

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu**

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaje), soudce Vladimíra Sládečka a soudce Davida Uhlíře ve věci ústavní stížnosti **FINE DECORATING a.s.**, se sídlem Křenová 504/53, 602 00 Brno, zastoupené Mgr. Romanem Klimusem, advokátem se sídlem Heršpická 813/5, 639 00 Brno, **proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 155/2016-224 ze dne 8. 6. 2017 a rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 84/2013-282 ze dne 9. 6. 2016 ve spojení s návrhem na zrušení ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 8/2016 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích**, za účasti Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Brně jako účastníků řízení a nejvyššího státního zástupce jako vedlejšího účastníka řízení, t a k t o:

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 155/2016-224 ze dne 8. 6. 2017 a rozsudkem Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 84/2013-282 ze dne 9. 6. 2016 b y l o p o r u š e n o právo stěžovatelky na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí s e r u š í.

III. Návrh na zrušení ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 8/2016 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, s e o d m í t á.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Rekapitulace dosavadního průběhu řízení před správními soudy

1. Včasnou ústavní stížností, která i v ostatním splňuje podmínky stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených soudních rozhodnutí, a to zejména pro porušení čl. 11 odst. 1, čl. 26 a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“). Stěžovatelka dále svoji ústavní stížnost doplnila o návrh na zrušení ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 8/2016 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích.

2. Z napadených rozhodnutí, jakož i vyžádaného soudního spisu, vedeného u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 62 A 84/2013, Ústavní soud zjistil, že nejvyšší státní zástupce se žalobou ve veřejném zájmu, podanou podle § 66 odst. 2 soudního

řádu správního (dále též „s. ř. s.“), domáhal zrušení rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 13154-12/2010-ERU ze dne 22. 12. 2010, kterým byla stěžovatelce udělena licence na výrobu elektřiny na dobu 25 let se vznikem oprávnění a termínem zahájení výkonu licencované činnosti ke dni nabytí právní moci rozhodnutí, a to pro celkový instalovaný sluneční výkon 4,998 MW pro provozovnu fotovoltaické elektrárny Jeníkov (dále též „FVE Jeníkov“), vymezenou na pozemcích parc. č. 317/1 a parc. č. 351/6 v katastrálním území Jeníkov u Duchcova.

3. Veřejný zájem nejvyšší státní zástupce shledal v tom, že pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí nebyly splněny podmínky stanovené zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění do 31. 12. 2010 (dále jen „energetický zákon“), a prováděcí vyhláškou k energetickému zákonu č. 426/2005 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích (dále jen „vyhláška č. 426/2005 Sb.“). Nejvyšší státní zástupce konkrétně namítl, že stěžovatelka nedoložila vlastnické a užívací právo k energetickému zařízení a že se ve správním spisu nenachází protokol o předání díla stěžovatelce zhotovitelem. Dále vyzdvihl nedostatky doložení technických předpokladů, zejména nedoložení stanoviska Technické inspekce České republiky. Ohledně revizní zprávy nejvyšší státní zástupce uvedl, že se týká jen nízkonapěťových instalací. Poukázal na rozpory v jednotlivých dokumentech co do celkového instalovaného výkonu, jakož i na rozpor ve specifikaci panelů v revizní zprávě a ve smlouvě o dílo. Závěrem nejvyšší státní zástupce zpochybnil prokázání finančních předpokladů na straně stěžovatelky.

4. O žalobě nejprve rozhodl Krajský soud v Brně rozsudkem č. j. 62 A 84/2013-112 ze dne 29. 1. 2015 tak, že ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. v celém rozsahu zamítl, když žádný z žalobních bodů neshledal důvodným. Proti tomuto rozhodnutí podal nejvyšší státní zástupce kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 9 As 30/2015-70 ze dne 15. 12. 2015 vyhověl, napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Kasační soud jej zrušil částečně z důvodu nepřezkoumatelnosti, nesprávného posouzení průkaznosti rozhodnutí o uvedení stavby do zkušebního provozu o bezpečnosti elektrárny a nesprávného posouzení rozporů výchozí revizní zprávy.

5. O žalobě posléze rozhodl Krajský soud v Brně v záhlaví označeným rozsudkem, jímž rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 13154-12/2010-ERU ze dne 22. 12. 2010 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud se v napadeném rozsudku opětovně zabýval otázkami doložení vlastnického či užívacího práva k elektrárně i prokázáním finančních předpokladů, ve kterých se však s žalobními námitkami neztotožnil. Částečně dal nejvyššímu státnímu zástupci za pravdu jen v otázce doložení technických předpokladů. V této souvislosti krajský soud uvedl, že bylo prokázáno, že revizní technik vyhotovil revizní zprávu 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. K otázce dobré víry krajský soud uvedl, že ji nelze spatřovat v tom, že stěžovatelce mělo být dílo dodatelem dodáno tzv. na klíč, včetně revizní zprávy. Navíc jí ani tento pasivní přístup přiznat nelze, jelikož v průběhu výstavby byla zhotovitelem informována o změně počtu a typu fotovoltaických panelů. Krajský soud uzavřel, že revizní zpráva tedy nemohla být dostatečným podkladem pro vydání rozhodnutí o udělení licence, neboť neprokazovala bezpečnost, a tím ani technickou

způsobilost energetického zařízení. Dobrou víru ve správnost napadeného rozhodnutí stěžovatelka nenabyla.

