovat další revize a žadatel o licenci předložil žalovanému doklad, ze kterého mohl seznat, že revize byla provedena před dokončením elektrárny.

[8] Krajský soud uzavřel, že vada revizní zprávy nemůže být důvodem, pro který by měl rozhodnutí o udělení licence zrušit, pokud nebyla vyvrácena dobrá víra OZNR ve správnost předkládaných dokladů k žádosti o udělení licence.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření OZNR

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že revizní technik si byl vědom povinnosti vykonat revizi ve vztahu k zapojení rozvaděčů do stringů. Dne 19. 11. 2010, tedy den po provedení revize, však byly na stavbu dodány rozvaděče. Dle krajského soudu dodací listy neprokazují předání a dodávky rozvaděčů konkrétně na stavbu *FVE Jeníkov*. Dle bodu 85 napadeného rozsudku však soud naopak uzavřel, že k dodávce rozvaděčů dne 19. 11. 2010 došlo. Tyto dva závěry jsou rozporné. Dodání rozvaděčů na *FVE Jeníkov* až dne 19. 11. 2010 však vyplývá i z cenové nabídky společnosti *BREMA SK s.r.o. pro BREMA, spol. s r.o.*, a z dodacích listů identifikovaných v rámci přepravy čísla 072/10, SR100058.

[10] Ze záznamu o podání vysvětlení ze dne 4. 11. 2014 plyne, že revizní technik věděl o povinnosti revidovat i ty instalace (fotovoltaické panely), o nichž v řízení před soudem vyšlo najevo, že dokončeny nebyly. V podání vysvětlení ze dne 25. 9. 2015 následně toto popřel a uvedl, že panely nerevidoval. Krajský soud přes uvedené rozpory dospěl k závěru, že nebyl prokázán úmyslně chybný postup revizního technika, jelikož popisuje od počátku průběh revize stejně.

[11] Revizní technik v popisu úkonů přímo odkázal na čl. 61.2.2 technické normy ČSN 33 2000-6, který se týká prohlídky trvale připojených elektrických předmětů, tedy těch předmětů, které zmínil v popisné části revizní zprávy (fotovoltaických panelů či rozvaděčů). Revizní technik zahrnul do dokumentů, ze kterých v revizní zprávě vycházel, i projektovou dokumentaci, dle které měla být revize provedena i na fotovoltaických panelech. Povinnost zkontrolovat stav stavby s projektovou dokumentací plyne z čl. 4.1 technické normy ČSN 33 1500 a nepochyboval o ní ani Nejvyšší správní soud v rozsudku *FVE Tuchlovice*. Vědomost revizního technika o tom, že měl provádět revizi i fotovoltaických panelů, vyplývá z toho, že v revizní zprávě byly panely uvedeny a byla deklarována kontrola propojení. Nedostatek revizní zprávy nespočívá v pouhé nedostatečnosti, nýbrž ve vědomém uvedení nepravdivých informací.

[12] Dobrou víru nelze spatřovat v bezmeznou důvěru v práci dodavatelů. V posuzované věci navíc OZNR nemůže odvozovat dobrou víru ani od revizního technika.

[13] Z důkazů provedených před krajským soudem po zrušení jeho předchozího rozsudku Ústavním soudem vyplynulo, že žadatel o licenci se po stavebním úřadu nedomáhal předčasného užívání stavby, ale rozhodnutí o povolení ke zkušebnímu provozu a stavební úřad vedl řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu. Tato otázka je důležitá s ohledem na rozsudek *FVE Mozolov*, dle kterého je při posuzování dosahu správního rozhodnutí třeba zohlednit obsah související žádosti. Žadatel o licenci rovněž označil dané rozhodnutí výslovně jako „*rozhodnutí o povolení zkušebnímu provozu*“, když je předkládal žalovanému v licenčním řízení. Z povahy věci je vyloučené, aby bylo současně vydáno jak povolení k předčasnému užívání stavby před dokončením, tak povolení ke zkušebnímu provozu. Odůvodnění i poučení o opravném prostředku daného rozhodnutí pojednává o zkušebním provozu. Není v něm uvedeno, do kdy by mělo být předčasné užívání povoleno, nebo vysvětleno, z jakého důvodu stavební úřad nerozhodl podle žádosti o zkušebním provozu, ale o předčasném užívání stavby. Rozhodnutí stavebního úřadu je tak spíše zmatečné a narážející na předchozí právní úpravu (§ 84 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, dle něhož stavební úřad rozhodoval „*o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu*“). Žalovaný z předloženého rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 nemohl dovodit něco jiného než, že se jednalo o rozhodnutí o zkušebním provozu, a proto tak nemohl seznat nedokončenost fotovoltaické elektrárny.

[14] OZNŘ ve vyjádření ke kasační stížnosti zásadně odmítla výklad podání vysvětlení revizního technika ze strany stěžovatele stran jeho vědomí o povinnosti revidovat i fotovoltaické panely. Jediným nezkresleným důkazem by bylo provedení jeho svědecké výpovědi. Požadavek na revizní zprávy, dle kterého nebylo možné deklarovat bezpečnost energetického zařízení v nedokončených instalacích, byl dovozen judikaturou až v posledních několika letech. Revizní zpráva v projednávaném případě se žádným způsobem neliší od revizní zprávy FVE Tuchlovice. Revizní zpráva rovněž nebyla na rozdíl od věci FVE Mozolov žádným způsobem upravena, pozměněna, či padělána.

[15] OZNŘ nesouhlasí s názorem, dle kterého revizní technik z projektové dokumentace věděl, že má provést i revizi fotovoltaických panelů. Taková povinnost totiž z projektové dokumentace neplyne. Zároveň si ani projektovou dokumentaci nikdy neobjednala, nepřevzala a neřídila její vypracování, jelikož vždy chtěla pouze kompletní dílo.

[16] Žalovaný měl v době vydání rozhodnutí o licenci k dispozici rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 a protokol o průběhu ústního jednání spojeného s místním šetřením z téhož dne a mohl tedy bez potíží seznat, že stavba ještě není zcela dokončena. Ze správního spisu je seznatelná vůle OZNŘ získat podklad k vydání rozhodnutí o licenci, a to rozhodnutí o předčasném užívání stavby, nebo zkušebním provozu, jelikož obě rozhodnutí byla v licenčním řízení postavena na roveň. Ze zmíněného protokolu o průběhu ústního jednání spojeného s místním šetřením je seznatelné, že stavba byla vybudována z 90 %.

[17] OZNŘ v dalším vyjádření namítala, že povinnost plynoucí z § 9 písm. a) až d) vyhlášky č. 426/2005 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, ve znění účinném do 26. 12. 2011, je v duplicitní a zároveň v rozporu s § 119 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 29. 12. 2010, a § 5 odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, ve znění účinném do 31. 12. 2010, (dále jen „energetický zákon“). V tomto spatřovala rozpor s Ústavou a navrhovala postupovat dle čl. 95 odst. 1 Ústavy. OZNŘ rovněž rozsáhle popsala vývoj právní úpravy a rovněž judikaturní vývoj.

pokračování

[18] Stěžovatel uvedl, že soulad § 9 písm. a) až d) vyhlášky č. 426/2005 Sb. posuzoval již Ústavní soud v usnesení ze dne 22. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 3490/16.

### III. Jednání dne 4. 3. 2021 před Nejvyšším správním soudem

[19] Z důvodu posouzení námitky uvedené v kapitole VI.E (námitka dodání rozvaděčů po dni vykonání revize) a námitky týkající se revizního technika (bod [84] tohoto rozsudku) nařídil kasační soud jednání, které proběhlo dne 4. 3. 2021.

[20] Na tomto jednání byl jako důkaz proveden dopis společnosti BREMA, spol. s r.o., a společnosti KELEX s.r.o. dříve vystupující pod obchodní firmou BREMA SK s.r.o., a rovněž výslech svědka M. V., revizního technika, který vyhotovil revizní zprávu ze dne 19. 11. 2010, na jejímž podkladě bylo žalobou napadené rozhodnutí vydáno.

[21] Při svém výslechu uvedl, že revidoval pouze kabelové soubory. Na fotovoltaické elektrárně je v zemi uloženo 93 – 95 % kabelů, jen malé kousky kabelů vycházejí ze země. Na pracovišti zkontroloval hloubku kabelových rýh. Po uložení kabelů provedl měření izolačních stavů a kabely se překontrolovaly s projektovou dokumentací. Následně dal pokyn k zahrnutí kabelů zeminou. Dodal, že namátkově revidoval i uzemnění, které je společně s kabely v zemině. Zemnící pásek je vidět v kabelové rýze.

[22] Odmítl, že by měl revidovat fotovoltaické panely, jelikož fotovoltaické panely nejsou vyhrazenými elektrickými zařízeními. V revizní zprávě není uvedeno, že by prováděl revizi i fotovoltaických panelů, informace o panelech je tam opsána z projektové dokumentace a uvádí, kolik panelů bude na FVE Jeníkov. Je to technický popis.

[23] Uvedl, že rozvaděče neviděl a ani mu nepřísluší jejich revize, ani revize zapojení. Jelikož tam nebylo napětí, neměl, co by měřil. Nebylo pro něj podstatné, zda na fotovoltaické elektrárně byly i střídače.

[24] K podání vysvětlení na Policii ČR ze dne 25. 9. 2015 uvedl, že rozvedl, jak musí být každá stavba udělaná, avšak neměřil nic kromě výše uvedeného. Ve vztahu k podání vysvětlení na Policii ČR ze dne 4. 11. 2014 uvedl, že si daný protokol sice přečetl, ale bylo tam mnoho věcí, které vypověděl jinak, než byly zapsány. Vzápětí však uvedl, že si protokol nikdy nečetl, ale i tak jej podepsal. Výslovně popřel, že by na něj byl činěn nátlak, aby revidoval transformátory.

[25] Uvedl, že revizní zpráva ze dne 19. 11. 2010 nebyla komplexní revizní zprávou, ale revizní zprávou kabelových rozvodů. Fotovoltaickou výrobu nelze zrevidovat jednou revizí.

[26] K dotazu OZNR uvedl, že objednávku na revizi dostává od společnosti BREMA, spol. s r.o., a rovněž jí také předává samotnou revizní zprávu.

### IV. Znalecké posudky a navazující vyjádření

[27] Soud v návaznosti na průběh ústního jednání ustanovil znalcem České vysoké učení technické v Praze, Fakultu elektrotechnickou (dále jen ČVUT), a uložil jí podat znalecký posudek na 5 položených otázek. Následně ještě doplnil zadání znaleckého posudku. Znalec vypracoval znalecký posudek ze dne 15. 4. 2021, č. 163/2021, a dodatek k němu ze dne 11. 5. 2021, č. 163/2021-D1.

[28] OZNŘ dále předložila soudu dva znalecké posudky, které si zadala ona. Jedná se o znalecký posudek Vysokého učení technického v Brně, Fakulty elektrotechniky a komunikačních technologií (dále jen VUT), ze dne 31. 5. 2021, č. 32/2021, a znalecký posudek Ing. Jiřího Táborského ze dne 4. 6. 2021, č. 189-2021. OZNŘ zadala ke zpracování osloveným znalcům stejné otázky jako soud ČVUT. Znalci Ing. Táborskému zadala OZNŘ navíc zodpovězení dvou dalších otázek.

[29] Všichni znalci se shodli na následujících závěrech:

1. revizní zpráva ze dne 19. 11. 2010 se týká pouze kabelových souborů DC částí a o žádných jiných komponentách FVE Jeníkov nevypovídá
2. jedná se o dílčí výchozí revizi pouze těch částí FVE Jeníkov, které byly revidovány, tedy kabelových rozvodů
3. revizní zpráva je standardní úrovně, obsahuje drobné nedostatky, které však nemají vliv na její platnost
4. revizní zpráva se netýká uzemnění stojanů a rozvaděčů, proto z ní nelze seznat, jakým způsobem byla provedena jejich kontrola
5. předmět revize je jednoznačný (kabelové rozvody DC), proto pracovník žalovaného nemohl považovat revizní zprávu za výchozí revizi celé FVE Jeníkov, i pokud takový pracovník sám nebyl revizním technikem
6. revizní zpráva FVE Jeníkov se zabývá pouze částí fotovoltaické elektrárny, zatímco revizní zpráva na FVE Tuchlovice (jež byla rozhodná v rozsudku *FVE Tuchlovice*) je úplnou revizní zprávou celé fotovoltaické elektrárny

[30] Znalec Ing. Táborský na další otázky odpověděl, že FVE Jeníkov splnila všechny požadavky bezpečnosti a byla schopna bezpečného provozu. Znalec se v úvodní části znaleckého posudku rovněž rozsáhle věnoval výkladu právních předpisů a činil z nich závěry. Tyto jeho závěry soud nebere v úvahu, jelikož výklad právních předpisů je typická právní otázka, k jejímuž zodpovězení není znalec oprávněn.

