

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a soudců Radovana Suchánka a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti obchodní společnosti **SOLAR 6 s. r. o.**, se sídlem Pobřežní 620/3, Praha 8, zastoupené advokátem Mgr. Ing. Lukášem Janíčkem, se sídlem Na Poříčí 1079/3a, Praha 1, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 As 107/2019-77, a rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 3. 2019, č. j. 62 A 114/2013-897, za účasti **Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně** jako účastníků řízení, a **Energetického regulačního úřadu a nejvyššího státního zástupce**, jako vedlejších účastníků řízení,

t a k t o :

Ústavní stížnost se zamítá.

O d ů v o d n ě n í :

I. Skutkové okolnosti věci a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatelka domáhá zrušení shora uvedených soudních rozhodnutí s tvrzením, že jimi bylo porušeno její právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1, právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 a právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), resp. právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, právo na rovnost účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny, jakož i čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 a čl. 90 Ústavy.

2. Ústavní soud si za účelem posouzení opodstatněnosti a důvodnosti ústavní stížnosti vyžádal spis vedený Krajským soudem v Brně (dále jen „krajský soud“) pod sp. zn. 62 A 114/2013, z jehož obsahu se podává, že správní žalobou podle § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se nejvyšší státní zástupce domáhal zrušení rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 13. 12. 2010 č. j. 12488-8/2010-ERU (dále jen „správní rozhodnutí“), kterým byla stěžovatelce udělena licence č. 111017227 na výrobu elektřiny se vznikem oprávnění a termínem zahájení licencované činnosti ke dni právní moci rozhodnutí (dne 22. 12. 2010) na dobu 25 let. Rozsah podnikání na základě této licence byl vymezen celkovým instalovaným výkonem 3,99 MW v provozovně elektrárny „FVE Kojetín“ v katastrálním území Kojetín. Podle nejvyššího státního zástupce nebylo jasné, jak Energetický regulační úřad dospěl v rozhodnutí k celkovému instalovanému výkonu 3,99 MW a upozornil také na nesrovnalosti ve vymezení provozovny. Nejvyšší státní zástupce dovozuje, že stěžovatelka ve správním řízení nedoložila splnění technických předpokladů podle § 5 odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání

a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a proto jí byla předmětná licence udělena Energetickým regulačním úřadem (dále jen „ERÚ“) v rozporu se zákonem. Mimo jiné stěžovatelka nepředložila ani stanovisko Technické inspekce České republiky. Nejvyšší státní zástupce namítal, že ve správním řízení vedoucím k vydání napadeného rozhodnutí nebyly zjištěny všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu, zejména pak ERÚ neprovedl místní šetření, resp. ohledání provozovny energetického zařízení podle § 54 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Revizní zpráva se svým rozsahem zjevně vztahovala toliko k některým NN instalacím a ostatní NN instalace, jakož i VN instalace „*předmětem revize nebyly a žadatel o licenci jejich bezpečnost v zařízení jinak neprokazoval. V této části žalovaný nedoložil splnění technických předpokladů.*“ Napadené správní rozhodnutí je nezákonné, neboť ERÚ zatížil řízení podstatnou vadou, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí, a nadto udělil licenci stěžovateli, byť důsledně neprokázala splnění podmínek podle § 5 energetického zákona.

3. Krajský soud nejprve rozsudkem ze dne 24. 9. 2015, č. j. 62 A 114/2013-366, vyhověl správní žalobě nejvyššího státního zástupce a zrušil správní rozhodnutí ERÚ o udělení licence stěžovateli. Shledal, že nebyly splněny zákonné podmínky pro udělení licence, neboť elektrárna FVE Kojetín nebyla ke dni vydání správního rozhodnutí dokončena, přičemž předložená revizní zpráva podle něj nebyla dostatečným podkladem, který by prokazoval splnění technických předpokladů. Zdůraznil, že stěžovatelka nebyla v dobré víře ve správnost a zákonnost rozhodnutí o udělení licence, neboť předložila nepravdivé revizní zprávy (revizní zprávy vyhotovené v době, kdy elektrárna nebyla dokončena).

4. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 As 202/2015-196 (dále jen „první rozsudek NSS“), shora uvedený rozsudek krajského soudu zrušil. Mimo jiné uvedl, že předložením podkladů k žádosti o udělení licence došlo ke vzniku rozporů v údajích o instalovaném výkonu FVE Kojetín, a to mezi žádostí o udělení licence a předloženou revizní zprávou. Za této situace měl ERÚ vyzvat stěžovatelku k jejich odstranění podle § 45 odst. 2 správního řádu, což neučinil. Následně však „*udělil licenci na nižší výkon vyplývající z revizní zprávy. Z takového postupu je zřejmé, že došlo k faktické změně žádosti. Nedodržení formálního postupu přitom nemůže bez dalšího založit nezákonnost rozhodnutí [...], a to také vzhledem k tomu, že licence byla udělena na nižší výkon, než který byl uveden v žádosti. Nadto se předmětný nižší výkon shodoval s výkonem, který byl uveden v revizní zprávě*“ (bod 57). Závěry krajského soudu o absenci dobré víry stěžovatelky a nedokončení elektrárny ke dni provedení revize byly podle Nejvyššího správního soudu předčasné, neboť vycházely z nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Na rozdíl od krajského soudu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „*že revizní technik [...], který předmětnou revizi prováděl, je logicky osobou, která může v projednávané věci přispět k objasnění rozhodného skutkového stavu, a to zejména ve vztahu k odstranění rozporů mezi jím vypracovanými revizními zprávami. Revizní technik by měl být schopen uvést, kdy předmětnou revizi (resp. revize) prováděl a v jakém stavu v době jejího (jejich) provádění elektrárna byla, zda byla dokončena či nikoli*“ (bod 71).