6. Posledně uvedený rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud v záhlaví citovaným rozsudkem tak, že ji jako nedůvodnou zamítl. Kasační soud s odkazem na svoji judikaturu ve věci Zonas (rozsudek č. j. 7 As 331/2015-136 ze dne 15. 6. 2016) a Tuchlovice (rozsudek č. j. 2 As 313/2015-492 ze dne 30. 3. 2017) uvedl, že v případě tak závažné vady jako je chybnost revizní zprávy spočívající v deklarování revize neexistujících instalací bude možno přiznat ochranu právům nabytým v dobré víře zpravidla v takovém případě, kdy žadatel o licenci žádným způsobem nezakrýval, že jeho elektrárna nebyla v době vyhotovení revizní zprávy dokončená. Toto může typově nastat zpravidla pouze tehdy, když byl ve správním řízení předložen podklad, ze kterého plyne, že elektrárna dokončená nebyla. To však dle názoru kasačního soudu nebyl případ stěžovatelky, v němž za revidovanou elektroinstalaci byly považovány i samotné fotovoltaické panely, kterými však elektrárna ještě osazena nebyla. Nelze akceptovat názor, že by revizní zpráva pouze popisovala stav, v jakém se má elektrárna nacházet v budoucnu dle projektové dokumentace, a to z toho důvodu, že revizní zpráva je v těchto částech mimo jiné psaná v přítomném čase, nikoliv v čase budoucím. Soud se ztotožnil s názorem nejvyššího státního zástupce, že revizní technik nemohl být v dobré víře, že vyhotovil revizní zprávu řádně a s odbornou péčí, když v ní opakovaně zmínil i fotovoltaické panely a jejich vzájemné propojení, i když je nemohl revidovat.

II.

Rekapitulace námitek obsažených v ústavní stížnosti

7. Stěžovatelka v ústavní stížnosti a jejích doplněních s odkazem na prvotní rozhodnutí krajského soudu v dané věci namítla, že není možné dojít k závěru, že by zde existoval natolik závažný důvod pro zrušení rozhodnutí o udělení licence, který by vyvážil rizika a negativní důsledky zpětného přehodnocení právních vztahů založených tímto rozhodnutím, které se projeví v její majetkové sféře. Stěžovatelka je toho názoru, že zjištěné vady, dají-li se vůbec nazývat vadami, rozhodně nezakládají pochybení natolik závažné, že by bylo třeba upřednostnit zrušení licence před ochranou dobré víry a právní jistoty a zejména před jejím ústavně zaručeným právem na podnikání. O to spíše za situace, kdy je FVE Jeníkov více než 6 let bezzávadně provozována a při jejím provozování se neobjevily žádné problémy.

8. Stěžovatelka dále namítla, že v jejím případě došlo k porušení zásady legitimního očekávání na shodné rozhodování soudů ve skutkově a právně srovnatelných případech. Poukázala na rozhodnutí ve věci Tuchlovice (vzpomínaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 313/2015-492 ze dne 30. 3. 2017) a uvedla, že revizní zprávy jsou v zásadě shodné, neboť i v té vztahující se k FVE Tuchlovice byly fotovoltaické panely rovněž zmíněny, a to v ještě větší míře, včetně jejich parametrů. Z toho dle stěžovatelky vyplývá, že argument, že revizní zpráva v případě FVE Tuchlovice nemohla vyvolat dojem, že FVE byla revidována již přitom osazena FV panely, je nesprávný, což stěžovatelka dokládá zprávami o výchozí revizi FVE Jeníkov a FVE Tuchlovice. Nejvyšší správní soud tak dle jejího přesvědčení uspokojivě nevysvětlil rozdíly mezi vyhovujícím rozhodnutím a potřebou ochrany dobré víry ve věci Tuchlovice a nyníjším zamítavým rozhodnutím v její neprospěch. Hodlal-li se příslušný senát Nejvyššího správního soudu odchýlit od jiného svého

dřívějšího rozhodnutí, bylo jeho povinností předložit věc rozšířenému senátu, což se nestalo. Podobně i otázka odkazu na zhotovení díla dodavatelem na klíč, včetně revizní zprávy, coby dokladu dobré víry uváděného oběma stěžovatelkami, byla v obou zmíněných věcech řešena odlišně bez bližšího odůvodnění. Zatímco nynější stěžovatelce tento odkaz byl vytýkán, ve věci Tuchlovice jí tatáž obhajoba k tíži nešla.