[31] Po informování stran o záměru zadat vypracování znaleckého posudku OZNŘ rozsáhle citovala z rozsudku *FVE Tuchlovice* a nálezu *FINE DECORATING* a uvedla, že skutkový stav je v podstatě shodný s nyní posuzovanou věcí. Po obdržení znaleckých posudků uvedla, že kasační stížnost je vystavěna na argumentaci, že revizní technik věděl, že má revidovat instalace fotovoltaických panelů a rozvaděčů a učinil je předmětem revize, ačkoliv neexistovaly. Vyhotovil tak záměrně vadnou a nepravdivou revizní zprávu. Z odpovědí znalců však nevyplývalo, že by revizní technik postupoval vědomě nesprávně ani, že by deklaroval revizi neexistujících instalací a OZNŘ tak následně mohla oklamat žalovaného za účelem vydání napadeného rozhodnutí.

[32] Stěžovatel ve vyjádření ke znaleckému posudku ČVUT uvedl, že z něj vyplývá naprostá nedostatečnost revizní zprávy, neboť se věnuje pouze marginální části fotovoltaické elektrárny. V době provedení revize nebyla dokončena ani v rozsahu nosných kovových konstrukcí, zapojení fotovoltaických panelů a rozvaděčů. Ve věci není rozhodná formální správnost revizní zprávy, ale posouzení faktického stavu a toho, jak vůbec mohla být vykonána řádná revize nově vzniklého zařízení, když nebyla v uvedeném rozsahu dokončena. V licenčním řízení nebyly splněny podmínky pro udělení licence, jelikož revizní zprávy v souhrnu nemohou osvědčovat bezpečnost fotovoltaické elektrárny, o čemž musela OZNŘ vědět.

[33] V licenčním řízení byla předložena pouze revizní zpráva ze dne 19. 11. 2010, označená ev. č. 100NN2010. Dle stěžovatele byla tato revizní zpráva prezentována OZNŘ jako zpráva

pokračování

prokazující bezpečnost fotovoltaické elektrárny. Ani v souvislosti s ostatními revizními zprávami ze dne 19. 11. 2010 (ev. č. 096VN2010, 097VN2010, 098VN2010, 099VN2010, 101VN2010) by nebyla prokázána bezpečnost FVE Jeníkov. Tyto revizní zprávy navrhl stěžovatel provést jako důkaz. Oproti závěrům znalců stěžovatel namítal, že revizní zpráva nebyla výslovně označena, že má pouze „dílčí“ povahu; nebylo v ní uvedeno, že na tuto revizní zprávu mají navazovat další. Nedává smysl použití přítomného času u částí elektrárny, které neprohlížel, pokud deklaroval prohlídku technologického zařízení stavby. Z jeho výpovědi vyplynulo, že si byl vědom, že „*musí být zařízení uvedeno do pořádku*“, přesto vystavil zprávu o výchozí revizi, musel si být vědom svého pochybení. Stěžovatel odkázal na judikaturu trestních soudů a Ústavního soudu, ze které plyne, že ve vztahu k trestně stíhaným revizním znalcům či žadatelům o licenci nemá být zohledňován nejednoznačný normativní rámeček.

[34] Rozdíl mezi nyní posuzovanou věcí a rozsudkem *FVE Tuchlovice* představuje skutečnost, že v první věci nic nenasvědčovalo tomu, že žadatel požádal o udělení licence s vědomím, že nesplňuje podmínky. Podmínku, že žadatel neví o tom, že nesplňuje podmínky, je třeba vztáhnout nejen k samotné osobě žadatele, ale i k tomu, kdo za něj jedná. V právě projednávané věci však generálního dodavatele OZNŘ zastupoval L. M. V dané době zastupoval v licenčním řízení též společnost Solar CD s.r.o. L. M. byl později odsouzen za zločin podplácení v trestní linii žadatele Solar CD s. r. o. z důvodu, že pracovníkům žalovaného nabídl, aby zamlčeli při ohledání energetického zařízení nedokončené instalace fotovoltaického zařízení a tomu odpovídající pochybení revizního technika. Pokud by byl generální dodavatel OZNŘ přesvědčen, že při udělení licence nemusí být na energetickém zařízení dokončeny instalace fotovoltaických panelů, rozvaděčů a nosných konstrukcí pro fotovoltaické panely, postrádá logiku, proč v případě žadatele Solar CD s.r.o. při zjištění nedostatků, velice podobným těm jako v nynější věci, totožný zmocněnec generálního dodavatele nabízel úplatek za jejich přehlédnutí.

[35] OZNŘ v replice k vyjádření stěžovatele ke znaleckým posudkům zopakovala svůj postoj, že si nikdy neobjednala žádnou revizní zprávu a žádnou revizní zprávu rovněž ani nepřevzala, neboť si objednala kompletní výstavbu FVE Jeníkov, a to včetně získání licence. OZNŘ připomněla, že všechny tři znalecké posudky posudku dospěly ke stejnému závěru, a to, že revizní zpráva nerevidovala panely, rozvaděče nebo stojany na panely, čímž bylo jednoznačně vyvráceno tvrzení stěžovatele, že revizní technik postupoval vědomě nesprávně. Vzpomenula princip koncentrace řízení, dle kterého nemůže stěžovatel rozšířit žalobní body o nové důvody. Stěžovatel přitom v žalobě podané dne 4. 10. 2013 nespороval žádné jiné revizní zprávy než tu s evid. číslem 100NN2010. OZNŘ odkázala na princip dobré víry tak, jak jej aplikoval Ústavní soud v nálezku *FINE DECORATING*. Argumentaci týkající se pana M. považovala OZNŘ za nepodstatnou, jelikož v roce 2010 nemohla vědět nic o jeho aktivitách, za které byl odsouzen v roce 2014.

[36] Stěžovatel navrhl provést důkaz rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 2. 7. 2021, čj. 40 T 7/2020 - 2267, kterým chtěl poukázat na to, že revizní technik L. H., který vypracoval revizní zprávu, na jejímž základě byla vydána licence přezkoumávaná v rozsudku *FVE Tuchlovice*, byl odsouzen za zvláště závažný zločin podvodu, jelikož vyhotovil revizní zprávu deklarující bezpečnost provozu, i když věděl, že se nezakládá na pravdě. Druhý senát NSS v rozsudku *FVE Tuchlovice* však dospěl k závěru, že revizní technik nepostupoval úmyslně či vědomě chybně. Z toho stěžovatel odvozuje, že i vědomost revizního technika V. o způsobu vyhotovení revizní zprávy je nutné posuzovat obdobně. Stěžovatel dále zdůraznil, že není rozhodná formální správnost revizní zprávy, ale posouzení faktického stavu. V řízení nebylo doloženo splnění technických předpokladů, proto nebyly splněny podmínky pro vydání licence. Stěžovatel rovněž namítal, že se rozsudek *FVE Tuchlovice* odlišuje od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu.

[37] OZNŘ k vyjádření uvedenému v předchozím bodě uvedla, že rozhodnutí v trestní věci o panu L. H. se žádným způsobem nedotýká právě projednávané věci. Ze znaleckých posudků vyplynulo, že revizní technik M. V. nepostupoval vědomě nepravdivě. OZNŘ opětovně poukázala na to, že byla pasivním příjemcem rozhodnutí o licenci, aniž by se aktivně zapojovala do procesu stavby FVE Jeníkov, a rovněž připomenula zásadu koncentrace řízení.

### V. Jednání dne 30. 9. 2021 před Nejvyšším správním soudem

[38] Na jednání konaném dne 30.9.2021 Nejvyšší správní soud provedl důkaz výše uvedenými znaleckými posudky, vyslechl znalce Ing. Pavla Hrzinu, Ph.D., vystupujícího za ČVUT, který setrval na svých závěrech prezentovaných ve znaleckém posudku č. 163/2021 a jeho dodatku č. č. 163/2021-D1, a odpověděl na některé doplňující dotazy. Soud provedl důkaz rovněž vyjádřením žalovaného ze dne 12. 4. 2021, čj. 16488-58/2023-ERU. K návrhu OZNŘ soud provedl důkaz důvodovou zprávou k vyhlášce č. 367/2007 Sb., jelikož tato není veřejně dostupná.

[39] Soud neprovedl důkaz stěžovatelem navrhovaným rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 2. 7. 2021, čj. 40 T 7/2020 - 2267, jelikož není podstatné trestní řízení v jiné věci, která s právě projednávanou věcí žádným způsobem nesouvisí. Soud rovněž neprovedl důkaz rozsudky Okresního soudu v Liberci ze dne 17. 1. 2013, čj. 6 T 170/2011 - 1705, Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 3. 3. 2014, čj. 31 To 226/2013 - 1855, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2014, čj. 6 Tdo 1018/2014 - 171, ani plnou mocí udělenou společností Solar CD s.r.o., jelikož ke skutečnostem, které tento dokument a rozsudky měly prokázat, nemohl soud dle § 109 odst. 5 s. ř. s. přihlížet. Neprovedl ani důkaz revizní zprávou ze dne 19. 11. 2010, ev. č. 100VN2010, jelikož je založena ve spisu žalovaného. K důkazu neprovedl ani revizní zprávy ze dne 19. 11. 2010, ev. č. 096VN2010, 097VN2010, 098VN2010, 099VN2010, 101VN2010, jelikož těmito zprávami se stěžovatel snažil doložit, že FVE Jeníkov nebyla dokončená v době provedení revize, což však není ve věci sporné.

[40] Z důkazů navrhovaných OZNŘ neprovedl rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ani Nejvyššího soudu, jelikož těmito se důkaz neprovádí, pokud jde o obecné judikатурní závěry v nich obsažené. Neprovedl ani žádný jiný důkaz navrhovaný OZNŘ v podání ze dne 7. 4. 2021, kterými OZNŘ poukazovala na navazující uvažované či realizované novely vyhlášky č. 426/2005 Sb., zejména po novele provedené vyhláškou č. 367/2007 Sb., jelikož tyto nejsou pro věc relevantní. Jde zjednodušeně o úvahy jednotlivých účastníků legislativního procesu o tom, jak má vypadat budoucí úprava. Skutková zjištění, která by z nich bylo možno učinit, nemohou být relevantní pro závěry činěné soudem ohledně rozhodného znění.

### VI. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[41] Soud se nejdříve musel zabývat přípustností kasační stížnosti ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., jelikož jde v pořadí již o třetí podanou kasační stížnost v dané věci (viz bod [1] tohoto rozsudku). Právým smyslem uvedeného ustanovení je zamezit tomu, aby se Nejvyšší správní soud musel zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil. Ostatně i soud je svým předchozím vysloveným právním názorem vázán, jestliže rozhoduje za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. K výkladu uvedeného ustanovení se vyslovil rozšířený senát v usnesení ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, ve kterém uvedl: „*Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování*



pokračování

*znamena dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla ke závěru, že toto ustanovení nelze vzít v úvahu zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. [...] Lze tedy shrnout, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným.“*

[42] První rozhodnutí krajského soudu bylo ke kasační stížnosti stěžovatele Nejvyšším správním soudem zrušeno částečně z důvodu nepřezkoumatelnosti, nesprávného posouzení průkaznosti rozhodnutí o uvedení stavby do zkušebního provozu o bezpečnosti elektrárny a nesprávného posouzení rozporů výchozí revizní zprávy. V pořadí druhé rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, tedy rozsudek *FINE DECORATING II*, bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu *FINE DECORATING*, tudíž nebrání přípustnosti nové kasační stížnosti stěžovatele. V nyní podané kasační stížnosti stěžovatel namítá nesprávné posouzení otázky dobré víry. Tato otázka nebyla v rozsudku *FINE DECORATING I* nikterak řešena a ani řešena být nemohla, jelikož se jí ani krajský soud v prvním vydaném rozhodnutí nezabýval, proto je nyní podaná kasační stížnost přípustná.