5. Krajský soud následně rozsudkem ze dne 16. 11. 2017, č. j. 62 A 114/2013-814, předmětnou žalobu nejvyššího státního zástupce zamítl. Proti tomuto rozsudku podal kasační stížnost nejvyšší státní zástupce, které vyhověl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 12. 2018, č. j. 5 As 327/2017-70.

6. Krajský soud proto ústavní stížností napadeným rozsudkem rozhodl opětovně tak, že zrušil správní rozhodnutí ERÚ o udělení licence stěžovateli. Krajský soud provedl výslech revizního technika, který mimo jiné uvedl, že na stavbu FVE Kojetín jezdil v září, říjnu i listopadu roku 2010 a průběžně prováděl revizi, přičemž revizní zprávu vydal

na konci listopadu. Ke dvěma verzím revizní zprávy opakovaně uváděl, že „vznikly přeposíláním e-mailem“. Stavba FVE byla podle jeho názoru v době provádění revize dokončena. Pokud by se na stavbě nenacházely panely, tak by to do zprávy uvedl. Vzpomněl si, že se na FVE Kojetín panely vyměňovaly a opravovaly. Ze zprávy č. 6 technického dozoru stavby FVE Kojetín pak plyne, že revize NN byla vykonána ze 100 %. Krajský soud uvedl, že „neuvěřil reviznímu technikovi, který [...] vypověděl, že revizi prováděl i v listopadu 2010. Nevěrohodnost tohoto svědka plyne jednak z toho, že se před svědeckou výpovědí setkal s jednatelem osoby na řízení zúčastněné a probíral s ním právě otázku data uskutečnění revize a zpracování revizní zprávy, a nadto z celkového projevu tohoto svědka, který byl zcela nevyvážený a nepřesvědčivý [...] Soud tedy má za to, že pokud byla revize vůbec provedena, stalo se tak ve dnech 20. – 25. 10. 2010 [...], jak je uvedeno v revizní zprávě, a nikoli 20. – 25. 11. 2010, jak tvrdí osoba zúčastněná na řízení.“

7. Z provedeného dokazování (zejména z obsahu stavebního deníku) podle krajského soudu dále vyplynulo, že v době provedení revize nebyla elektrárna plně dokončena. Krajský soud zdůraznil, že stěžovatelka v řízení tvrdila, že v době provedení revize byla FVE Kojetín dokončena, a to včetně osazení fotovoltaických panelů, což následně tvrdil i revizní technik. Podle krajského soudu však stěžovatelka nemohla být „s ohledem na předložení nepravdivé revizní zprávy (revizní zprávy vyhotovené v době, kdy elektrárna nebyla dokončena) v dobré víře ve správnost a zákonnost rozhodnutí o udělení licence, neboť věděla, kdy byla revize vykonána a v jakém stavu v rozhodnou dobu elektrárna byla (tj. že nebyla dokončena). Existenci dobré víry osoby na řízení zúčastněné výrazným způsobem také vyvrací dvě verze téže revizní zprávy, z nichž jedna byla předkládána v licenčním řízení a jiná v řízení před stavebním úřadem. Skutečnost, že na jedné verzi je v kolonce investor uvedena osoba zúčastněná na řízení, zatímco na druhé CE Solar s.r.o. (zhotovitel elektrárny) nepovažuje soud za podstatnou.“ Krajský soud zdůraznil, že „je věci žadatele o licenci, aby zajistil řádné podklady, jimiž podkládá svou žádost, a aby si vybral revizního technika, nebyl pouhým pasivním příjemcem revizní zprávy a vyžadoval řádný postup revizního technika [...] V případě právě posuzovaném tedy nelze dobrou víru shledat, neboť osoba na řízení zúčastněná nemohla s ohledem na stav elektrárny [...] důvodně předpokládat, že se jedná o revizní zprávu řádnou.“ Z těchto důvodů nelze chránit dobrou víru ani právní jistotu stěžovatelky.

8. V následné kasační stížnosti stěžovatelka zpochybnila správnost skutkových a právních závěrů, učiněných krajským soudem (připojení FVE Kojetín k distribuční soustavě v roce 2011, propojení stěžovatelky a dalších osob, termín provedení revize a vyhotovení revizní zprávy, okolnosti výslechu revizního technika, vydání revizní zprávy a její posouzení ERU, proporcionalita chráněných zájmů a dobrá víra a právní jistota).

9. Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost stěžovatelky rozsudkem rovněž napadeným nyní posuzovanou ústavní stížností jako nedůvodnou. Podotkl, že se „ztotožňuje se závěry krajského soudu. Stěžovatelka nemohla být v dobré víře v zákonnost a správnost udělené licence, neboť revize FVE byla provedena v době, kdy FVE nebyla ještě dokončena. Na rozdíl od věci řešené pod sp. zn. 2 As 313/2015 stěžovatelka tvrdila, že v době provedení revize byla FVE dokončena, a to včetně osazení fotovoltaických panelů, což následně tvrdil i revizní technik... Z provedeného dokazování ale vyplynul opak, tj. že revizní technik a stěžovatelka si byli vědomi, že postupují chybně. Ve věci projednávané druhým senátem se však revizní technik domníval, že revizi fotovoltaické elektrárny může provést i chvíli před jejím dokončením a stěžovatelka otevřeně s revizním technikem přiznala, že revize byla provedena před dokončením elektrárny (nebyly osazeny všechny fotovoltaické panely). V nyní projednávané věci ovšem stěžovatelka musela vědět, že předložila revizní zprávu, která nemohla osvědčovat bezpečnost FVE.“ Stěžovatelka podle něj nemohla bez dalšího „vycházet

z bezmezné víry ve správnost revizní zprávy, neboť je věcí žadatele o licenci, aby zajistil řádné podklady, jimiž podkládá svou žádost. “