9. Stěžovatelka soudům rovněž vytkla pomínutí skutečnosti, že jednoznačné řešení, kdy měla či mohla být revizní zpráva vyhotovena, nepřinesly ani nejvýznamnější akademické znalecké autority v České republice, které se v odpovědi na tuto otázku rozcházejí. Též problematika náležitostí revizních zpráv nebyla dle stěžovatelky v rozhodné době vyjasněna. Stěžovatelka k tomu poznamenala, že po 26. 10. 2010 začala platit nová pravidla provozování distribuční soustavy, schválená Energetickým regulačním úřadem. Ta stanovila, že aby mohla být fotovoltaické elektrárna připojena do sítě, museli investoři doložit distributorovi revizní zprávu, nicméně tu nebylo možno vyhotovit, dokud elektrárna nebyla připojena k síti, tedy pod napětím. Revizní technik musel ověřit, že zapojená elektrárna je bezpečná pro pracovníky, jinak revizní zprávu nesměl vydat. Současně ale distributor nesměl elektrárnu zapojit, dokud nedostal zprávu od revizního technika. Tato situace je dle stěžovatelky vrcholně absurdní. Energetický regulační úřad tedy před schválením prvního paralelního připojení požadoval doložení zprávy o výchozí revizi, o níž musel vědět, že nemůže splňovat náležitosti, které podle příslušných norem splňovat měly. Tedy byl to primárně stát, který znemožnil provádění a vydávání revizních zpráv v souladu se zákonem u nově budovaných elektráren.

10. Stěžovatelka upozornila i na skutečnost, že stavba FVE Jeníkov ode dne 15. 12. 2010 splňuje všechny podmínky stanovené § 5 energetického zákona, který požaduje bezpečnost energetického zařízení a právo užívání jako podmínky pro udělení licence k podnikání v energetických odvětvích. To dle stěžovatelky plyne z celé řady provedených kontrol, šetření a v neposlední řadě i z kolaudačního souhlasu. Stěžovatelka v tomto směru odkázala na kompletní stanovisko soudního znalce k bezpečnosti FVE Jeníkov od 15. 12. 2010 do 15. 8. 2017, které nechala vypracovat formou soudně-znaleckého posudku renomovaným soudním znalcem, specialistou na obnovitelné zdroje, speciálně na fotovoltaiku, a které Ústavnímu soudu předložila. Uvedené dle stěžovatelky dokládá i stanovisko Technické inspekce České republiky TICR/3231/2016 ze dne 5. 2. 2016 k revizním zprávám FVE Jeníkov, vypracované na žádost policejního orgánu, které uvádí, že revizní zprávy mají všechny zákonem předepsané náležitosti. Dále toto stanovisko uvádí, že v den provedení předložených revizí, tedy 18. 11. 2010, nebyla dokončena montáž fotovoltaických panelů, a tedy ani připojení těchto panelů. Chybí tedy výchozí revizní zpráva po dokončení zapojení fotovoltaických panelů včetně připojení, kde se provádějí kontrolní měření. Tento závěr o absenci další revizní zprávy je dle stěžovatelky v příkrém rozporu se závěry soudů nižší instance, jež autoritativně konstatovaly neplatnost stávající revizní zprávy ev. č. 100NN2010, nicméně k ní Technická inspekce ČR explicitně uvádí, že má veškeré náležitosti požadované právními předpisy. Stěžovatelka tak má za to, že výkladové či interpretační spory samotných orgánů státní moci stran problematiky, náležitostí a časové posloupnosti revizních zpráv k fotovoltaickým elektrárnám jsou dodnes nevyřešeny, jejich rozpolcenost je přetrvávající a chtít přičítat její negativní důsledky k tíži fyzických či právnických osob realizujících v roce 2010 výstavbu fotovoltaických elektráren je dle názoru stěžovatelky v rozporu s elementárními principy právního státu.

11. Stěžovatelka rovněž poukázala na problematiku osazování fotovoltaických panelů s označením „CE“ do namontovaných již zrevidovaných elektrických zařízení. Dle ní ještě v roce 2013 (téměř 3 roky po ukončení licenčního řízení) jednoznačně dle zákona č. 22/1997 Sb. Technická inspekce České republiky v dopisu svého ředitele pod zn. 2005/OT01./13 ze dne 11. 7. 2013 uváděla, že jednotlivé samostatné díly technického zařízení FVE jsou zpravidla uvedeny na trh jako stanovený výrobek. V těchto případech se na těchto zařízeních výchozí revize neprovádí, protože bezpečnost zpravidla deklaruje výrobce na zařízení označením „CE“.

12. Stěžovatelka ve svém posledním doplnění ústavní stížnosti ze dne 19. 6. 2018 spojila s ústavní stížností návrh na zrušení ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 8/2016 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích (dále též „licenční vyhláška“). Stěžovatelka pokládá napadené ustanovení licenční vyhlášky za rozporné s ustanovením § 119 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jakož i s ustanovením § 5 odst. 7 energetického zákona, neboť pouhé „zprávy o výchozí revizi“ samy o sobě nemohou v žádném případě prokázat bezpečnost stavby energetického zařízení tak, jak ji požaduje energetický a stavební zákon. Dále má stěžovatelka za to, že požadavek licenční vyhlášky na předložení zprávy o výchozí revizi energetického zařízení je zcela neurčitý a nepřezkoumatelný mimo jiné i proto, že není definován v žádných zákonech, prováděcích předpisech, technických předpisech či technických normách. Tuto svoji argumentaci v uvedeném doplnění podrobně rozvedla.

III.