[43] Soud se dále zabýval tím, zda může přihlížet k novým důkazním návrhům stěžovatele směřující k otázce dobré víry OZNŘ.

[44] Dle § 109 odst. 5 s. ř. s. *ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží.* Právý smysl tohoto ustanovení spočívá v tom, aby stěžovatel nevznášel před Nejvyšším správním soudem takové skutečnosti, které mohl uplatnit již v řízení před krajským soudem. Toto pravidlo vychází z přezkumné povahy kasačního soudu (obdobně viz KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 1010).

[45] Soud neprovedl stěžovatelem navržený důkaz rozsudkem Okresního soudu v Liberci sp. zn. 6 T 170/2011, rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci sp. zn. 31 To 226/2013 - 1855, usnesením Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 1018/2014, a plnou mocí danou společností Solar CD s.r.o. Stěžovatel se těmito důkazy snažil prokázat, že osoba jednající za OZNŘ věděla, že kvůli nedokončenému stavu elektrárny není možné vydat licenci. Těmito návrhy tedy brojila proti dobré víře OZNŘ. Otázka dobré víry OZNŘ však byla řešena již i v řízení před krajským soudem. Stěžovatel tak měl možnost navrhnout důkaz výše zmíněnými rozsudky a plnou mocí již v řízení před krajským soudem. Pokud tak činí až v řízení o kasační stížnosti, nelze k tomu přihlídnout.

[46] Nejvyšší správní soud dodává, že vzhledem k tomu, že neprovedl důkaz žádným z navrhovaných dokumentů, proti kterým OZNŘ brojila poukazem na koncentraci žalobních důvodů, touto její námitkou se již nezabýval, jelikož by to bylo zbytečné.

#### **VI.A Shrnutí úvah Nejvyššího správního soudu**

[47] Nejvyšší správní soud pro přehlednost svých úvah provede stručné shrnutí dále uvedených podrobně odůvodněných částí tohoto rozsudku. Krajský soud již dospěl k závěru, že revizní zpráva nemohla být podkladem k vydání licence, jelikož FVE Jeníkov nebyla v době vydání licence dokončena. Následně krajský soud dospěl k závěru, že je třeba chránit dobrou víru OZNŘ. Dobrou víru stěžovatel sporoval mimo jiné tím, že revizní technik věděl o tom, že měl revidovat fotovoltaické panely. Nejvyšší správní soud provedl na jednání dne 4. 3. 2021 výslech revizního technika. Z něj vyplynulo, že v řízení předloženou revizní zprávou nerevidoval

fotovoltaické panely ani jiné části FVE Jeníkov kromě kabelových souborů. Ze znaleckých posudků následně vyplynulo, že v revizní zprávě ze dne 19. 11. 2010 skutečně jednoznačně uvedl, že reviduje pouze kabelové soubory DC části a nikoliv jiné části fotovoltaické elektrárny. Rovněž z nich vyplynulo, že pro člověka orientujícího se v problematice udělování licencí k výrobě elektrické energie v solárních elektrárnách, nebyl problém zjistit, že revizní zpráva předložená žalovanému není výchozí revizní zprávou celé FVE Jeníkov, ale pouze revidovala kabelové soubory DC části této elektrárny. Z toho soud dovodil, že žalovaný, stejně jako zástupce OZNŘ jednající za ni v řízení o žádosti o licenci, měli zjistit, že revizní zpráva ze dne 19. 11. 2010 se netýkala celé fotovoltaické elektrárny, tedy ani nemohla být dostatečným podkladem pro ověření její bezpečnosti. Tímto tedy modifikoval závěr, ke kterému dospěl krajský soud. Revizní zpráva totiž nebyla způsobitelným podkladem pro vydání licence bez ohledu na to, zda FVE Jeníkov byla nebo nebyla v době vyhotovení revizní zprávy dokončena. Dle soudu tak došlo k pochybení jak na straně žalovaného (měl poznat, že revizní zpráva nebyla celkovou výchozí revizní zprávou) tak i na straně OZNŘ (měla vědět, že žalovanému předkládá revizní zprávu, která nemůže být řádným podkladem pro osvědčení bezpečnosti celé fotovoltaické elektrárny). Soud se dále zabýval aplikací nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16 (dále jen „nálezu *FVE Mozolov*“), na projednávanou věc a dospěl k závěru, že věc spadá do druhé kategorie případů definovaných v tomto nálezu. V těchto situacích není dána dobrá víra žadatele o licenci. Soud dle nálezu *FVE Mozolov* rovněž dospěl k závěru, že nelze zachovat ani důvěru OZNŘ v zákonnost a neměnnost napadeného rozhodnutí, nicméně je nutné zmírnit dopady odebrání licence v té podobě, jak byla vydána.

[48] Primární důvody pro rozhodnutí věci uvede soud v následující kapitole VI.B, na kterou navazuje kapitola VI.C, v níž jsou rozvedeny další odlišnosti od rozsudku *FVE Tuchlovice*. V kapitole VI.D reagoval soud na argumentaci OZNŘ rozporující soulad vyhlášky č. 426/2005 Sb. s Ústavou. V kapitole VI.E je vypořádána námitka stěžovatele týkající se dodání rozvaděčů na FVE Jeníkov. Ta se sice ukázala jako důvodná, nicméně nebyla pro posouzení věci nakonec rozhodující, avšak může mít vliv na navazující řízení (viz bod [89]). Konečně závazný právní názor podstatný pro další řízení před krajským soudem NSS uvedl v závěru, v kapitole VII.

### ***VI.B Námitka dobré víry***

[49] Nejvyšší správní soud na úvod této kapitoly uvádí, že se původně jevilo jako podstatné zjišťovat existenci dobré víry, k čemuž existuje dále uváděná judikatura. Po posouzení skutkového stavu a porovnání s nálezem *FVE Mozolov* však dospěl k závěru, že v této věci není ochrana dobré víry na místě. V kapitole VI.C tohoto rozsudku nicméně soud uvede i úvahy k tomu, že dobrá víra OZNŘ by nebyla dána i z jiných, než pro věc primárně rozhodných, důvodů.

[50] Kasační soud nejprve pro přehlednost v této kapitole uvede judikaturní vývoj k otázce dobré víry žadatele o licenci, zakončený kritérii uvedenými v nálezem *FVE Mozolov*.

[51] Obecně lze poznamenat, že kritérium dobré víry sice není zákonem definováno, avšak je trvalou součástí právního řádu (srov. § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu). Dobrá víra, jakožto neurčitý právní pojem, byla popsána například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 1 As 94/2011 - 102, jako nezaviněná nevědomost, jež chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem. Zda účastníkovi svědčí dobrá víra, záleží vždy na konkrétních skutkových i právních okolnostech; pro její vznik a trvání je podstatná nejen doba, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné

pokračování

nezákonnosti (např. již zmiňovaný rozsudek *FVE Mořolov*). Zvláště v případech čistě vertikálních vztahů (stát – jednotlivce), v nichž byla nezákonným rozhodnutím založena oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno prvek právní jistoty za naplnění nutného vstupního předpokladu existence dobré víry jedince, resp. za neexistence skutečností opravňujících k závěru, že dobrá víra dána není, pokládat za kardinální a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud ano, aby zásadně nesl následky svých pochybení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, čj. 7 As 21/2010 - 232, č. 2364/2011 Sb. NSS).

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

[53] Také platí, že nikoli každá vada proběhlého řízení o udělení licence, či samotného rozhodnutí o udělení licence, způsobuje jeho nezákonnost (srov. rozsudek kasačního soudu ze dne 13. 5. 2016, čj. 5 As 95/2015 - 111), resp. vadu tak závažnou, kvůli které by bylo nutné prolomit zásadu ochrany dobré víry. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu však existuje okruh vad a nedostatků tak závažných, že není možné, aby při jejich výskytu setrval žadatel o licenci v legitimním očekávání ve správnost vydané licence (srov. např. rozsudek *ZONAS*, rozsudek ze dne 15. 6. 2016, čj. 7 As 331/2015 - 136, nebo ze dne 26. 11. 2015, čj. 9 As 173/2015 - 71). Není pak na místě, aby soud přiznal takto nabytým právům ochranu v soudním řízení. Do tohoto okruhu závažných vad spadají i vady neurčitosti, nepřesvědčivosti a nesprávnosti revizní zprávy (srov. citovaný rozsudek sp. zn. 9 As 30/2015).

[54] V rozsudku *FVE Tuchlovice* soud nejprve uvedl, že revizní zpráva je „přínejmenším zmatečná, zavádějící a může působit nepravdivě. [...] Tyto vady jsou závažné a s ohledem na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu mohou být důvodem pro zrušení rozhodnutí o udělení licence, neboť zpochybňují věrohodnost či pravdivost závěru o bezpečnosti *FVE Tuchlovice* jako celku“. Následně dovodil podmínky, za kterých i v případě chybnosti revizní zprávy nebylo na místě odepřít ochranu právům nabytým v dobré víře: „Podstatné pro tuto věc je, že nic nenasvědčuje tomu, že státem autorizovaný revizní technik postupoval úmyslně či vědomě chybně. Naopak lze z jeho výpovědi učiněné před policejním orgánem usoudit, že byl přesvědčen, že fotovoltaické panely revizi nepodléhají, a proto je neučinil předmětem své kontroly. Vyhotovil revizní zprávu, v níž nijak neindikoval, že by po montáži všech fotovoltaických panelů měla následovat revizní zpráva dalsí. Jeho revizní zprávu stěžovatelka předložila ke své žádosti o udělení licence, přičemž nelze dovodit, že by se snažila zastírat, že v době revize nebyly namontovány všechny fotovoltaické panely. Je tomu tak proto, že přímo ve stěžovatelkou současně předloženém kolaudačním souhlasu bylo uvedeno, že dne 9. 11. 2010 byl

vydán zákaz užívání stavby pro její nedokončenost, dne 29. 11. 2010 se konala prohlídka stavby před jejím dokončením (revize proběhla ve dnech 19. až 23. 11. 2010) a až dne 15. 12. 2010 byl vydán kolaudační souhlas. Žalovaný mohl na základě dodaných podkladů jednoduše zjistit, a také zřejmě zjistil, že revize byla vykonána ještě v době, kdy FVE Tuchlovice nebyla kompletní. Na to, že revizní zpráva v této podobě nemůže osvědčit bezpečnost elektrárny v plném rozsahu, však stěžovatelku neupozornil, nevyzval ji k odstranění vad revizní zprávy a pokládal revizní zprávu za dostatečnou.“ Z tohoto rozsudku tak plyne, že i v případě chybné revizní zprávy by za splnění dvou výše zmíněných podmínek měla být zachována dobrá víra žadatele o licenci ve vydané rozhodnutí o licenci. První podmínkou je to, že revizní technik nepostupoval úmyslně či vědomě chybně a druhou podmínkou je předložení dokladu, ze kterého mohl žalovaný seznat, že žadatel o licenci nezakrýval nedokončený stav elektrárny. Tento závěr byl nicméně následně modifikován nálezem FVE Mozolov, dle kterého záleží rovněž na míře vědomí žadatele o licenci o nesprávném postupu. V případě, že ví nebo musí vědět o tom, že správní orgán nepostupuje správně, není na místě ochrana dobré víry. Tím, že podle čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby, NSS v nyní projednávané věci považuje podmínky stanovené rozsudkem FVE Mozolov za modifikované daným nálezem.

[55] Ústavní soud v nálezu FVE Mozolov v bodech 58 – 60 specifikoval tři modelové skupiny situací týkající se ochrany dobré víry a ochrany důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci:

„58. První skupinu situací představuje nezákonnost aktu veřejné moci způsobená čistě pochybením na straně veřejné moci, zejména procesními vadami či nesprávným výkladem práva. Za této situace může být důvěra jednotlivce narušena jen ze zcela zásadních důvodů veřejného zájmu. Platí totiž, že za správnost vlastního postupu a správnost interpretace právní úpravy odpovídá veřejná moc, nikoliv její adresáti, a případné nedostatky je třeba přičítat na její vrub. Do této skupiny patří například nezákonná rozhodnutí z důvodů spočívajících v nesprávném posouzení rozsahu potřebných podkladů, případně nesprávné posouzení podkladů předložených. Dobrá víra a důvěra ve správnost a zákonnost aktu budou v takových případech na straně jednotlivce dány. Pokud správní soud výjimečně přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, je nezbytné, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly pokud možno minimalizovány [urychleným novým rozhodnutím, odškodněním podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, či užitím jiných prostředků právního řádu].