II. Argumentace stěžovatelky

10. Stěžovatelka podrobně rekapituluje průběh řízení před soudy a zdůrazňuje, že vynaložila investici ve výši přesahující 300 milionů Kč za účelem vybudování fungující elektrárny. Nyní, takřka 9 let po udělení licence, jí má být z „iniciativy“ nejvyššího státního zástupce tato licence odebrána. Právě tento časový odstup mezi pravomocným udělením licence a jejím odebráním zintenzivňuje zásah do jejích základních práv. Předesílá, že byla v dobré víře o tom, že splnila všechny podmínky pro vydání energetické licence. Případná pochybení ERÚ v řízení o vydání energetické licence nemohou jít k její tíži. Nejpozději od září 2010 měla stěžovatelka k dispozici jasné vyjádření obchodní společnosti ČEZ Distribuce, a .s., že k připojení FVE Kojetín do distribuční soustavy nedojde před koncem roku 2010. Jelikož připojení a dodávání elektrické energie do distribuční soustavy bylo obecně podmínkou získání nároku na podporu vyrobené elektřiny, neměla stěžovatelka žádný důvod „pospíchat“ na vydání energetické licence před koncem roku 2010. Tuto skutečnost přitom nevzaly soudy v potaz. Stěžovatelka se nijak neobohatila, naopak čerpala zákonem předem stanovenou podporu (pobídku) na již vynaloženou investici. Nemůže jít k její tíži, že stát po roce 2010 změnil přístup k podpoře obnovitelných zdrojů a snažil se nejrůznějšími prostředky snížit množství podpory vyplácené z veřejných zdrojů.

11. Soudy podle stěžovatelky došly k nesprávnému závěru, že revizní technik provedl revizi FVE Kojetín ve dnech 20. – 25. října 2010, což dovodily z data uvedeného v jedné z verzí revizní zprávy a ze svých „domněnek o nedůvěryhodnosti svědecké výpovědi revizního technika“. Ke dvěma verzím revizní zprávy stěžovatelka podotkla, že tento nedostatek nelze přičítat jí, ale toliko reviznímu technikovi. Je podle ní „možné, že nebylo k dispozici vyhotovení revizní zprávy potřebné pro stavební řízení a CE Solar proto požádal revizního technika o další vyhotovení revizní zprávy, přičemž revizní technik s ohledem na svou neorganizovanost použil jinou pracovní verzi revizní zprávy obsahující více vad. Toto by také vysvětlovalo, proč je v revizní zprávě předložené stavebnímu úřadu uveden jako investor CE Solar, a nikoliv stěžovatelka“. Ze svědecké výpovědi revizního technika podle stěžovatelky sice vyplynulo, že při vydávání revizí zřejmě postupoval nesystematicky a nekonceptně, nikoliv však úmyslně chybně. Rovněž nebylo nijak dokázáno, že by o nesystematickém, případně nedbalém postupu revizního technika stěžovatelka věděla nebo to mohla rozumně předpokládat v době, kdy byla FVE Kojetín dokončena a stěžovatelka žádala o vydání energetické licence. Stěžovatelka zdůrazňuje, že „přirozeně předpokládala a byla v dobré víře o tom, že revizní technik, jako osoba státem pověřená k provádění revizí, postupuje správně. Stěžovatelka neměla žádné informace o tom, že by snad revizní technik postupoval chybně. Stejně tak nebyla nikdy ani povinna, natož schopna, aby de facto kontrolovala činnost revizního technika, zvláště za situace, kdy právě revizní technik je expertem v oboru, kdežto stěžovatelka procesu revizí nerozumí, resp. nerozumí natolik, aby mohla revizního technika kontrolovat, ba dokonce mu cokoli vytýkat.“ Stěžovatelka „neměla důvod pochybovat, že v době, kdy obdržela revizní zprávu (tj. dne 28. listopadu 2010) nebyly snad nainstalovány veškeré solární panely, které měly být součástí FVE Kojetín. Solární panely byly na FVE Kojetín instalovány postupně a stěžovatelka měla informace, že poslední část solárních panelů určených pro výstavbu FVE Kojetín byla dovezena do České republiky v dostatečném předstihu přede dnem doručení revizní zprávy.“ Poukazuje přitom na skutkovou podobnost svého případu mj. s FVE III Tuchlovice, u níž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2017 č. j. 2 As 313/2015-492 dospěl k závěru, že „nic nenasvědčuje tomu, že státem autorizovaný revizní technik postupoval úmyslně či vědomě chybně“, pročež vyhověl kasační stížnosti stěžovatelky.