Vyjádření účastníků, vedlejších účastníků a replika stěžovatelky

13. Ústavní soud vyzval v souladu s ustanovením § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu Nejvyšší správní soud a Krajský soud v Brně jako účastníky řízení a nejvyššího státního zástupce a Energetický regulační úřad jako vedlejší účastníky řízení, aby se vyjádřili k projednávané ústavní stížnosti.

14. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatelka v kasační stížnosti žádným způsobem nerozporovala závěr krajského soudu, že elektrárna nebyla v době vyhotovení revizní zprávy dokončena, když nebyla osazena fotovoltaickými panely. Sama naopak dodala, že v optice toho, jakým způsobem měla být dle pozdější judikatury revize provedena, nepostupoval revizní technik správně. Nejvyšší správní soud zopakoval, že chybnost revizní zprávy spočívající v deklarování revize neexistujících instalací je tak závažná vada, při jejímž výskytu lze přiznat ochranu nabytým právům zpravidla pouze za situace, kdy žadatel o licenci žádným způsobem nezakrýval, že jeho elektrárna nebyla v době vyhotovení revizní zprávy dokončena. K rozdílu s věcí Tuchlovice kasační soud podotkl, že v nynější věci však na rozdíl od FVE Tuchlovice ve správním spisu nebyl založen žádný dokument, z něhož by vyplývaly pochybnosti o dokončenosti elektrárny. Pokud jde o zbylé argumenty, Nejvyšší správní soud vyjádřil své přesvědčení, že se s nimi již náležitě vypořádal ve svém rozsudku. Navrhl, aby Ústavní soud buď odmítl ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou, anebo ji zamítl jako nedůvodnou.

15. Krajský soud v Brně ve svém vyjádření zcela odkázal na odůvodnění svého rozsudku.

16. Energetický regulační úřad se k ústavní stížnosti nevyjádřil, čímž se současně svého postavení v tomto řízení vzdal (§ 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 101 odst. 4 občanského soudního řádu). Proto s ním Ústavní soud již dále nejednal.

17. Nejvyšší státní zástupce ve vyjádření uvedl, že ústavní stížnost pokládá jednak za nepřípustnou, jednak i za nedůvodnou. Ústavní stížnost je dle něj nepřípustná, neboť v důsledku rozsudku krajského soudu byla věc vrácena Energetickému regulačnímu úřadu zpět do fáze správního řízení o udělení licence. Nebylo-li tedy řízení o žádosti stěžovatelky o udělení licence skončeno, pak nemohou být dány podmínky, aby Ústavní soud ve věci rozhodoval. Otázka, zda stěžovatelce bude licence udělena či nikoli, má být po vrácení věci krajským soudem opětovně předmětem licenčního řízení, jehož výsledky nelze předjímat. Princip subsidiarity ústavní stížnosti neumožňuje, aby Ústavní soud zasahoval do běžícího správního řízení. Nejvyšší státní zástupce je přesvědčen, že shodně se k otázce nepřípustnosti ústavní stížnosti v typově stejných věcech vyslovil Ústavní soud např. v usneseních ze dne 23. 2. 2016, sp. zn. III. ÚS 2285/15, ze dne 19. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 380/16 a ze dne 3. 4. 2017, sp. zn. II. ÚS 755/17.

18. Nejvyšší státní zástupce stran věci samé opětovně zaujal stanovisko, že stěžovatelka dosáhla udělení licence, aniž doložila splnění elementárních podmínek. Stěžovatelka byla zodpovědná za úspěch i neúspěch podané žádosti. Pakliže v licenčním řízení předložila vyloženě nepravdivý podklad (nepravdivou revizní zprávu), přičemž nedoložení podmínek se týkalo tak zásadní okolnosti, jakou je bezpečnost energetického zařízení. O tom, že revizní technik při vyhotovení revizní zprávy postupoval minimálně vědomě chybně, svědčí ta okolnost, že za revidovanou elektroinstalaci výslovně označil i tu, která dokončena nebyla. Ústavní stížnost je dle mínění nejvyššího státního zástupce ve své podstatě polemikou se skutkovými závěry napadených rozhodnutí o okolnostech vylučujících dobrou víru stěžovatelky. Závěry správních soudů jsou v této otázce nicméně logické a správné, přičemž korespondují s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu v obdobných věcech.

19. Nejvyšší státní zástupce odmítl argumenty stěžovatelky stran nedůvodně rozdílného zacházení v porovnání s věcí Tuchlovice a ztotožnil se s vysvětlením rozdílu Nejvyšším správním soudem. Setrval na východisku, dle něhož podstatou v této věci bylo konkrétní posouzení, zda revizní zpráva může deklarovat bezpečnost neexistujících instalací. Instalace, které neexistují, nemají žádné vlastnosti; nemohou být ani bezpečné, ani nebezpečné. Nejvyšší státní zástupce uzavřel, že považovat revizní zprávu za těchto okolností za důkaz způsobilý objasnit skutkový stav by znamenalo tolerovat jeho nepravdivost.