59. Druhou skupinu představuje nezákonnost způsobená pochybením na obou stranách vertikálního vztahu veřejná moc - jednotlivec. Půjde o pochybení orgánů veřejné moci, o nichž osoba, již svědčí žalobou napadené rozhodnutí, musela vědět. Do této skupiny patří zejména rozhodnutí vydaná na základě nesprávných či zjevně neúplných, zejména skutkových zjištění a předpokladů, na což jednotlivec přes svou vědomost před vydáním rozhodnutí či po něm neupozornil. Za takové situace nemůže být dána dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, což však nevylučuje důvěru v jeho zákonnost a neměnnost (zejména s ohledem na plynutí času a rozvoj navazujících právních vztahů). Pokud správní soud přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, je nezbytné, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly pokud možno zmírněny.

60. Třetí skupinu pak představuje nezákonnost způsobená především či výlučně ze strany oprávněného ze správního rozhodnutí. Půjde zejména o situace, v nichž oprávněný orgán veřejné moci úmyslně uvedl v omyl uvedením nepravdivých skutečností, předložením nepravdivých podkladů, případně dosáhl příznivého rozhodnutí jiným protiprávním způsobem (např. jednáním majícím znaky trestného činu). Za takové situace nemůže být dána ani dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, ani důvěra v jeho zákonnost a neměnnost. Pokud správní soud přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, zpravidla nebude důvodu, proč osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí chránit před dopady jejího protiprávního jednání (ledaže by bylo třeba chránit práva třetích, nezúčastněných osob).“

pokračování

[56] Dle tohoto nálezu tak žadatelé o licenci spadající do první skupiny jsou v dobré víře a mají důvěru ve správnost a zákonnost vydané licence. U žadatelů o licenci, které lze zařadit do druhé skupiny, již není dána dobrá víra, pokud výslovně na nedostatky žádosti neupozorní, ale mohou mít důvěru v zákonnost a neměnnost vydaného rozhodnutí. Posledně žadatelé spadající do třetí skupiny nejsou ani v dobré víře, ani není dána důvěra v zákonnost a neměnnost rozhodnutí.

[57] Nejvyšší správní soud se proto zabýval tím, do jaké z těchto tří skupin projednávaná věc spadá.

[58] Ze znaleckých posudků, které byly provedeny jako důkaz na jednání dne 30. 9. 2021 jednoznačně vyplynulo, že revizní zpráva nebyla zavádějící ohledně rozsahu revidovaných částí, jak se domníval původně i Nejvyšší správní soud v rozsudku *FINE DECORATING II*. Přestože byl v části „*Technický popis*“ (viz bod 32 rozsudku *FINE DECORATING II*) revizní zprávy ze dne 19. 11. 2010 použit přítomný čas a nikoliv budoucí, dle znaleckých posudků bylo nepochybné, že z revizní zprávy plyne, že se týká jen a pouze kabelových souborů DC částí (viz bod [29] tohoto rozsudku), a proto se nejednalo o výchozí revizní zprávu celé fotovoltaické elektrárny.

[59] Soud vyzval žalovaného ke sdělení, jaké kvalifikační požadavky či požadavky na vzdělání a odbornost byly vyžadovány od jeho zaměstnanců, kteří rozhodovali o žádostech o licencích k výrobě elektrické energie ve fotovoltaických elektrárnách ke konci roku 2010. Ten na danou výzvu odpověděl vyjádřením, které Nejvyšší správní soud provedl jako důkaz na jednání 30. 9. 2021. Uvedl, že žádné vnitřní předpisy v roce 2010 kvalifikační či odborné předpoklady nestanovily. Většina pracovníků odboru měla vysokoškolské vzdělání technického směru, avšak na útvaru působili i pracovníci se středoškolským technickým vzděláním. Z důvodu velkého počtu žádostí o vydání licence navíc ke konci roku 2010 museli žádosti zpracovávat pracovníci i jiných útvarů. Soudu se tak potvrdil předpoklad, ze kterého vycházel při zadání znaleckého posudku, že pracovníci žalovaného sami nebyli revizními techniky, ale měli se orientovat v dané problematice. I pokud by snad výjimečně vyřizoval věc pracovník, který dané problematice ani rámcově nerozuměl, pak by musela být taková okolnost přičtena výlučně k tíži žalovanému a nikoliv žadateli o licenci. Znalci za takto nastaveného předpokladu (s výhradou subjektivního posouzení) uvedli, že vzhledem k jednoznačnému označení předmětu revize [„*Kabelové rozvody DC: a) od AB skříní do Invertorů, b) od JB stringů do AB sdružovačů*“] nemohl pracovník žalovaného považovat předloženou revizní zprávu ev. č. 100NN2010 za výchozí revizi, která prokazuje bezpečnost celé fotovoltaické elektrárny.

[60] Dle soudu tak bylo ve schopnostech žalovaného, aby rozpoznal, že předložená revizní zpráva není dostatečná k prokázání bezpečnosti celé fotovoltaické elektrárny. Pokud tento nedostatek neodhalil, nevyzval OZNŘ k doplnění revizní zprávy, která by doložila bezpečnost celé fotovoltaické elektrárny, a zároveň vydal rozhodnutí o licenci, i když pro to nebyly splněny podmínky, zatížil napadené rozhodnutí vadou nezákonnosti.

[61] OZNŘ po celou dobu probíhajících soudních řízení namítá, že nad stavbou její fotovoltaické elektrárny neměla dohled a tento zajišťovala společnost LUMEN ENERGETICKÝ DEVELOPMENT s.r.o., která byla špičkou v oboru. Z provedených znaleckých posudků plyne, že bylo zjevné, že revizní zpráva ze dne 19. 10. 2010 se vztahovala pouze na kabelové soubory DC částí a nebyla výchozí revizí celé fotovoltaické elektrárny. Přestože bylo v minulosti sporné, zda je nutné, aby fotovoltaická elektrárna byla při provedení výchozí revize osazena všemi fotovoltaickými panely, nikdy nebylo sporné, že k provedení revize, která má prokázat bezpečnost celé elektrárny, nepostačuje, aby elektrárna byla pouze ve stavu

nainstalovaných kabelových souborů DC částí, bez dalších částí elektrického zařízení (např. rozvaděčů, které v době provedení revize na FVE Jeníkov chyběly, viz kapitola VI.E). Toto potvrdil i znalec na jednání dne 30. 9. 2021, který rovněž uvedl, že při revizi fotovoltaické elektrárny je nutné postupně zrevidovat kromě dříve sporovaného zapojení solárního panelu nebo fotovoltaického modulu, dále také stejnosměrný rozvod (DC rozvody), měniče, oběžný střídavý rozvod (AC rozvody), rozvodnu a transformátor, pokud je ve vlastnictví žadatele o licenci. Pakliže byla daná společnost špičkou v oboru a prováděla výstavbu několika fotovoltaických elektráren, pak stejně jako žalovaný musela poznat a vědět, že danou revizí nebylo možné prokázat bezpečnost celé fotovoltaické elektrárny a nebyla tak dostatečná k vydání licence. Ostatně, i kdyby se nejednalo o špičku v oboru, i komukoliv jinému, zájímavímu se přiměřeně o průběh získávání licence, by muselo být zřejmé, že revize pouhých kabelů nemůže z povahy věci osvědčovat bezpečnost celé elektrárny, která se skládá z mnoha navzájem propojených komponentů. Lze tak uzavřít, že OZNR, zejména prostřednictvím jí najatého zhotovitele díla, věděla nebo musela vědět o tom, že žalovanému předkládá nedostatečné podklady k vydání rozhodnutí o licenci.

[62] Jak vyplývá z třetí věty citovaného bodu 59. nálezu *FVE Možolov* v těchto situacích by mohl být žadatel o licenci v dobré víře jen tehdy, pokud by zároveň na takovou vadu žalovaného výslovně upozornil. OZNR však žalovaného na to, že předkládá pouze zprávu o revizi kabelů DC části, která je nedostatečná pro udělení licence, nijak výslovně neupozornila.

[63] V posuzované věci tak žalovaný pochybil, jelikož vydal rozhodnutí o licenci za situace, ve které k tomu nebyly dány podmínky, a on měl takové nedostatky zjistit. Zároveň OZNR žalovanému předložila podklady, o kterých i ona musela vědět, že nejsou dostatečné k vydání rozhodnutí a na tuto nedostatečnost výslovně neupozornila. OZNR si sice mohla myslet, že jí žalovaný případně vyzve k doplnění dokladů, ale v okamžiku, kdy tak neučinil a vydal rozhodnutí o udělení licence, nemohla být v dobré víře, že je licence udělaná po právu. Jedná se tak o **druhou skupinu případů** tak jak ji definoval Ústavní soud v nálezu *FVE Možolov*, tedy „*nezákonnost způsobená pochybením na obou stranách vertikálního vztahu veřejná moc - jednotlivec. Půjde o pochybení orgánů veřejné moci, o nichž osoba, již svědčí žalobou napadené rozhodnutí, musela vědět.*“

[64] Ústavní soud dovodil, že sice dobrá víra ve výše uvedeném případě není dána, avšak nevylučuje to důvěru v zákonnost a neměnnost udělené licence. Dle Nejvyššího správního soudu může být v těchto případech důvěra v zákonnost a neměnnost napadené licence vyšší než veřejný zájem na odstranění důsledků nezákonného rozhodnutí jen ve velice výjimečných situacích, protože jinak by se stíral rozdíl mezi důvěrou v zákonnost a neměnnost napadené licence a ochranou dobré víry. Nejvyšší správní soud proto vnímá tento požadavek Ústavního soudu tak, že v těchto případech je třeba zkoumat na jedné straně intenzitu nezákonnosti a na druhé straně zejména předpoklad adresáta rozhodnutí, že ačkoliv si musí být vědom, že došlo při udělování licence k pochybení, tak s největší pravděpodobností nebude v jiném řízení zpochybněna jeho zákonnost. OZNR věděla nebo měla vědět o tom, že rozhodnutí, které obdržela, bylo nezákonné a nemělo být vydáno. Judikatura Nejvyššího správního soudu, ale i navazující judikatura Ústavního soudu dovodily, že předložení řádné revizní zprávy bylo důležitou podmínkou pro vydání licence, neboť se jí osvědčovala bezpečnost elektrárny (např. bod 41 usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3490/16, bod 136 a 137 rozsudku *ZONAS*, bod 46 rozsudku *NSS* sp. zn. 7 As 331/2015). Na tom nic nemění to, že se touto otázkou měl zabývat i stavební úřad. Zároveň bylo obecně známo, že ke konci roku 2010 docházelo k podvodům a snahám o vydání pravomocného rozhodnutí o udělení licence do konce roku 2010 za každou cenu. V následujících letech probíhala řada vyšetřování ze strany orgánů činných v trestním řízení a přezkumná řízení ze strany žalovaného. V návaznosti na vzniklé zásadní pochybnosti o řádnosti procesu udělování licencí stěžovatel podal žaloby proti velkému množství rozhodnutí o licenci



pokračování

vydaných ke konci roku 2010. Je sice pravda, že stěžovatel svoje oprávnění využil až téměř na samém konci lhůty (15. 10. 2013), kterou mu k tomu § 72 odst. 2 s. ř. s. stanoví, avšak dle soudu OZNR nemohla být již s ohledem na předchozí pochybnosti přesvědčena, že nemůže dojít ke zpětnému přezkoumání zákonnosti udělené licence.

[65] Lze tak uzavřít, že licence neměla být OZNR udělena, jak již konstatoval krajský soud. OZNR není v dobré víře ve správnost takového rozhodnutí a veřejný zájem na odstranění důsledků nezákonného rozhodnutí je vyšší než důvěra OZNR v zákonnost a neměnnost napadeného rozhodnutí. Dle Ústavního soudu je nicméně i za této situace nutné zmírnit negativní dopady takového závěru (viz kapitola VII. tohoto rozsudku).