12. Stěžovatelka podotýká, že obsahovala-li revizní zpráva (vymezuující mj. předmět revize) vady, měl toto rozpoznat ERÚ, upozornit ji na to a případně vyzvat k jejich odstranění. Že tak neučinil, nemůže být nyní přičítáno k tíži stěžovatelky. Stěžovatelka byla po celou dobu správního řízení o udělení licence a stejně tak i v průběhu soudního řízení v dobré víře, že správní rozhodnutí ERÚ bylo vydáno zákonným způsobem a jako takové je věcně i formálně správné. Do této dobré víry bylo účastníky řízení po takřka 9 letech zasaženo. Nadto uvádí, že i pokud by stěžovatelce dobrá víra nesevředly, tak se v „řízení neprokázaly natolik závažné důvody, které by odůvodňovaly převahu veřejného zájmu na zrušení nezákonně vydané licence nad důvěrou v zákonnost a neměnnost takového rozhodnutí a není proto na místě energetickou licenci zrušit“. Zdůrazňuje rovněž, že „v případě, kdy správní soudy rozhodnou o zrušení licence, mají podle názoru Ústavního soudu zjistit, k jakému datu by oprávněný z licence splnil požadavky pro její vydání. Zrušovací rozhodnutí tak má obsahovat nejen právní a skutkové důvody pro závěr o nezákonnosti napadeného rozsudku, 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. Správní soudy tuto skutečnost neuvedly. Pokud by tak učinily, zjistily by, že to muselo být nejpozději dne 8. 2. 2011, kdy proběhla závěrečná kontrolní prohlídka stavby, v rámci které stavební úřad stavbu FVE Kojetín zkontroloval a konstatoval, že nebyly shledány žádné závady a nedostatky. Vydáním kolaudačního souhlasu dne 17. 2. 2011 stavební úřad potvrdil, že je možné FVE Kojetín bezpečně provozovat. Licence na výrobu elektřiny je pouze podnikatelským oprávněním, a nikoliv posledním krokem nutným k tomu, aby mohl být zahájen provoz výroby elektřiny.“

13. V doplnění ústavní stížnosti stěžovatelka uvádí, že jí a několika dalším osobám (včetně revizního technika) bylo sděleno obvinění z trestného činu, kde předmětný skutek souvisí s okolnostmi vydání energetické licence FVE Kojetín. Ústavnímu soudu přitom předložila část protokolů z posléze provedených svědeckých výpovědí, které mají potvrdit její dobrou víru ve správnost postupu revizního technika a správní rozhodnutí ERÚ. Opakovaně se vyjadřuje k výpovědi revizního technika a shrnuje vývoj své argumentace v řízení před ERÚ a správními soudy. Stěžovatelka dále zpochybňuje použití úředních záznamů o dříve podaném vysvětlení v řízení před krajským soudem a rozporuje použití stavebního deníku jako důkazu, když vznáší pochybnosti o autentičnosti stavebního deníku, a tedy i zápisů v něm uvedených.

III. Vyjádření k ústavní stížnosti a replika stěžovatelky

14. Krajský soud uvedl, že byla-li revize vůbec provedena, stalo se tak ve dnech 20. – 25. 10. 2010, a nikoliv 20. – 25. 11. 2010, jak tvrdí stěžovatelka. V době provedení revize proto ještě nebyla elektrárna dokončena. Vzhledem k tomu nebyla předložena revizní zpráva „dostatečným podkladem, který by prokazoval splnění technických předpokladů“. Stěžovatelka nebyla v dobré víře a rozhodnutí ERÚ muselo být pro nezákonnost zrušeno.

15. Nejvyšší správní soud ve vyjádření opakuje skutečnosti uvedené shora. Zejména zdůrazňuje, že předmětná revizní zpráva nebyla způsobilým podkladem pro vydání licence. Podle něj je to žadatel o vydání licence, a nikoliv revizní technik, kdo nese odpovědnost za předložení řádných pokladů pro udělení licence. „Z podpůrných argumentů přitom vyplývá, že v jednání stěžovatelky bylo mnoho nejasností, nekorektností, bylo účelové, a proto stěžovatelka o to více nemohla být v dobré víře v udělenou licenci.“ Nejvyšší správní soud je toho názoru, že „pro posouzení věci je bez významu, že elektrárna byla osazena všemi fotovoltaickými panely těsně před udělením licence, že od svého připojení do distribuční soustavy v roce 2011 funguje a disponuje řádnými revizními zprávami. Stejně tak je irelevantní skutečnost, že elektrárna byla připojena do distribuční soustavy až v roce 2011, a proto

stěžovatelka neměla potřebu se stavbou spěchat, neboť bylo zřejmé, že na výkupní ceny elektřiny roku 2010 nedosáhne. Pro posouzení dané věci nebylo ani podstatné ozřejmit, proč existovaly dvě verze revizních zpráv.“ Ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná a měla by být odmítnuta.

16. Energetický regulační úřad konstatuje, že nejvyšší státní zástupce podal v roce 2013 přes 20 obdobných správních žalob proti jeho rozhodnutím a případ stěžovatelky není ojedinělý. V řízení před správními soudy zůstal z rozhodnutí tehdejšího vedení „*v podstatě nečinný a mlčící*“ a proto nyní nepovažuje „*za vhodné vyvíjet překotnou procesní aktivitu*“. ERÚ má však za to, že s ohledem na množství obdobných případů, z nichž mnohé byly projednávány před správními soudy dokonce opakovaně, je „*obtížné stanovit jednotnou argumentaci soudů pro všechny tyto případy a posoudit, že každý jednotlivý aspekt případu byl posouzen shodně jako v jiném případě, natolik je rozhodování v těchto případech rozsáhlé a z hlediska posuzování různých konkrétních okolností a detailů komplexní*“. Ohrazuje se však proti tvrzení stěžovatelky, že měl odhalit případné nedostatky v její žádosti, resp. revizní zprávě. Předložila-li totiž stěžovatelka ERÚ nepravdivé podklady a následně mu vytýká jejich „*neodhalení*“, považuje ERÚ tuto námitku stěžovatelky „*mírně řečeno za drzost*“. Nadto uvádí, že i „*případný podíl ERÚ na vydání nezákonného rozhodnutí by za dané situace nepochybně neměl vliv na posouzení otázky, že stěžovatelka nebyla v dobré víře*“.