20. Ústavní soud nezasílal vyjádření Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze ani Nejvyššího státního zastupitelství stěžovateli k replice, protože v nich nejsou uvedeny žádné jiné (nové) skutečnosti, než které se nacházejí v napadených rozhodnutích. Ústavní soud v dané věci nenařídil ústní jednání, neboť od něj neočekával další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV. Vlastní přezkum Ústavním soudem

21. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny požadavky kladené na věcné projednání ústavní stížnosti, a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, advokátem zastoupenou a oprávněnou stěžovatelkou (byla účastnicí řízení před Krajským soudem v Brně a Nejvyšším správním soudem), jež vyčerpala všechny procesní prostředky, které jí zákon k ochraně práv poskytuje. Ústavní stížnost je proto též přípustná. Namítal-li v tomto ohledu nejvyšší státní zástupce nepřípustnost ústavní stížnosti, již dovozoval ze skutečnosti, že v důsledku napadeného rozsudku krajského soudu byla věc vrácena Energetickému regulačnímu úřadu zpět do fáze správního řízení o udělení licence, Ústavní soud ve shodě se svými dřívějšími rozhodnutími vydanými v obdobných věcech, a sice nálezy sp. zn. II. ÚS 3189/16 ze dne 3. 4. 2018 a sp. zn. I. ÚS 946/16 ze dne 30. 5. 2018, konstatuje, že k takovému závěru v souzené věci dojít nelze, jelikož tato rozhodnutí shledávají neukončenost řízení a možnost poskytnutí ochrany právům stěžovatelů v možnosti vydat novou licenci. S nyní řešenou věcí se ovšem pojí dva relativně samostatné právní problémy, které je třeba odlišovat, a to právo stěžovatelky podnikat v licencovaném odvětví závislé na existenci licence a právo stěžovatelky na konkrétní výši státní podpory závislé na uvedení fotovoltaické elektrárny do provozu k určitému datu na základě takové licence.

22. Jak již Ústavní soud judikoval ve shora citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 946/16, závěr o nepřípustnosti by byl na místě v procesní situaci, v níž by otázky vznesené stěžovatelkou bylo možno v dalším řízení řešit, případně jiným způsobem poskytnout ochranu její právům. Takovou možnost ovšem vedení licenčního řízení před Energetickým regulačním úřadem, případně řízení před správními soudy, neskýtá. Energetický regulační úřad rozhodne o udělení licence na základě splnění podmínek pro její udělení a v licenci uvede den vzniku oprávnění k licencované činnosti [§ 8 odst. 1 a odst. 2 písm. e) energetického zákona]. Jde přitom o správní rozhodnutí konstitutivní povahy, kdy udělením licence správním rozhodnutím Energetický regulační úřad zakládá oprávnění žadatele o licenci podnikat v energetickém odvětví s účinky *ex nunc*, tedy od udělení licence (srov. bod 17 cit. nálezu). Zrušil-li tedy Krajský soud v Brně nyní napadeným rozsudkem ze dne 9. 6. 2016 rozhodnutí o udělení licence z 31. 12. 2010 s odstupem několika let a věc vrátil Energetickému regulačnímu úřadu k dalšímu řízení, je z výše uvedeného zřejmé, že v tomto dalším řízení bude Energetický regulační úřad rozhodovat o udělení licence ke dni případného rozhodnutí, nikoliv opět ke dni 31. 12. 2010. To ve svém důsledku znamená, že zohledněn bude muset být i způsob poskytování státní podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů. Nejde totiž jen o to, od jaké doby by stěžovatelka byla oprávněna k výkonu licencované činnosti, ale zejména o to, že různá míra státní podpory je vázána na datum uvedení výroby do provozu.

23. Nedostatek oprávnění k výkonu licencované podnikatelské činnosti tedy sice lze v novém řízení odstranit vydáním nové licence, ale v dalším správním či případně i soudním řízení může být poskytnuta ochrana pouze právu stěžovatelky podnikat za zákonem stanovených podmínek. Vydáním nové licence však už nelze ovlivnit podmínky státní podpory, za nichž je tato podnikatelská činnost vykonávána. Nové licenční řízení se touto otázkou zabývat nemůže a ani v navazujícím řízení před správními soudy stěžovatelka nemá jak dosáhnout ochrany svého tvrzeného práva, které má ve své podstatě spočívat v nároku na výkupní ceny elektřiny pro výroby uvedené

do provozu do 31. 12. 2010. V řízení před správními soudy lze totiž řešit pouze otázku zákonnosti nového rozhodnutí o udělení licence. Za stávajícího právního stavu, který neumožňuje navrácení do původního stavu (např. zpětným vydáním licence, mimořádným přiznáním dřívější výkupní ceny apod.), tudíž nelze dospět k závěru, že v dalším řízení o jiných procesních prostředcích ochrany práva bude možné poskytnout ochranu tvrzenému nároku stěžovatelky na státem garantované výkupní ceny vázané na původní rozhodnutí o licenci a s ním spojenému legitimnímu očekávání a důvěře v zákonnost postupu orgánů veřejné moci. Proto je také nynější ústavní stížnost stěžovatelky přípustná.