[66] Ústavní soud nálezem *FINE DECORATING* zrušil předchozí rozsudek *FINE DECORATING II* (a rozsudek krajského soudu) z toho důvodu, že „vyslovil absenci dobré víry stěžovatelky, kterou by bylo nutné chránit ve správním soudnictví, aniž náležitě a přesvědčivě vysvětlil odlišné zacházení oproti věci *Tuchlovice*, v níž za skuteku velmi podobných okolností dospěl k opačnému závěru“ (bod 37 nálezů). Nejvyšší správní soud v rozsudku *FVE Tuchlovice* vystavěl svůj závěr o nutnosti ponechat napadené rozhodnutí o licenci v platnosti na existenci dobré víry. Jak již bylo uvedeno, Ústavní soud v nálezu *FVE Mozolov* dovodil, že u žadatelů spadajících do druhé skupiny není dána dobrá víra. Po doplnění dokazování Nejvyšší správní soud zjistil, že nyní projednávaná věc právě do této skupiny patří, tedy OZNR dobrá víra nesvědčí. Tato věc tak již z tohoto důvodu není srovnatelná s rozsudkem *FVE Tuchlovice*. Nejvyšší správní soud se nicméně zabýval i dalšími důvody, proč na projednávanou věc nedopadá zmíněný rozsudek *FVE Tuchlovice* a proč by dobrá víra OZNR nemohla plynout z rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 (viz kapitola VI.C tohoto rozsudku), i pokud by měla být dobrá víra posuzována.

[67] OZNR dovozovala svoji dobrou víru ze skutečnosti, že si zakoupila celou fotovoltaickou elektrárnu tzv. „na klíč“, tedy nijak v samotném licenčním řízení nevystupovala. Zařazením projednávané věci do druhé skupiny vymezené v nálezu *FVE Mozolov* znamená, že dobrá víra OZNR není dána. Bez ohledu na to, zda se jedná o ochranu dobré víry nebo o důvěru v zákonnost a neměnnost rozhodnutí, by však tato její argumentace nemohla být relevantní. Nejvyšší správní soud v rozsudku *Zonas* dospěl k závěru, že pasivní přístup žadatele o licenci nemůže založit jeho dobrou víru. Jakkoliv OZNR nesouhlasí s tímto názorem, judikatura kasačního soudu je v této otázce zcela konstantní. Licenční řízení je vystavěno na principu, že je to žadatel, kdo prokazuje splnění zákonných náležitostí pro vydání kladného rozhodnutí. Je tedy zodpovědný za úspěch či neúspěch podané žádosti. Této zodpovědnosti se nemůže zprostit pouze poukazem na to, že byl v řízení zastoupený a o řízení se nezajímal. Takový přístup jde pouze k jeho tíži. Kromě uvedeného rozsudku *Zonas* se soud shodně vyjádřil i v rozsudku *FVE Tuchlovice*, rozsudku ze dne 16. 1. 2017, čj. 7 As 140/2016 - 99, v rozsudku sp. zn. 9 As 145/2016, a sp. zn. 9 As 146/2016. Při akceptaci náhledu prezentovaného OZNR by totiž bylo velmi snadné založit údajnou dobrou víru pouze tím, že se účastník řízení spolehl na profesionála, který za něj věc zařizoval. Jednání zástupce je zásadně přičitatelné zastoupenému a případné porušení jeho závazků je otázkou jejich soukromoprávního vztahu. Nezákonné jednání zástupce nemůže být důvodem pro přiznání dobré víry zastoupenému z pohledu veřejného práva. Je totiž chráněna dobrá víra v jednání veřejné správy a nikoliv v jednání jiných soukromoprávních osob. Navíc lze rovněž poukázat i na to, že OZNR svým pasivním přístupem argumentovala v ústavní stížnosti ve věci nálezů *FINE DECORATING*. Lze vycházet z toho, že ani Ústavní soud tyto námitky nepovažoval za podstatné, jelikož se k nim nijak nevyjádřil.

#### VI.C Další odlišnosti od rozsudku *FVE Tuchlovice*

[68] Jak již soud uvedl v bodě [66] tohoto rozsudku, projednávaná věc se již zařazením

do druhé skupiny vymezené v nálezu *FVE Možolov* odlišuje od rozsudku *FVE Tuchlovice*. K tomu došlo z toho důvodu, že doplněným dokazováním se zjistilo, že podklady předložené žalovanému byly nedostatečné, i pokud by byla elektrárna ve skutečnosti dokončena. Ústavní soud v nálezu *FINE DECORATING* zavázal Nejvyšší správní soud, aby řádně vysvětlil odlišnosti právě projednávané věci od rozsudku *FVE Tuchlovice*. Již tím, že nyní posuzovaná věc byla po doplněném dokazování zařazena do druhé skupiny, se od daného rozsudku odlišuje. Nicméně i pokud bylo podstatné, zda elektrárna byla či nebyla dokončena, pak se nyní projednávaná věc od věci řešené v rozsudku *FVE Tuchlovice* liší.

[69] Ústavní soud názor o možné podobnosti věci vystavěl na tom, že rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 bylo možné vydat pouze před úplným dokončením fotovoltaické elektrárny a žalovaný tak mohl seznat, že fotovoltaická elektrárna nebyla v době provedení revize (18. 11. 2010) dokončena. Jelikož se danou optikou nosných důvodů v otázce dobré víry nezabýval krajský soud, vrátil mu věc k dalšímu řízení. Ústavní soud zavázal správní soudy, aby při setrvání na názoru chybějící dobré víry OZNŘ blíže vysvětlily rozdíl od věci řešené v rozsudku *FVE Tuchlovice*. V dalším řízení před krajským soudem byla provedena jako důkaz žádost OZNŘ ze dne 26. 11. 2010 o vydání rozhodnutí ke zkušebnímu provozu.

[70] Jak již bylo uvedeno, krajský soud dospěl v napadeném rozsudku k závěru, že revizní zpráva nemohla být řádným podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí. Tyto závěry Nejvyšší správní soud pouze dílčím způsobem modifikoval (viz bod [47] tohoto rozsudku). Nyní rozhodující senát nejprve ve shodě se stěžovatelem poznamenává, že závěry, ke kterým dospěl druhý senát v rozsudku *FVE Tuchlovice*, vybočovaly z do té doby existující judikatury Nejvyššího správního soudu. Jak již soud uvedl výše v bodě [53] tohoto rozsudku (viz tam citovaná judikatura), vady neurčitosti, nepřesvědčivosti a nesprávnosti revizní zprávy jsou tak závažné vady, že není možné, aby při jejich výskytu setrval žadatel o licenci v legitimním očekávání ve správnost vydané licence. Oproti předchozím závěrům judikatury druhý senát v rozsudku *FVE Tuchlovice* dovedl výjimku z daných závěrů, které do té doby byly jednoznačné. Ústavní soud nicméně v nálezu *FVE Možolov* závěry judikatury NSS částečně modifikoval. Pokud jde o situaci, že byly předloženy podklady nesprávné či zjevně neúplné, o čemž měl žadatel vědět, pak by jeho dobrá víra mohla být dána jen tehdy, pokud by na tuto skutečnost správní orgán navíc upozornil (bod 59 nálezu). Je otázkou, nakolik tak žadatel učinil ve věci řešené v rozsudku *FVE Tuchlovice* záměrně, ale je zřejmé, že součástí žádosti o vydání licence byl doklad, z něhož jasně vyplývalo, že elektrárna nebyla v době provedení revize dokončena. Ostatně Ústavní soud v nálezu *FINE DECORATING* nedospěl k závěru, že bez přistoupení právě takového upřesnění by bylo na místě chránit dobrou víru OZNŘ v zákonnost udělené licence. Možné upozornění na nedokončenost FVE Jeníkov spatřoval v rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010.

[71] Kasační soud souhlasí s námitkou stěžovatele, dle které z rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 mohl žalovaný jen těžko zjistit, že by fotovoltaická elektrárna nebyla dokončena. Toto je nazváno „ROZHODNUTÍ POVOLENÍ ZKUŠEBNÍHO PROVOZU“. V záhlaví je uvedeno, že stavební úřad přezkoumal žádost o vydání zkušebnímu provozu, kterou dne 29. 11. 2010 podala OZNŘ. Ve výroku I. je uvedeno, že podle § 123 odst. 1 stavebního zákona povoluje předčasné užívání stavby „Fotovoltaická elektrárna Jeníkov“. Ve výroku II. bylo dle § 124 stavebního zákona rozhodnuto, že kolaudační souhlas na dočasnou stavbu „Fotovoltaická elektrárna Jeníkov“ lze vydat jen po provedení zkušebnímu provozu. Ve výroku III. se stanovily podmínky pro zkušební provoz a ve výroku IV. se stanovily podmínky pro přechod zkušebnímu provozu do užívání stavby. V odůvodnění je zmíněna žádost OZNŘ podaná dne 29. 11. 2010 o povolení zkušebnímu provozu a místní šetření ze dne 14. 12. 2010, ze kterého byl vyhotoven protokol. Dále je v odůvodnění uvedeno, že „[s]tavební úřad přezkoumal předloženou žádost a vzhledem k tomu, že je třeba ověřit funkčnost a vlastnosti stavby podle projektové dokumentace, uložil rozhodnutím, které je



pokračování

*prvním úkonem v řízení, že kolaudační souhlas je možné vydat jen po provedení zkušebního provozu. [...] Účastníkem řízení o povolení zkušebního provozu je podle § 124 odst. 2 stavebního zákona stavebník.“*  
V poučení je uvedeno, že „[v]yhodnocení výsledků zkušebního provozu stavebník připojí k žádosti o vydání kolaudačního souhlasu.“

[72] V protokolu o místním šetření ze dne 14. 12. 2010 je uvedeno, že se jedná o protokol „o průběhu ústního jednání spojeného s místním šetření ve věci povolení prozatímního užívání ke zkušebnímu provozu podle § 124 stavebního zákona“. Obdobně je dále vymezeno, že „[p]ředmětem jednání je prozatímní užívání stavby s ke zkušebnímu provozu na stavbu ‚Fotovoltaická elektrárna Jeníkov‘“. Ve skutkovém zjištění je závěr, dle kterého „[z] předložených dokladů bylo zjištěno, že tuto část stavby lze povolit ke zkušebnímu provozu, viz fotodokumentace. Závěr – Na stavbu lze vydat zkušební provoz.“

[73] V žádosti ze dne 26. 11. 2010 je uvedeno „Věc: Žádost o vydání rozhodnutí zkušební provoz stavby dle § 124 stavebního zákona“ a dále je „Jako zplnomocněný zástupce stavebníka se tímto na Vás obrácíme s žádostí o vydání rozhodnutí o zkušebním provozu stavby v souladu s § 124 stavebního zákona.“

[74] Dle § 123 odst. 1 stavebního zákona *[s]tavební úřad může na žádost stavebníka vydat časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby před jejím úplným dokončením [...]. Dle § 124 odst. 1 stejného zákona [z]kušebním provozem stavby se ověřuje funkčnost a vlastnosti provedené stavby podle projektové dokumentace [...].* Z uvedeného zejména vyplývá, že předčasné užívání stavby se povoluje před dokončením stavby a naopak zkušební provoz až po jejím dokončení. Předčasné užívání stavby musí být rovněž vydáno časově omezené. Z povahy těchto dvou institutů je vyloučeno, aby byly povoleny zároveň ve stejný čas ohledně celé stavby.