17. Nejvyšší státní zástupce shrnuje důvody, které ho vedly k podání žaloby podle § 66 s. ř. s. Zdůrazňuje, že stěžovatelka byla, stejně jako někteří další žadatelé o energetickou licenci, zvýhodněna na úkor jiných žadatelů, kteří „*stejně pozice nedosáhli jen proto, že postupovali v licenčním řízení v souladu se zákonem, popř. že byl vůči nim uplatňován zákonný postup*.“ K podobným právním otázkám a námitkám, které vznáší stěžovatelka, se vyjádřil v jiné věci pro poměry trestního práva Nejvyšší soud v usnesení ze dne 30. 1. 2020 sp. zn. 3 Tdo 1340/2019 a ústavní stížnost shledává nedůvodnou. Revizní technik údajně „*postupoval minimálně vědomě chybně*“ a stěžovatelka nebyla v dobré víře, neboť revizní zprávou uvedla ERÚ v omyl a zatajila podstatné skutečnosti. Odkazuje-li stěžovatelka na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017 č. j. 2 As 313/2015-492 (FVE III Tuchlovice), nejvyšší státní zástupce podotýká, že v něm dospěl soud „*k diametrálně odlišnému posouzení předběžné otázky*“, přičemž „*ve vztahu ke stávající judikatuře Nejvyššího správního soudu v obdobných věcech působí rozhodnutí druhého senátu nekonzistentně a osamoceně*“, a to i pokud jde o porovnání s judikaturou trestních soudů v jiných skutkově podobných věcech. Poukazuje navíc na to, že revizní technik, který zpracovával revizní zprávu ve věci FVE III Tuchlovice, byl posléze uznán vinným ze spáchání zvláště závažného zločinu podvodu podle § 209 odst. 1, odst. 5 písm. a), odst. 6 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*trestní zákoník*“), ukončeného ve stádiu přípravy podle § 20 odst. 1 trestního zákoníku. Zdůrazňuje rovněž, že nic nebránilo a nebrání stěžovatelce v tom, aby podala novou žádost o udělení energetické licence s řádnými podklady.

18. Stěžovatelka v replice k zaslaným vyjádřením shrnula tvrzení obsažená v ústavní stížnosti a zdůraznila, že je nutno přihlídnout ke skutečnostem nově uvedeným v jejím doplnění. Ze svědeckých výpovědí opatřených v současném stádiu trestního řízení mají v několika zásadních ohledech vyplývat pro stěžovatelku příznivější skutečnosti. Stěžovatelka se vymezuje proti nařčení, že revizního technika jako svědka jakkoliv ovlivňovala a instruovala. Tato tvrzení nebyla žádným ze soudů prokázána. Shrnuje, že „*soudy ve správním soudnictví dospěly k chybným závěrům o datu provedení revize a dokončení výroby FVE Kojetín (zejména ve vztahu k možnosti provést předmětnou revizi NN části FVE Kojetín) a (ne)existenci dobré víry stěžovatelky na základě chybně provedeného dokazování a chybného hodnocení důkazů. Takový nezákonný postup vedl k rozhodnutí o zrušení energetické licence, které zasahuje do ústavních práv stěžovatelky a má pro ni fatální důsledky*.“

IV. Splnění podmínek řízení před Ústavním soudem

19. Ústavní soud konstatuje, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je zastoupena advokátem podle § 29 až § 31 zákona o Ústavním soudu. Její ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), když vyčerpala všechny procesní prostředky k ochraně svých práv.

V. Změna soudce zpravodaje

20. Ústavní stížnost byla dle rozvrhu práce přidělena soudci Radovanu Suchánkovi jako soudci zpravodaji. Jeho návrh na rozhodnutí však při posouzení věci senátem dne 28. 6. 2022 nebyl přijat. Proto byl předsedou senátu postupem podle ustanovení § 55 zákona o Ústavním soudu jako nový soudce zpravodaj určen soudce Vojtěch Šimíček.

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

21. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti stojícím mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). K zásahu do jejich rozhodovací činnosti je proto oprávněn jen tehdy, pokud by soudy porušily ústavně zaručená práva stěžovatele, zejména pak, nebylo-li soudní řízení jako celek vedeno v souladu s hlavou pátou Listiny [viz např. náleze ze dne 19. 11. 2013 sp. zn. III. ÚS 3199/12 (N 191/71 SbNU 279)]; veškerá judikatura zdejšího soudu je dostupná na <http://nalus.usoud.cz>. Ústavní soud plně respektuje zásadu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti soudů [např. náleze ze dne 21. 9. 1999 sp. zn. I. ÚS 168/99 (N 126/15 SbNU 203)] a činí tak pouze tehdy, je-li výklad a následné použití právních předpisů vybočující z mezí hlavy páté Listiny a porušující některé ústavně zaručené základní právo [srov. např. náleze ze dne 10. 4. 2018 sp. zn. II. ÚS 4026/17 (N 72/89 SbNU 109)].