24. Ústavní soud se dále zabýval akcesorickým návrhem stěžovatelky na zrušení napadeného ustanovení licenční vyhlášky, neboť dospěl-li by k závěru o jeho důvodnosti, musel by řízení o podané ústavní stížnosti přerušit a věc předložit plénu Ústavního soudu k rozhodnutí. K tomu ovšem důvod neshledal, protože stěžovatelka navrhla zrušení ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 8/2016 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, které však nebylo ve věci stěžovatelky použito. Přitom dle § 74 zákona o Ústavním soudu lze spolu s ústavní stížností podat návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu jen tehdy, nastala-li jejich uplatněním skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Z uvedeného plyne, že je zapotřebí, aby takto napadený zákon, jiný právní předpis nebo jejich část byly ve vztahu ke stěžovateli uplatněny, tedy aby na jejich základě bylo vydáno ústavní stížností napadené rozhodnutí orgánu veřejné moci nebo způsoben jiný zásah do ústavně zaručených základních práv nebo svobod.

25. V poměrech souzené věci to znamená, že by dotčené ustanovení § 3 odst. 1 licenční vyhlášky musel správní orgán nebo soud aplikovat ve své rozhodovací činnosti. Již ze samotného data vydání licenční vyhlášky (11. 1. 2016) je patrné, že tato podmínka není splněna. Jedná se o platný předpis, který s účinností od 1. 2. 2016 zcela nahradil dřívější vyhlášku Energetického regulačního úřadu č. 426/2005 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, ve znění pozdějších vyhlášek téhož úřadu, která byla v řízení o udělení předmětné licence stěžovatelce ve skutečnosti použita (a to ve znění vyhlášek č. 363/2007 Sb. a č. 358/2009 Sb.), resp. na jejím základě tehdy Energetický regulační úřad své rozhodnutí o udělení licence založil. Za této situace je zřejmé, že stěžovatelka postrádá aktivní legitimaci v řízení o konkrétní kontrole norem, a proto se Ústavní soud nemohl tímto návrhem dále věcně zabývat. Jinak by tomu bylo v případě, kdyby stěžovatelka navrhla, aby Ústavní soud vyslovil protiústavnost sice již neplatné, ale v případě stěžovatelky použité vyhlášky č. 426/2005 Sb., v rozhodném znění. K podání takového návrhu by již stěžovatelka byla bezpochyby aktivně legitimována.

26. Ve vztahu k samotné ústavní stížnosti pak Ústavní soud zvážil argumentaci v ní (a jejích doplňcích) uvedenou, obsah naříkaných soudních rozhodnutí, jakož i příslušný spisový materiál, a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

27. Ústavní soud setrvale judikuje, že podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné,

výkonné či soudní, je jedním ze základních atributů právního státu. Princip dobré víry pak působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci (srov. kupř. nález sp. zn. II. ÚS 2742/07 ze dne 10. 7. 2008, N 130/50 SbNU 139). Jestliže orgán veřejné moci při výkonu veřejné moci autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, není bez dalšího myslitelné, aby následně konstatoval, že je třeba jej pro zjištěná pochybení odstranit či uplatnit jiné negativní následky [nálezy I. ÚS 544/06 ze dne 3. 12. 2007 (N 217/47 SbNU 855) a IV. ÚS 298/09 ze dne 1. 3. 2010 (N 35/56 SbNU 391)].

28. Ústavní soud nejprve pokládá za vhodné uvést, že mnohými otázkami, které stěžovatelka v ústavní stížnosti předestřela, se již zabýval ve vzpomínaných nálezech sp. zn. II. ÚS 3189/16 ze dne 3. 4. 2018 a sp. zn. I. ÚS 946/16 ze dne 30. 5. 2018. Jedná se především o námitky stran možnosti přezkumu správními soudy tvrzení nejvyššího státního zástupce o existenci závažného veřejného zájmu při podání žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s., jakož i o četné výhrady směřující do ochrany dobré víry a ochrany důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci. S posledně uvedeným okruhem námitek se Ústavní soud v obecné rovině vypořádal v již citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 946/16 ze dne 30. 5. 2018 (viz body 62 až 69), jehož závěry jsou stěžovatelce známy, proto na ně Ústavní soud v podrobnostech odkazuje.

29. Relevantní a současně opodstatněnou však shledal Ústavní soud stěžovatelčinu argumentaci v té části, v níž tvrdí, že Nejvyšší správní soud v jejím případě zaujal opačný postoj od rozhodnutí v podobné věci Tuchlovice (rozsudek č. j. 2 As 313/2015-492 ze dne 30. 3. 2017), aniž své odlišné zacházení se stěžovatelkou uspokojivě odůvodnil. Nejvyšší správní soud sice na tutéž námitku stěžovatelky v nyní napadeném rozsudku reagoval, ale adekvátním a hodnověrným způsobem ji nevypořádal. Odmítnutí argumentace stěžovatelky zde kasační soud založil na dvou podstatných momentech.