[75] Z odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 nelze dovodit jakýkoliv záměr vydat rozhodnutí o předčasném užívání stavby. Stavební úřad zjevně zamýšlel povolit zkušební provoz. Tomu odpovídá struktura rozhodnutí, odůvodnění i poučení. V odůvodnění i v poučení je pojednáno pouze o zkušebním provozu (viz bod [71] výše). V rozhodnutí jsou uvedeny ostatní náležitosti výroků rozhodnutí zkušebního provozu (II. – IV. výrok), a to až na výrok o samotném povolení stavby ke zkušebnímu provozu. Takový výrok se standardně zařazuje jako výrok první. Je proto evidentní, že stavební úřad udělal zjevnou chybu v psaní a místo výroku I. ve znění „Podle § 124 odst. 1 stavebního zákona povoluje zkušební provoz stavby ‚Fotovoltaická elektrárna Jeníkov‘“, uvedl již výše zmíněný výrok „Podle § 123 odst. 1 stavebního zákona povoluje předčasné užívání stavby ‚Fotovoltaická elektrárna Jeníkov‘“. Kromě tohoto výroku je totiž naprosto důsledně užíván termín „zkušební provoz“. Nelze ani vyloučit verzi stěžovatele, dle které stavební úřad výrokem I. jistou setrvačností použil terminologii obdobnou dřívější právní úpravě, tedy prozatímní užívání stavby ve zkušebním provozu, jak o něm hovořil § 84 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Této terminologii totiž také odpovídá protokol o místním šetření, které předcházelo vydání rozhodnutí. Je tedy zcela zřejmé, že stavební úřad zamýšlel vydat rozhodnutí o zkušebním provozu, tedy rozhodnutí týkající se dokončené stavby.

[76] Stěžovatel rovněž správně poznamenal, že obligatorní náležitostí rozhodnutí o předčasném užívání stavby je i časové omezení, které v rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 není žádným způsobem určeno.

[77] Dle rozsudku *FVE Mořolov* „rozhodnutí o změně licence ve svých výrocích 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,

kteřé 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.“ Z tohoto rozsudku plyne, že pro posouzení rozhodnutí je zásadní zohlednit i obsah souvisejících žádostí. Jak plyne z výše uvedené citace (bod [73] tohoto rozsudku), OZNR požádala stavební úřad o vydání rozhodnutí o zkušebním provozu. Této žádosti odpovídá i protokol o místním šetření ze dne 14. 12. 2010. I přes vadu výroku č. I. rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 tak OZNR muselo být zřejmé, že jí nebylo povoleno předčasné užívání stavby, ale zkušební provoz. Jak ostatně plyne z jejího následného chování, zřejmé jí to bylo. Ve správním řízení o udělení licence OZNR předložila žalovanému rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 dvakrát, a to dne 15. 12. 2010 s drobnou chybou v psaní a následující den 16. 12. 2010 znovu s touto chybou již opravenou. V přípisu ze dne 15. 12. 2010 jako přílohu označila „Ověřený dokument ze stavebního úřadu Duchcov – Rozhodnutí povolení zkušebního provozu“. V přípisu ze dne 16. 12. 2010 označila přílohu jako „Ověřený dokument ze stavebního úřadu Duchcov – Rozhodnutí povolení zkušebního provozu – opravený“ a v obsahu přípisu uvedla, že „zasíláme Vám opravený dokument k žádosti o udělení licence pro výrobu elektrické energie – Rozhodnutí povolení zkušebního provozu“. Z obou těchto přípisů je tak zřejmé, že OZNR rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 nepovažovala za rozhodnutí o předčasném užívání stavby, ani jej takto žalovanému neprezentovala, ale považovala jej za rozhodnutí o zkušebním provozu.

[78] Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že fakticky neměl žádnou možnost se vyjádřit ke skutečnostem, které mu Ústavní soud v nálezu *FINE DECORATING* vytýkal. Byl sice vyzván k vyjádření k ústavní stížnosti. V rámci ní však OZNR svou dobrou víru s rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 nijak nespojovala a daného rozhodnutí se nedovolávala. Tuto argumentaci vnesl do řízení až Ústavní soud v nálezu *FINE DECORATING*, ačkoliv do doby jeho vydání nikdo v řízení na takovou argumentaci nepoukázal. Nejvyšší správní soud si je i přes toto vědom kasační závaznosti nálezů Ústavního soudu (nález ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1642/11, č. 191/63 SbNU, nebo ze dne 24. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 2941/17, č. 78/89 SbNU), proto mu v tuto chvíli nezbývá než respektovat názor vyjádřený v nálezu, dle kterého mimo jiné měl žalovaný k dispozici i rozhodnutí, z něž mohl zjistit nedokončenost elektrárny.

[79] V řízení před krajským soudem však byl nově proveden, jak již bylo výše uvedeno, důkaz žádostí OZNR ze dne 26. 11. 2010 o vydání rozhodnutí o povolení zkušebního provozu. Pro kasační soud je tato skutečnost rozhodná, jelikož dotváří (spolu s přípisy z 15. 12. 2010 a 16. 12. 2010 zmíněnými v bodě [86] tohoto rozsudku) obraz o vnitřním postoji OZNR k danému rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010. Dle rozsudku *FVE Tuchlovice* je pro vznik dobré víry žadatele o licenci ve vydané rozhodnutí, kterou je nutné chránit, podstatné to, zda mohl být přesvědčený, že žalovaný věděl o nedokončenosti fotovoltaické elektrárny a přesto mu licenci k výrobě elektrické energii vydal. Pro posouzení nutnosti chránit dobrou víru však není podstatná jen schopnost žalovaného vyčíst z předložených dokladů nedokončenost stavby bez jakékoliv vazby na vnitřní přesvědčení žadatele o licenci. Je to i tento postoj a vnitřní přesvědčení žadatele, že žádným způsobem žalovanému nezatajoval stav nedokončenosti elektrárny, jež je nutné zkoumat. Pokud mu je i tak licence vydána, je třeba chránit jeho dobrou víru. Tak tomu bylo právě i ve věci *FVE Tuchlovice*, ve které žadatel o licenci předložil ve své žádosti o licenci doklad (zákaz užívání stavby pro její nedokončenost), z něž bez jakýchkoliv pochybností vyplývalo, že FVE nebyla v době provedení revize dokončena. Jak již bylo výše uvedeno, v nyní projednávané věci OZNR však k vydanému rozhodnutí stavebního

pokračování

úřadu ze dne 14. 12. 2010 nepřistupovala jako k rozhodnutí, které by prokazovalo nedokončenost stavby. Tomu odpovídá i následně zvolená obrana OZNR v řízení před krajským soudem. V její replice ze dne 22. 2. 2016 uvedla k místnímu šetření ze dne 14. 12. 2010, že „statutární zástupci osoby zúčastněné na řízení přijeli na místo samé, tedy na místo faktické realizace FVE Jeníkov, kde se zástupci stavebního úřadu společně vešli do areálu FVE Jeníkov, zkontrolovali vizuálně či pohledově FVE Jeníkov, tedy jednotlivé, ale nikoliv všechny stringy s fotovoltaickými panely, trafostanici, etc a následně podepsali zástupcům stavebního úřadu prezenční listinu. Osoba zúčastněná na řízení prohlašuje, že vizuálně byla FVE Jeníkov zcela kompletní a dokončená, neboť konstrukce byly osázeny fotovoltaickými panely, technologické kiosky s měniči byly instalovány, trafostanice rovněž, etc.“ Ani v soudním řízení tedy OZNR netvrdila, že si byla vědoma, že FVE Jeníkov nebyla dokončena a nezastírala tuto okolnost před žalovaným, naopak se klonila k tomu, že dokončena byla, což odpovídá její žádosti o vydání rozhodnutí o povolení zkušebního provozu, o které by nemohla žádat, pokud by elektrárna nebyla dokončena.

[80] Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 sice podle svého textu výrokem I. povolilo i předčasné užívání stavby fotovoltaické elektrárny, ale tento výrok byl zjevnou chybou, jelikož stavební úřad zamýšlel vydat rozhodnutí o zkušebním provozu. Tomu odpovídala žádost OZNR, místní šetření, název rozhodnutí, ostatní výroky rozhodnutí, jeho odůvodnění a poučení. OZNR toto rozhodnutí jako rozhodnutí o zkušebním provozu rovněž chápala a nakládala s ním tak i v řízení před žalovaným. Jak ostatně OZNR uvedla ve vyjádření ke kasační stížnosti, bylo jí lhostejné, zda jí bude vydáno rozhodnutí o předčasném užívání stavby, či zkušebním provozu, jelikož obě rozhodnutí byla v licenčním řízení postavena na roveň. Rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 by tak neprokazovalo dobrou víru OZNR, ani pokud by revizní zpráva vyznívala tak, že se vztahuje k celé elektrárně, a žalovaný z něj zároveň nemohl seznat, že elektrárna nebyla ke dni vydání rozhodnutí dokončena.

[81] Nejvyšší správní soud doplňuje, že pokud Ústavní soud svůj závazný právní názor zamýšlel pouze v tom rozsahu, aby správní soudy více vysvětlily rozdíl projednávané věci od rozsudku *FVE Tuchlovice*, a nikoliv tak, jak je rozvedeno výše (bod [79] a násl. tohoto rozsudku), že rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 je nutno (za důkazního stavu, který byl v době rozhodování Ústavním soudem) považovat za dokument, ze kterého plyne nedokončenost FVE Jeníkov, pak je kasační soud toho názoru, že výše dostatečně vysvětlil odlišnost nyní projednávané věci od věci *FVE Tuchlovice* ve vztahu k rozhodnutí ze dne 14. 12. 2010. Tento názor Nejvyššího správního soudu samozřejmě platí i za situace, že Ústavní soud správní soudy zavázal ke zhodnocení, že rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 prokazuje nedokončenost FVE Jeníkov. Jak bylo ukázáno v bodě [79], v řízení před krajským soudem byl doplněn skutkový stav, který se tak změnil od toho, jež posuzoval Ústavní soud.

[82] OZNR ve vyjádření ke kasační stížnosti namítala, že žalovaný měl v době vydání rozhodnutí o licenci k dispozici i protokol o průběhu ústního jednání spojeného s místním šetřením z 14. 12. 2010, ve kterém je uvedeno, že stavba byla vybudována z 90 %. Ze správního spisu žalovaného však neplyne, že by měl k dispozici i tento protokol o průběhu ústního jednání. Ve správním řízení OZNR předložila žalovanému rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2010 dvakrát (viz bod [77] tohoto rozsudku). V obou přípisech, kterými rozhodnutí stavebního úřadu předložila, je jako příloha uvedeno pouze toto rozhodnutí, nikoliv též protokol o průběhu ústního jednání. Žalovaný tak tento protokol neměl v době rozhodování k dispozici. I kdyby jej však k dispozici měl, nemohly by z něj plynout pochybnosti o dokončenosti stavby, pokud jde o části, které podléhají revizi. V daném protokolu je přesně uvedeno následující: „*Stavba FVE je zpracována (vybudována) z 90 %, nejsou dokončeny terén. úpravy. Z předložených dokladů bylo zjištěno, že tuto část stavby lze povolit ke zkušebnímu provozu, viz fotodokumentace. Závěr – Na stavbu lze vydat zkušební provoz.*“ Z daného je zřejmé, že nedokončenost stavby se týkala nepodstatných částí,

tedy konkrétně terénních úprav, přičemž je otázkou, zda jejich dokončení bylo vůbec potřebné k povolení zkušebního provozu. Ostatně takto v průběhu řízení před správními soudy prezentovala stav elektrárny i OZNŘ. K tomu lze odkázat zejména na předposlední stranu jejího vyjádření ze dne 22. 2. 2016 (č. l. 210 spisu krajského soudu). Zde například uvedla: „*O tom, že FVE Jeníkov byla skutečně dokončena se osoba zúčastněná na řízení přesvědčila dne 14. 12. 2010 'na vlastní oči', následně byla udělena licence [...]*“. Z protokolu o průběhu ústního jednání spojeného s místním šetřením z 14. 12. 2010 tak žalovaný nemohl seznat, ani kdyby jej měl k dispozici, že by fotovoltaická elektrárna nebyla v době provádění revize osazena fotovoltaickými panely.

[83] Nedokončenost elektrárny nemohl žalovaný seznat ani z předložené revizní zprávy. Ta totiž žádným způsobem nevypovídala nic o stavu elektrárny jako celku a revidovala pouze kabelové soubory DC částí (viz závěry znalců v bodě [29] tohoto rozsudku). V posuzované věci tak nebyl v řízení předložen žádný doklad, ze kterého by žalovaný mohl zjistit, že fotovoltaická elektrárna nebyla ve stavu, ve kterém by mohla obdržet rozhodnutí o licenci. Zjednodušeně řečeno to znamená, že v nyní projednávané věci se mohl žalovaný domnívat, že FVE Jeníkov je dokončena, jen mu nebyly předloženy dostatečné podklady pro ověření její bezpečnosti. Oproti tomu u *FVE Tuchlovice* muselo být žalovanému zřejmé, že elektrárna vůbec dokončena není.