22. Ústavní soud připomíná, že byť je vázán petitem ústavní stížnosti, není již vázán jejím odůvodněním, tj. argumenty, které stěžovatelka v ústavní stížnosti uvádí [srov. nálezy ze dne 29. 11. 1994 sp. zn. I. ÚS 89/94, ze dne 4. 4. 2007 sp. zn. I. ÚS 236/05 a ze dne 3. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 2396/13 (N 53/73 SbNU 69)]. Proto v zásadě není vyloučeno, aby zrušil napadená rozhodnutí i z jiných důvodů, než které stěžovatelka explicitně uvádí v ústavní stížnosti. Současně však platí, že požadavek na vyčerpání zákonných procesních prostředků k ochraně práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) se uplatní nejen při posuzování přípustnosti ústavní stížnosti jako celku, ale i při posuzování každé jednotlivé námitky v ní uplatněné [srov. náleze ze dne 11. 6. 2018 sp. zn. I. ÚS 4022/17 (N 110/89 SbNU 631), bod 22].

23. To konkrétně znamená, že materiálně nepřipustná je zásadně taková námitka obsažená v ústavní stížnosti, která nebyla uplatněna v předcházejícím řízení způsobem, který by umožnil soudu ji obsahově posoudit, přičemž z okolností věci je patrné, že tomuto uplatnění nic nebránilo. Je logické, že má-li Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti hodnotit ústavnost napadeného rozhodnutí obecného soudu, je referenční rámec tohoto přezkumu vytyčen primárně samotným stěžovatelem, na kterém spočívá břemeno tvrzení. Zásada subsidiarity řízení o ústavní stížnosti totiž nespočívá jen ve vyčerpání procesních prostředků ve formálním smyslu, nýbrž obsahuje i požadavek předstření relevantních námitek obecným soudům, jimž ochrana všech základních práv a svobod přísluší (čl. 4 Ústavy; jde o tzv. vnitřní subsidiaritu). „*Právě tento aspekt ochranné funkce obecných soudů vymezuje jejich vztah k Ústavnímu soudu a nepřipouští, aby Ústavní soud vystupoval jako další instance soudního řízení. Takové pojetí řízení o ústavní stížnosti odpovídá i prioritě její tzv. subjektivní funkce spočívající v ochraně*

dotčených práv konkrétního stěžovatele, jenž určitý postup orgánu veřejné moci pocítuje od počátku jako reálnou křivdu a porušení svých ústavních práv, proti nimž pak v soudním řízení brojí, a Ústavní soud je tedy především v roli garanta účinné soudní ochrany subjektivních práv stěžovatele. Je-li ústavním úkolem obecných soudů poskytovat ochranu základním právům, nelze od toho z hlediska posuzování vyčerpání procesních prostředků odhlížet, a tím jejich roli v ochraně základních práv obházet. Ústavní soud by následně nemohl efektivně posoudit, zda obecné soudy v napadeném řízení jako celku selhaly při ochraně stěžovatelových ústavních práv, když jeho vinou nedostaly právem předvídanou příležitost se jejich tvrzeným porušením účinně zabývat. Uvedené je rovněž vyjádřením zásady sebeomezení a minimalizace zásahů Ústavního soudu, který do činnosti obecných soudů zasahuje zásadně pouze tam, kde soudy v ochraně základních práv a svobod v celém řízení selžou“ (nález sp. zn. II. ÚS 3383/14 ze dne 6. 9. 2016, N 163/82 SbNU 565; obdobně nález sp. zn. III. ÚS 1047/16 ze dne 20. 12. 2016, N 249/83 SbNU 885).

24. Jinými slovy vyjádřeno, jen velmi obtížně si lze představit situaci, kdy by Ústavní soud shledal protiústavním rozhodnutí soudu z důvodu, který stěžovatel v předchozím řízení vůbec neuplatnil (ačkoliv tak učinit mohl). Obecný soud se totiž nemůže dopustit pochybení (dokonce protiústavního!), nedostane-li procesní prostor pro vypořádání určitých námitek z důvodu pasivity stěžovatele. Nedávalo by proto žádný rozumný smysl, aby např. některý argument, který mohl (a měl) stěžovatel uplatnit již v předchozím řízení, předložil teprve Ústavnímu soudu. Takto by totiž nastala absurdní situace, kdy by Ústavní soud přezkoumával napadené rozhodnutí obecného soudu (tedy jeho "ústavní správnost"), ačkoliv ovšem tento obecný soud neměl žádný důvod, pro který by se měl zabývat určitou argumentací, která mu nebyla zřejmá, jelikož ji stěžovatel nepoužil a "vyčkal" s ní teprve na řízení před Ústavním soudem (nález sp. zn. II. ÚS 2430 ze dne 3. 8. 2016, N 145/82 SbNU 307). I v tomto pohledu totiž platí zásada *vigilantibus iura scripta sunt*. Jedinou výjimkou z tohoto obecného pravidla je případ, kdy po stěžovateli nelze spravedlivě požadovat (resp. klást k jeho tíži), že neuplatnil určitou argumentaci, kterou však objektivně v době, kdy probíhalo řízení před obecnými soudy předcházející podání následné ústavní stížnosti, ještě ani znát nemohl. Příkladem je pozdější rozhodnutí některého z nejvyšších soudů (případně soudu mezinárodního), legislativní vývoj, formulace nové doktríny apod. (tamtéž).

25. Řízení, které předcházelo podání nyní posuzované ústavní stížnosti, navíc proběhlo podle soudního řádu správního, ve kterém se uplatňuje zásada koncentrace řízení (srov. zejména § 71 odst. 2, § 103 s. ř. s.) a ten, kdo podává kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, musí být zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Z obsahu vyžádaného soudního spisu se přitom podává, že stěžovatelka byla zastoupena advokátem od počátku soudního řízení.