30. Prvním je, že revizní zpráva předložená stěžovatelkou pro účely licenčního řízení pouze popisovala stav, v jakém se má elektrárna nacházet v budoucnu dle projektové dokumentace, a to z toho důvodu, že revizní zpráva je v těchto částech psaná v přítomném čase, nikoliv v čase budoucím (bod 29 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu). Ústavní soud k tomu podotýká, že identické nedostatky revizní zprávy, které kasační soud v napadeném rozsudku přičítá k tíži stěžovatelce, existovaly i ve věci Tuchlovice. Ostatně sám Nejvyšší správní soud v rozsudku Tuchlovice uvádí, že *„[c]o se osvědčení bezpečnosti týče, revizní zpráva je v části, kde na straně 2 vyvolává dojem, že fotovoltaické panely nechyběly, a současně postrádá jednoznačné sdělení, že údaje o panelech a jejich spojení revizní technik pouze převzal z projektové dokumentace, aby revidovanou FVE Tuchlovice identifikoval, přinejmenším zmatečná, zavádějící a může působit nepravdivě“* (bod 41 rozsudku č. j. 2 As 313/2015-492 ze dne 30. 3. 2017). Stěžovatelka v řízení o ústavní stížnosti předložila kopii této revizní zprávy FVE Tuchlovice (příloha C), která byla předmětem sporu, a Ústavní soud se s hodnocením kasačního soudu provedeným v citovaném rozsudku ztotožňuje. I tato zpráva je totiž psaná v přítomném, a nikoli budoucím čase. Příkladem toho je konstatování revizního technika na straně 3 zprávy o výchozí revizi elektrického zařízení č. 33/2010 ze dne 29. 9. 2010 pro FVE Tuchlovice, kde se uvádí, že *„[p]anely jsou namontovány pod úhlem 26°. Orientace sestav je na čistý jih. Ve FV panelech jsou použity FV články vyrobené z monokrystalického křemíku. Tyto články mají vysokou*

účinnost a dlouhou životnost. Barva článků je tmavě modrá ... Pro dosažení požadovaného výkonu je osazeno 40 950 ks fotovoltaických panelů.“ Ústavní soud je tudíž toho názoru, že výtky kasačního soudu je v tomto ohledu lichá.

31. Druhým stěžejním momentem je poukaz kasačního soudu na to, že ve věci Tuchlovice nebylo lze dovodit, že tamní stěžovatelka by se byla snažila zastírat, že v době revize nebyly namontovány všechny fotovoltaické panely. Podle Nejvyššího správního soudu tomu tak bylo proto, že přímo ve stěžovatelkou současně s revizní zprávou předloženém kolaudačním souhlasu bylo uvedeno, že dne 9. 11. 2010 byl vydán zákaz používání stavby pro její nedokončenost, takže žalovaný [Energetický regulační úřad] mohl na základě dodaných podkladů jednoduše zjistit, že revize byla vykonána ještě v době, kdy FVE Tuchlovice nebyla kompletní (srov. citaci v bodě 26). Naproti tomu u nynější stěžovatelky kasační soud konstatoval, že ve správním spise se nevyskytuje žádný doklad, ze kterého by plynulo, že stěžovatelka nezakrývala, že elektrárna dokončena nebyla, a tak nemohl dospět k závěru, že stěžovatelka byla v dobré víře, kterou by bylo nutné chránit ve správním soudnictví (bod 32). Ústavní soud však porovnáním argumentace v obou věcech dospěl k závěru, že ani jedna z těchto dvou tezí s ohledem na níže řečené neobstojí.

32. Ačkoli je nepochybné, že ve věci stěžovatelky nebyl vydán zákaz používání stavby pro její nedokončenost, jako tomu bylo ve věci Tuchlovice, nelze přehlédnout, že v době udělení licence stěžovatelka již disponovala rozhodnutím Městského úřadu Duchcov, odboru výstavby a ŽP, č. j. MD/136736/10-VŽP/330/Pu ze dne 14. 12. 2010, které nabylo právní moci dne 15. 12. 2010 a kterým bylo jednak povoleno dle § 123 odst. 1 stavebního zákona předčasné užívání stavby - Fotovoltaické elektrárny Jeníkov, jednak uloženo, že kolaudační souhlas na tutéž stavbu, označenou výslovně jako dočasnou, lze vydat jen po provedení zkušebního provozu. Rozhodnutí dále blíže vymezuje podmínky zkušebního provozu. Odtud plyne, že měl-li Energetický regulační úřad v době udělení licence (22. 12. 2010) k dispozici citované rozhodnutí stavebního úřadu, mohl též bez potíží seznat, že stavba ještě není zcela dokončena. Totiž dle § 123 odst. 1 stavebního zákona ve znění do 29. 12. 2010 mohl stavební úřad na žádost stavebníka vydat časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby *před jejím úplným dokončením*, pokud to nemá podstatný vliv na užitelnost stavby, neohrozí to bezpečnost a zdraví osob nebo zvířat anebo životní prostředí. Identická úprava je obsažena i v aktuálně platném znění stavebního zákona a tvořila jeho součást již v původním znění.