[84] Z podání vysvětlení revizního technika na policii dne 4. 11. 2014 a 25. 9. 2015 stěžovatel dovozoval, že si revizní technik byl vědom povinnosti revidovat i fotovoltaické panely. Povinnosti revidovat fotovoltaické panely si měl být dle stěžovatele revizní technik vědom i z čl. 61.2.2 technické normy ČSN 33 2000-6 a z projektové dokumentace, jež zahrnul do podkladů revizní zprávy. Tato otázka však není pro posuzovanou věc již podstatná, jelikož se ukázalo, že žalovanému předložená revizní zpráva ze dne 19. 11. 2010 není výchozí revizní zpráva celé elektrárny, o čemž byl revizní technik přesvědčen. Ať už byl revizní technik jakéhokoliv názoru ohledně povinnosti revidovat fotovoltaické panely, revizní zpráva, kterou vyhotovil, se týkala pouze kabelových souborů DC částí. V době provedení revize tak nepostupoval vědomě chybně.

#### ***VI.D Poukaz na rozpor vyhlášky č. 426/2005 Sb. s Ústavou***

[85] OZNŘ namítala, že vyhláška č. 426/2005 Sb. je v rozporu s Ústavou. Toto dovozovala z názoru, že její § 9 písm. a) až d) je duplicitní a v rozporu s § 119 stavebního zákona a s § 5 odst. 3 energetického zákona. Přestože kasační soud nemá povinnost vypořádávat argumentaci OZNŘ, která nepodala kasační stížnost, OZNŘ poukázala na skutečnosti, ke které by musel Nejvyšší správní soud přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[86] Soud provedl důkaz důvodovou zprávou k vyhlášce č. 363/2007 Sb., kterou došlo k novelizaci vyhlášky č. 426/2005 Sb. Z důvodové zprávy mělo dle OZNŘ vyplývat, že se splnění technických předpokladů energetických zařízení mělo prokazovat kolaudačním rozhodnutím, tedy nikoliv revizní zprávou. To však z dané důvodové zprávy nevyplývá. Ta, pokud jde o rozhodná ustanovení, tedy § 9 písm. a) až d), který upravoval nová zařízení, pouze uváděla, že je třeba v souladu s nově přijatým stavebním zákonem zapracovat také případy, kdy je vydáváno časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby před jejím dokončením nebo situaci, že kolaudační souhlas lze vydat jen po provedení zkušebního provozu. Stěžovatelem zmiňovaná část odůvodnění se vztahovala k § 9 písm. f), které se týkalo již používaných zařízení, kde se skutečně hovořilo v důvodové zprávě o tom, že u určitých zařízení by měl postačovat pouze kolaudační souhlas či kolaudační rozhodnutí. Nicméně ani tato část odůvodnění neodpovídala zcela jasnému textu nakonec přijatého znění novely vyhlášky č. 426/2005 Sb., která i v těchto případech počítala se souběžným předložením revizní zprávy. Naopak z rozhodného znění § 9 vyhlášky 426/2005 Sb. je zcela zřejmé, že vedle aktů stavebního úřadu bylo souběžně

pokračování

vyžadováno předložení dokladu prokazujícího splnění požadavků k zajištění bezpečnosti práce stanovených zvláštním právním předpisem, přičemž danou novelou bylo doplněním závorky výslovně uvedeno, že se má jednat o zprávu o revizi. I pokud by se tedy jednalo o text důvodové zprávy, který se týká rozhodných ustanovení, pak k tomu NSS uvádí, že určitý nedostatek nebo nepřesnost důvodové zprávy nemůže prolomit jednoznačné znění právního předpisu.

[87] Otázkou týkající se duplicity daných povinností se zabýval NSS již v kapitole III.F rozsudku sp. zn. 9 As 146/2016, ve které dospěl k závěru, že nelze zaměňovat prokázání bezpečnosti revizní zprávou s prostým předložením rozhodnutí o povolení ke zkušebnímu provozu. I kdyby byla daná povinnost předložit různé doklady duplicitní, jak namítá OZNR, nelze z toho dovodit, že by z toho důvodu byla daná úprava i protiústavní. Nelze rovněž odhlédnout od všech výše zmíněných rozhodnutí NSS a Ústavního soudu, které považovaly předložení revizní zprávy v řízení o vydání licence za podstatné. Implicitně z nich tak vyplývá, že soudy danou úpravu nepovažovaly za protiústavní, jinak by danou vyhlášku nemohly aplikovat. Lze poukázat i na stěžovatelem zmiňované usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3490/16, kterým Ústavní soud odmítl ústavní stížnost, ve které stěžovatel namítal protiústavnost § 9 písm. a) až d) vyhlášky č. 426/2005 Sb. Nutnost ověření bezpečnosti vyplývá i z energetického zákona jako samostatný důvod vedle stavebního povolení Podle § 5 odst. 7 energetického zákona *technické předpoklady se považují za splněné u energetického zařízení, u kterého je osvědčena jeho bezpečnost v rozsahu a za podmínky stanovených právními a ostatními předpisy ke zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a v souladu s technickou dokumentací. Pokud je energetické zařízení stavbou, musí žadatel o udělení licence rovněž prokázat, že je oprávněn stavbu užívat nebo jinak provozovat.* Nelze vyloučit, že by postačovalo i rozhodnutí stavebního úřadu vydané podle stavebního zákona, avšak žalovaný měl prostor při vydání vyhlášky pro úvahu, co konkrétně bude v rámci licenčního řízení u ověření technických předpokladů vyžadováno. Rozsáhlý rozbor OZNR o pozdějších novelizacích vyhlášky a názorech orgánů na potřebnost či nepotřebnost opakovaného předkládání revizních zpráv je pro posouzení věci nerelevantní.

#### **VI.E Námitka dodání rozvaděčů po dni vykonání revize**

[88] Stěžovatel namítal, že 19. 11. 2010 (den po ukončení revize) byly na stavbu dodány rozvaděče, což vyplývá z dodacích listů a cenové nabídky společnosti BREMA SK s.r.o. Nikdo zároveň nezpochyboval, že rozvaděče měly být revizním technikem kontrolovány. Z toho stěžovatel dovozuje, že revizní technik postupoval vědomě chybně. Nejvyšší správní soud k dané otázce vedl dokazování, jelikož tato otázka se jevila pro věc podstatná. Jak však bylo rozebráno již shora, z výsledku revizního technika a znaleckých posudků vyplynulo, že revizní zpráva ze dne 19. 11. 2010 nebyla výchozí revizní zprávou celé fotovoltaické elektrárny, ale pouze revizní zprávou kabelových souborů DC částí. Pro posouzení toho, zda byla licence vydána v souladu se zákonem, tak již nebylo nutné zabývat se tím, zda byly na FVE Jeníkov dodány všechny rozvaděče. Tyto totiž nebyly předmětem revize, která byla předložena v licenčním řízení. Přestože se ukázalo, že měl stěžovatel pravdu v tom, že revizní zpráva byla vyhotovena ještě před dodáním všech rozvaděčů, není to pro posuzovanou věc důležité.

[89] Přes výše uvedené však Nejvyšší správní soud uvede, k jakým závěrům dokazováním dospěl, jelikož to může být podstatné pro navazující řízení před krajským soudem.

[90] V řízení před krajským soudem byl jako důkaz proveden dodací list č. DL[nečitelné]12100103 ze dne 4. 11. 2010 na celkem 250 kusů rozvaděčů, který byl podepsaný panem Vydrářem; dodací list č. DL[nečitelné]12100104 ze dne 11. 11. 2010 na celkem 88 rozvaděčů a dodací list č. DL[nečitelné]12100105 z 19. 11. 2010 na 23 rozvaděčů; cenová nabídka č. NR100181.3 od společnosti BREMA SK s.r.o. společnosti BREMA, spol. s r.o.,

ze dne 5. 11. 2010 na celkem 361 kusů rozvaděčů za 164 644 EUR vyhotovená na základě podkladů z emailu z 24. 9. 2010 s popisem „*Akcia: FVE Jeníkov*“ a faktura č. 0220348 mezi stejnými společnostmi za 361 kusů rozvaděčů na částku 164 644 Euro s textem „*Fakturujeme Vám za výrobu rozváděčů pro FVE Jeníkov na základě objednávky číslo M1002078 ze dne 5. 11. 2010*“ a dále textem „*Kontrakt: SR100058 [...] Objednávka: 1002078*“. Na všech dodacích listech je uvedeno „*Číslo objednávky : 072/10*“ a pod tím „*Kontrakt : SR100058*“.

[91] Vzhledem k tomu, že v předložených dokladech byly vzájemné nepřesnosti (např. objednávka je ze dne 5. 11. 2010, zatímco první dodací list již byl ze dne 4. 11. 2010; dodací list ze 4. 11. 2010 má jiný formát než zbývající dva dodací listy), ale zároveň v nich byly uvedeny i informace, které vzájemnou souvislost potvrzovaly, Nejvyšší správní soud vyzval společnost BREMA, spol. s r.o., a společnost KELEX s.r.o. (dříve vystupující pod obchodní firmou BREMA SK s.r.o.) k upřesnění skutečností týkajících se daných dodávek.

[92] V přípisu společnosti BREMA, spol. s r.o., ze dne 23. 11. 2020 je uvedeno, že mezi výše uvedenými doklady existuje vzájemná souvislost, dodávky byly realizovány a fakturovány dle zmíněných dokladů na stavbu FVE Jeníkov. Obě společnosti v té době měly stejného společníka, proto vzájemný obchod probíhal na základě kalkulace společných nákladů a dohodnuté obchodní příirážky. Bylo běžnou praxí, že se výrobky vyrobily a následně byla spočítána skutečná nákladová cena a až poté byla vytvořena příslušná cenová nabídka, na základě které byla vydána objednávka a k ní vystavena zaúčtovaná faktura. Bylo tedy možné, že zboží bylo odesláno dříve, než byly zpracovány všechny potřebné dokumenty.

[93] V přípisu společnosti KELEX s.r.o. ze dne 24. 11. 2020 je uvedeno, že cenová nabídka č. NR 100181.3 byla již třetí verzí původní nabídky, přičemž původní nabídka č. NR100181 byla datována 11. 10. 2010 a byla zpracována na základě podkladů ze dne 24. 9. 2010. Výše uvedené doklady mají vzájemnou souvislost. Rozdíl mezi datem objednávky (5. 11. 2010) a prvním dodacím listem ze dne 4. 11. 2010 je z toho důvodu, že se konečná cena aktualizovala, až bude zřejmé, jaká je reálná cena rozvaděče (materiál + práce) a aktualizovala se po vzájemné dohodě mezi dodavatelem BREMA SK s.r.o. a odběratelem BREMA, spol. s r.o.

[94] Na dodacím listu Dla[nečitelné]12100103 ze dne 4. 11. 2010 je podepsán pan V., který dle jeho sdělení v daný čas pracoval pouze na FVE Jeníkov. Na dodacím listu z 19. 11. 2010 sice není uveden podpis přebírajícího, avšak dle výše uvedených sdělení společnosti BREMA, spol. s r.o. a KELEX s.r.o. má i tento dodací list souvislost s dodacím listem ze dne 4. 11. 2010, uvedenou objednávkou a fakturou, přičemž všechny tyto doklady se týkají dodávky rozvaděčů na FVE Jeníkov. Chybějící podpis na straně přebírajícího tak není rozhodný. Obě společnosti, mezi kterými dodávka probíhala, potvrdily správnost těchto dokladů. Na posledním dodacím listu je uvedeno datum vydání tohoto dodacího listu, který uvádí vystavitel, tedy tehdy BREMA SK s.r.o. Maximálně tedy mohlo dojít k tomu, že by k převzetí zboží ze strany BREMA, spol. s r.o. došlo ještě později. Nepochybně se tak mohlo stát až po 18. 11. 2010.

[95] Z výše uvedených dokladů a přípisů obou společností tedy plyne, že na FVE Jeníkov byly dodány určité rozvaděče 19. 11. 2010.