26. Ústavní soud proto při přezkumu napadených rozhodnutí správních soudů konfrontoval jejich obsah s námitkami, které před nimi stěžovatelka uplatnila, a dospěl k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

27. Jak se totiž podává i ze shora uvedené narativní části odůvodnění tohoto nálezu, správní rozhodnutí ERÚ o udělení energetické licence bylo nejprve zrušeno krajským soudem na základě správní žaloby nejvyššího státního zástupce podané k ochraně veřejného zájmu podle § 66 s. ř. s. Kasační stížnost, podaná stěžovatelkou dne 9. 10. 2015, argumentovala neexistencí závažného veřejného zájmu, který je podmínkou aktivní legitimace nejvyššího státního zástupce, nepřipustným rozšířením žalobních bodů krajským soudem, rozporem některých skutkových zjištění a existencí dobré víry na její straně. Nejvyšší správní soud prvním rozsudkem této kasační stížnosti vyhověl. Proti následnému rozsudku krajského soudu, kterým byla žaloba zamítnuta, podal kasační stížnost nejvyšší státní zástupce a Nejvyšší správní soud jí vyhověl a rozsudek krajského soudu zrušil. Následný zrušovací rozsudek krajského soudu napadla kasační stížností stěžovatelka (srov. bod 8 shora) a Nejvyšší správní soud

ji zamítl jako nedůvodnou. Již z tohoto prostého konstatování průběhu předchozího řízení je podle přesvědčení Ústavního soudu zřejmé, že se oba správní soudy předmětnou věcí zabývaly velmi pečlivě a zodpovědně.

28. K obsahu ústavní stížnosti Ústavní soud uvádí, že představuje pokračující polemiku se skutkovými a právními závěry obou správních soudů, přičemž však tyto závěry jsou velmi pečlivě a přesvědčivě vyloženy a Ústavní soud, který není součástí soustavy soudů, neshledává žádný rozumný důvod, pro který by je měl z hlediska orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) jakkoliv zpochybňovat.

29. Pokud proto stěžovatelka tvrdí, že byla v dobré víře o tom, že splnila všechny podmínky pro udělení energetické licence a případná pochybení ERÚ v řízení o vydání energetické licence nemohou jít k její tíži, připomíná Ústavní soud, že Nejvyšší správní soud v tomto kontextu odkázal na závěry obsažené v jeho rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015-492, které se týkaly případu nedokončené fotovoltaické elektrárny, která nebyla při provedení revize kompletně osazena fotovoltaickými panely. Soud zde uvedl, že ačkoli je provedení revize před dokončením fotovoltaické elektrárny závažným pochybením, nelze i přes tento nedostatek v určitých případech licenci na výrobu energie ze slunečního záření zrušit s ohledem na dobrou víru žadatele o udělení licence. Za specifické okolnosti svědčící pro upřednostnění dobré víry před zrušením udělené licence Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku považoval především to, že *„autorizovaný revizní technik nepostupoval úmyslně a vědomě chybně a žadatel o licenci nemohl ani při patřičné míře obezřetnosti odhalit chybu revizního technika v aspektech, na nichž se neshodnou ani renomovaná vědecká pracoviště.“* Nedostatky provedené revize a revizní zprávy totiž mohou být dány v důsledku nedostatečného či nejednoznačného normativního rámce stanovujícího postup při revizi a z toho případně plynoucí nesprávné, ale v té době zcela běžné praxe aprobované rovněž ERÚ.

30. Krajský soud a také Nejvyšší správní soud však odlišily tento případ od případu nyní posuzovaného ohledně neexistence dobré víry stěžovatelky ve správnost a zákonnost udělené licence především v tom aspektu, že stěžovatelka tvrdila, že v době provedení revize byla FVE dokončena, a to včetně osazení fotovoltaických panelů, ačkoli z provedení dokazování vyplynul opak. Revizní zpráva tedy neosvědčovala bezpečnost celé FVE. Stěžovatelka následně nemohla být pouze pasivním příjemcem revizní zprávy a při patřičné míře obezřetnosti si musela být vědoma její nepravdivosti. K tomuto závěru krajský soud dále konstatoval, že existenci dobré víry stěžovatelky vyvrací také dvě verze revizní zprávy, vývoj argumentace stěžovatelky v řízení před krajským soudem, padělaný podpis M. B. na předávacím protokolu a personální propojenost CE Solar, s.r.o., a stěžovatelky. Stěžovatelka tedy tvrdila, že v době provedení revize byla FVE dokončena, a to včetně osazení fotovoltaických panelů, což následně tvrdil i revizní technik H., přičemž však z provedení dokazování vyplynul opak, tj. že revizní technik a stěžovatelka si byli vědomi, že postupují chybně. Stěžovatelka proto musela vědět, že předložila revizní zprávu, která nemohla osvědčovat bezpečnost FVE. Tento závěr byl podpořen řadou skutečností, které vyšly v průběhu soudního řízení najevo.