33. V projednávané věci není mezi účastníky řízení sporu o tom, že stěžovatelka v řízení o udělení licence před Energetickým regulačním úřadem předložila nejen onu „spornou“ revizní zprávu ev. č. 100NN2010 ze dne 18. 11. 2010, ale i zmíněné rozhodnutí stavebního úřadu o předčasném užívání stavby a povolení zkušebního provozu (viz bod 8 vzpomínaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2015 a str. 13 původního rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 1. 2015). Také podle ustanovení § 9 písm. c) shora citované vyhlášky č. 426/2005 Sb. se technické předpoklady prokazovaly u předčasného užívání energetických zařízení před jejich dokončením právě povolením k předčasnému užívání stavby před jejím úplným dokončením a dále dokladem prokazujícím splnění požadavků k zajištění bezpečnosti práce (zpráva o revizi) stanovených zvláštním právním předpisem. Stěžít pak lze ale tvrdit, že Energetický regulační úřad nemohl na základě dodaných podkladů jednoduše ověřit, že revize byla vykonána ještě v době, kdy FVE Jeníkov nebyla kompletní, a

navíc v době, kdy stavební úřad ještě neprovedl ani místní šetření. I zde tedy platí, že na to, že revizní zpráva ve spojení s povolením předčasného užívání stavby v předložené podobě nemůže osvědčit bezpečnost elektrárny v plném rozsahu, měl stěžovatelku upozornit a vyzvat ji k odstranění vad revizní zprávy. Namísto toho se s výše zmíněnými dokumenty zjevně spokojil, třebaže z rozhodnutí stavebního úřadu se nedokončenost stavby nutně podává. Názor kasačního soudu vyjádřený v napadeném rozsudku stran zakrývání nedokončenosti fotovoltaické elektrárny stěžovatelkou tudíž pokládá Ústavní soud ve světle těchto okolností za nepřijatelný.

34. Především však dle názoru Ústavního soudu nelze odhlédnout od toho, že stěžovatelce nemůže jít k tíži, že v její věci stavební úřad nevydal zákaz používání stavby pro její nedokončenost, jak k tomu došlo ve věci Tuchlovice. Jednak vydání zákazu nezávisí na vůli stavebníka, jednak zpravidla vždy směřuje proti jeho zájmu na dokončení a kolaudaci stavby. Již z toho důvodu by proto bylo absurdní požadovat po stěžovatelce domáhání se vydání zákazu stavby pro její nedokončenost jen proto, aby Energetickému regulačnímu úřadu mohlo být ze spisu snáze zřejmé, že stavba ještě není dokončena, a tudíž je třeba žadatele o licenci v tomto směru vyzvat k nápravě, konkrétně k odstranění vad revizní zprávy.

35. Ústavní soud současně podotýká, že nyní řešená věc se v podstatných rysech značně odlišuje od věci řešené nálezem sp. zn. I. ÚS 946/16, kterým Ústavní soud nevyhověl tehdy podané ústavní stížnosti obchodní společnosti FVE Mozolov s. r. o. V tehdy řešené věci se z pohledu existence dobré víry vyskytl zásadní rozdíl, a to vědomost tehdejší stěžovatelky o úpravě revizní zprávy, u níž nebyla schopna vysvětlit, jak k ní došlo. Její vlastní vysvětlení přitom bylo vyvráceno, takže Ústavní soud za takového stavu neshledal ústavně vadným závěr správních soudů o tom, že stěžovatelka věděla, že upravená revizní zpráva neodpovídá revizní zprávě zpracované revizním technikem (a tedy ani provedenému rozsahu revize), a přesto tuto zprávu v licenčním řízení předložila. Šlo tedy o úmyslné uvedení rozhodujícího orgánu v omyl předložením nepravdivých podkladů. To však není případ nynější stěžovatelky.

36. V čistě vertikálních vztazích, v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno důvěru v akty veřejné moci a právní jistotu nabytí práv pokládat za zásadní 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 k tomu přeci jenom dojde, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Nezbytnost ochrany důvěry v akty veřejné moci a z nich nabytých práv však může být oslabena tam, kde není dána dobrá víra v jejich správnost či zákonnost. Platí přitom, že dobrá víra se předpokládá a je na veřejné moci, aby její existenci vyvrátila. K tomu ale v nyní souzené věci dle názoru Ústavního soudu nedošlo.

37. Nejvyšší správní soud 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 vskutku velmi podobných okolností dospěl k opačnému závěru. Tento deficit má ovšem významný přesah i do rozhodování krajského soudu o dobré víře stěžovatelky, byť v době jeho rozhodnutí (9. 6. 2016) nebyl ještě rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci Tuchlovice vydán (30. 3. 2017). Z toho důvodu pokládá Ústavní soud za nutné, aby se optikou nosných důvodů

v otázce ochrany dobré víry, zaujatých v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 313/2015-492 ze dne 30. 3. 2017, zabýval nejprve krajský soud a aby na jejich základě ve věci stěžovatelky znovu rozhodl. Zrušení rozsudku krajského soudu má svůj význam i pro odklizení důsledků, které by pro stěžovatelku mělo jeho ponechání v právní moci po vydání tohoto nálezu (s ohledem na současný zánik odkladu vykonatelnosti v řízení o ústavní stížnosti).

38. Ze všech shora rozvedených důvodů tudíž Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti a přistoupil dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu ke zrušení napadených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně, a to pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny. Při opětovném projednání a rozhodnutí v posuzované věci jsou dotčené soudy vázány právním názorem Ústavního soudu vysloveným v tomto nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky). Akcesorický návrh na zrušení ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 8/2016 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, Ústavní soud odmítl dle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 43 odst. 2 písm. b) téhož zákona pro neoprávněnost navrhovatele.

P o u ě n í: Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 11. prosince 2018

Tomáš Lichovník
předseda senátu