## VII. Závěr, závazný právní názor a náklady řízení

[96] Názor krajského soudu spočívající v tom, že se právě posuzovaná věc nijak neliší od rozsudku *FVE Tuchlovice*, a proto je nutné chránit dobrou víru OZNR, není správný. Kromě posouzení neexistence dobré víry vycházející z nálezu *FVE Mořolov* učinil kasační soud i úvahy, ve kterých dospěl k závěru, že i pokud by revizní zpráva mohla vyznívat tak, že byla

pokračování

revidována celá elektrárna, ani pak by OZNR nebyla v dobré víře ve správnost vydaného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud dospěl i k závěru, že ani nepřeváží důvěra OZNR v zákonnost a neměnnost napadeného rozhodnutí nad veřejným zájmem. Tímto názorem je krajský soud v dalším řízení vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Otázka dobré víry i důvěry v zákonnost a neměnnost napadeného rozhodnutí je tímto rozsudkem NSS vyřešena a nebude již předmětem řízení před krajským soudem. Krajský soud se bude zabývat pouze dále vymezenou otázkou (bod [101] tohoto rozsudku), kterou specifikoval Ústavní soud v nálezu *FVE Mořolov*.

[97] Nejvyšší správní soud na úvod této části rozsudku uvádí, že dostát požadavkům nálezu *FVE Mořolov* je pro správní soudy dosti problematické. Ústavní soud zavázal správní soudy k tomu, aby v řízení o žalobě (tedy v řízení, ve kterém správní soudy vystupují pouze jako přezkumný orgán a otázky, které posuzují, jsou limitovány žalobními body, které nelze po lhůtě rozšířit) vystupovaly v pozici nalézacího soudu a samy zjišťovaly a posuzovaly otázky, které nebyly řešeny v předchozích řízeních. Pro takový postup však schází správním soudům výslovná zákonná opora a zejména se tím fakticky dostávají do pozice správního orgánu. Nález Ústavního soudu také není v některých směrech jednoznačný. Nejvyšší správní soud byl připraven vejít do ústavněprávního justičního dialogu s Ústavním soudem (nález ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, N 190/47 SbNU 465). K tomuto však nakonec nepřistoupil, jelikož si je vědom toho, že daný závěr vyslovil Ústavní soud pouze ve vztahu k řízením o přezkumu licence k výrobě elektrické energie ze solárních elektráren z dob „solárního boomu“ ke konci roku 2010. Z úřední činnosti je kasačnímu soudu známo, že nyní projednávaná věc je posledním nebo jedním z posledních řízení o žalobách podaných nejvyšším státním zástupcem proti licencím vydaným během zmíněného konce roku 2010. Nejvyšší správní soud tak vychází z toho, že precedenční účinky, které daný nález má, nebudou mít kromě nyní řešené věci, širší dopad. Nejvyšší správní soud proto upřednostnil zájem na rychlosti řízení a právní jistotě účastníků.

[98] Jak bylo naznačeno, Ústavní soud nebyl jednoznačný v tom, co po správních soudech požaduje, pokud dospějí k závěru, že převáží závažný veřejný zájem nad dobrou vírou oprávněného z rozhodnutí či nad jeho důvěrou v zákonnost a neměnnost takového rozhodnutí. V bodě 59 a 67 nálezu *FVE Mořolov* hovořil o zrušení rozhodnutí („pokud správní soud přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí“ a „bude-li rozhodnutí o licenci zrušeno ze strany správního soudu“). Nicméně v bodě 69 naopak uvedl, že ke zrušení rozhodnutí o licenci nemá dojít. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že v případě, že by správní soud výrokem zrušil licenci a v odůvodnění by uvedl, že licence je zrušená pouze po určité době v minulosti, u které seznal, že licence neměla být vydána, i tak by licence byla výrokem zrušená. V takovém případě by držitel licence podnikal pouze na základě odůvodnění rozsudku správního soudu až do doby vydání nové licence. Toto řešení je značně problematické a vyvstávají z něj další otázky procesního charakteru (jako například možnost prodloužení platnosti, navýšení výkonu fotovoltaické elektrárny nebo jiné změny takové „licence“). Pokud by naopak správní soudy nezrušily rozhodnutí, žalobu nejvyššího státního zástupce by zamítly a v odůvodnění by uvedly dobu, po kterou příjemce licence nebyl oprávněn pobírat výhody s licenci spojené, pak by zároveň kasační soud musel dovodit výjimku z přípustnosti podat kasační stížnost směřující pouze proti odůvodnění. Vzhledem k precedenční závaznosti daného nálezu se proto Nejvyšší správní soud snažil najít takové řešení, které předejde daným problémům a zároveň naplní smysl daného nálezu.

[99] Jak již bylo řečeno, věc spadá do druhé skupiny dle zmiňovaného nálezu *FVE Mořolov*. Ústavní soud uvedl, že u věcí spadajících do této skupiny je nutné zmírnit negativní dopady na oprávněnou osobu. Ústavní soud k postupu soudů v takových případech uvedl následující:



„67. Bude-li rozhodnutí o licenci zrušeno ze strany správního soudu se značným časovým odstupem, oprávněný z původního rozhodnutí nebude moci získat výkupní ceny, které mohl podle okolností věci více či méně legitimně očekávat v návaznosti na včasnou žádost o vydání licence, o níž měl Energetický regulační úřad zákonným způsobem rozhodnout: buďto ji vydat, nebo umožnit odstranění jejích nedostatků. Zejména pak ale nebudou podmínky stanovené pro nové výrobní (tedy i výrobní se zrušenou starou licenci a novou licenci vydanou s podstatným časovým odstupem) odpovídat nákladům, které oprávněný z původní licence v minulosti fakticky vynaložil na vybudování výrobní za jiných technických a ekonomických podmínek. Dotační politika státu v oblasti podpory fotovoltaických elektráren přitom spočívala (a spočívá) právě ve snaze kompenzovat vysoké náklady na pořízení příslušných technologií s ohledem na jejich postupný technický vývoj (bod 87 citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11).

68. Bude-li třeba s ohledem na všechny okolnosti věci poskytnout ochranu veřejnému zájmu, protože napadené rozhodnutí o udělení licence nemůže z hlediska zákonnosti či závažných vad řízení obstát, poskytnou ji správní soudy především zjištěním toho, k jakému datu by oprávněný z licence splnil požadavky pro její vydání. Takové zjištění bude v mnoha případech pouze přibližné a založené na volném soudcovském hodnocení více či méně určitých důkazů, nelze však na ně rezignovat (zde se nabízí využít zjištění o technickém a právním stavu výrobní z trestního řízení či řízení před Energetickým regulačním úřadem). Toto zjištění pak soud uvede ve svém rozhodnutí. To tak bude obsahovat nejen právní a skutkové důvody pro závěr o nezákonnosti napadeného rozhodnutí, důvody pro které závažný veřejný zájem převažuje nad dobrou vírou oprávněného z rozhodnutí či nad jeho důvěrou v zákonnost a neměnnost takového rozhodnutí, ale také závěr o tom, pro jaké období nelze udělenou licenci akceptovat.

69. Tento závěr soudu je zásadní pro posouzení toho, na jaké výkupní ceny bude mít oprávněný z rozhodnutí o udělení licence nárok. Určí totiž, od jaké doby by oprávněný z licence mohl legálně přijímat výboby spojené s licenci (a legitimně to předpokládat), pokud by nedošlo k pochybení ze strany veřejné moci a licence by byla vydána bezvadně, byť s pozdějším datem. Vzhledem k tomu, že ke zrušení rozhodnutí o licenci ovšem nedojde, projevuje se tento závěr i ve vymezení toho, na jakou část státní podpory formálně nárokovatelné podle cenových rozhodnutí Energetického regulačního úřadu nelze hledět jako legitimně získanou a legálně akceptovatelnou. V této části pak půjde o obohacení na úkor poskytovatele veřejné podpory bez spravedlivého důvodu, který bude možné buďto nevyplatit, či nárokovat zpět podle momentální podoby mechanismu poskytování této podpory. Pro potřeby jiných řízení pak je tento závěr správního soudu posouzením předběžné otázky.“

[100] Ústavní soud dovodil, že v případě, že převáží nutnost ochrany veřejného zájmu nad ochranou individuální dobré víry žadatele nebo důvěrou v zákonnost a neměnnost napadeného rozhodnutí (jako je tomu v nyní projednávané věci), budou se muset správní soudy zabývat otázkou, k jakému datu by žadatel o licenci mohl reálně obdržet rozhodnutí o udělení licence. Odůvodnění soudů má obsahovat vymezení, pro jaké období nelze udělenou licenci akceptovat, z čehož vyplyne, na jaké výkupní ceny bude mít oprávněný nárok. Nejvyšší správní soud dovodil, že nejsmysluplnějším řešením je, pokud v této situaci správní soudy nezruší svým rozsudkem rozhodnutí o udělení licence. Rozhodnutí o udělení licence zůstane formálně v platnosti, pouze nebude po určitou dobu v minulosti účinné a bude účinné až od v rozsudku stanoveného okamžiku. Takový způsob umožní ponechání licence oprávněnému (tedy minimalizaci zásahů do jeho sféry) a zároveň naplní potřebu ochrany veřejného zájmu (tedy ověření prokázání podmínky bezpečnosti fotovoltaické elektrárny a technické způsobilosti, přičemž až po tomto ověření měl žadatel o licenci získat nárok na výhodné ceny výkupu elektrické energie).

[101] Krajský soud tak v navazujícím řízení bude řešit pouze uvedenou otázku, tedy od kdy by OZNR mohla legitimně získat licenci k výrobě elektrické energie, pokud by žalovaný objevil nedostatečnost předložené revizní zprávy a vyzval OZNR k doplnění revizní zprávy, která prokazuje bezpečnost celé elektrárny. Toto posouzení bude záležet i na tom, kdy byla FVE



pokračování

Jeníkov dokončena, tedy osazena i všemi fotovoltaickými panely (viz závěry o dokončenosti fotovoltaické elektrárny v rozsudku *FVE Tuchlovice*). Nejvyšší správní soud nevyklučuje, že krajský soud dospěje k názoru, že FVE Jeníkov byla dokončena do konce roku 2010 a zároveň, že by OZNR legitimně licenci obdržela rovněž do konce roku 2010, čímž se na výši podpory za výkup elektrické energie nic nezmění. Nejvyšší správní soud se otázkou, kdy mohla OZNR legitimně obdržet rozhodnutí o licenci nezabýval sám, jelikož tuto otázku prozatím neřešil krajský soud, který se k ní má vyjádřit jako první.

[102] Přestože v konečném důsledku bude žaloba stěžovatele úspěšná, nezruší krajský soud napadené rozhodnutí svým rozsudkem ani žalobu nezamítne (s výjimkou stanovenou v následujícím bodě [103]). Namísto toho výrokem vymezí dobu, po kterou nelze považovat licenci za účinnou, tedy od data jejího vydání až do dne předcházejícího dni, ve kterém by OZNR licenci zřejmě řádně získala. Správní soudy nemají dle § 76 nebo § 78 s. ř. s. takový výrokový potenciál, aby vyslovily nyní požadované. Nicméně vzhledem k tomu, že takový závěr správních soudů je podstatný pro případné další řízení týkající se vymáhání nesprávně vyplacené podpory, je dle názoru NSS za účelem naplnění požadavku vyplývajících z nálezu *FVE Mořolov* na místě analogické užití § 87 odst. 2 s. ř. s., které soudu umožňují širší výrokový potenciál. Takové řešení je dle kasačního soudu jediné možné i z toho důvodu, že proti takovému výroku bude umožněno podat kasační stížnost a zároveň bude na první pohled zřejmé i pro případná navazující řízení, že vydaná licence OZNR je účinná od určité doby.

[103] V případě, že by však krajský soud dospěl k závěru, že licence měla být vydána ještě do konce roku 2010, je dle Nejvyššího správního soudu možné zvážit i zamítnutí žaloby. V takovém případě by totiž rozdíl v době, od které byla nyní vydaná licence v účinnosti (22. 12. 2010), od krajským soudem nově určené doby účinnosti (nejpozději 31. 12. 2010), byl tak minimální, že by dle kasačního soudu bylo možné zvažovat i to, zda je v takové situaci nutné prolamovat pravomoci vymezené správnímu soudu v § 78 s. ř. s.

[104] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně 30. září 2021

Petr Mikeš  
předseda senátu