31. Pokud za této situace Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku (bod 42) dovodil neexistenci dobré víry stěžovatelky v padělaný podpis na předávacím protokolu, v přizpůsobování její argumentace dle vývoje soudního řízení, v personální propojenosti stěžovatelky a CE Solar, s.r.o. a ve dvou verzích revizní zprávy (stěžovatelka předložila ERÚ nepravdivou revizní zprávu, neboť celou dobu tvrdila, že v době provedení revize byla FVE dokončena, a to včetně osazení fotovoltaických panelů, avšak z provedení dokazování vyplynul opak), považuje Ústavní soud tento závěr za přesvědčivý, logický a dostatečně doložený a za dané situace mu nepřisluší ho jakkoliv zpochybňovat, neboť je zjevné, že ho nelze označit za excesivně zasahující do základních práv stěžovatelky. K argumentu stěžovatelky v ústavní stížnosti, že okolnost spočívající ve dvou verzích revizní zprávy nelze přičítat jí,

nýbrž reviznímu technikovi, postačuje uvést, že je věcí žadatele (tzn. stěžovatelky), aby v rámci daného licenčního řízení předložil úplné a pravdivé podklady; tuto odpovědnost nelze přenášet na správní orgán a ani na další subjekty.

32. K poukazu stěžovatelky na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 313/2015 Ústavní soud uvádí, že stěžovatelka netvrdí, že by se od právního názoru v něm vysloveného Nejvyšší správní soud odlišil takovým způsobem, že bylo namístě aktivovat zvláštní senát podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Pokud by totiž stěžovatelka tento názor zastávala, bylo namístě argumentovat porušením základního práva na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny). Nic takového však neučinila. Z obsahu napadeného rozsudku se ostatně podává, že Nejvyšší správní soud učinil skutkovou distinkci od právního názoru vysloveného ve věci vedené pod sp. zn. 2 As 313/2015 (srov. shora a také body 32-34 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu). Ani v tomto směru proto zdejší soud žádné pochybení Nejvyššího správního soudu nezjistil.

33. Obdobně poukazuje-li stěžovatelka na náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 946/16 ze dne 30. 5. 2018, rovněž s tímto nálezem se Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku argumentačně vypořádal, když uvedl, že „*stěžovatelka předložila žalovanému nepravdivou revizní zprávu, a proto je nutné na její jednání pohlížet jako na uvedení žalovaného v omyl, o čemž stěžovatelka musela vědět. Předložením nepravdivého podkladu žalovanému totiž navodila situaci, že bezpečnost FVE je osvědčena a tato podmínka pro udělení licence je splněna. Jak již NSS uvedl, povinností žalovaného nebylo, aby ověřoval správnost a pravdivost předložené revizní zprávy. Nezákonnost rozhodnutí žalovaného tak byla způsobena stěžovatelkou. V tomto případě proto není důvod chránit stěžovatelku před dopady jejího protiprávního jednání. Posuzovaná věc tedy odpovídá třetí situaci vymezené v citovaném nálezu Ústavního soudu.*“ Nejvyšší správní soud tedy neopomenul ani tento argument stěžovatelky a Ústavní soud jeho závěr považuje za plně kompatibilní s odkazovaným nálezem a proto i za ústavně souladný.

34. Ústavní soud dále z vyžádaného soudního spisu konstatuje, že ve věci bylo provedeno poměrně obsáhlé dokazování a pokud na jeho základě soudy v nyní napadených rozsudcích dovodily, že stěžovatelka nesplnila podmínky pro udělení licence (revizní zpráva se nevztahovala k celé FVE a neosvědčovala její bezpečnost), přičemž za správnost a pravdivost předložených dokumentů odpovídala samotná stěžovatelka (bod 38 odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu), neshledává v těchto závěrech Ústavní soud žádné pochybení, tím méně pochybení ústavní relevance. Nedokončenost elektrárny v době od 20. do 25. 10. 2010 prokazovaly důkazy provedené krajským soudem (viz zejména úřední záznamy o podaném vysvětlení M. J., Ing. J. M., I. K., M. K., M. N. a M. K., zprávy o technickém dozoru investora a stavebních deníků; shrnutí důkazů viz především body 61 a násl. rozsudku krajského soudu ze dne 7. 3. 2019). Z těchto důkazů vyplývá, že se nejednalo o pouhou výměnu vadných částí nebo opravy poškozených panelů, ale teprve o jejich montáž, a že práce na NN části elektrárny byly ve značném rozsahu prováděny také po 25. 10. 2010. Stěžovatelka přitom nejprve v řízení před krajským soudem tvrdila, že revize byla provedena ve dnech 20. až 25. 10. 2010 a teprve v reakci na pozdější průběh řízení začala tvrdit, že revize elektrárny byla provedena na konci listopadu 2010. O dřívějším termínu provedení revize svědčí také to, že dne 3. 11. 2010 bylo vydáno povolení ke zkušebnímu provozu, jehož podkladem je právě revizní zpráva.

35. Jen pro úplnost Ústavní soud uvádí, že se krajský soud vypořádal rovněž s námitkou (v ústavní stížnosti ovšem nezmiňovanou) týkající se žalobních bodů uplatněných nejvyšším státním zástupcem, kdy zdůraznil (bod 60), že sice v původní žalobě nebyla některá tvrzení uvedena zcela konkrétně, nicméně zmíněna byla a později došlo pouze k jejich doplnění; nebyly tedy uplatněny žalobní body nové.

36. Konečně k samotné délce řízení (resp. časového odstupu mezi udělením licence ERÚ a konečným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu) Ústavní soud uvádí, že jistě není optimální. Jak se však podává ze shora provedené narace, správní soudy po tuto dobu nebyly nečinné a nedopouštěly se průtahů, když vydaly celkem šest rozhodnutí. Navíc, samotná délka řízení nemůže být důvodem pro kasační zásah Ústavního soudu. Pokud stěžovatelka zpochybňuje okolnost, že nejvyšší státní zástupce podal žalobu před uplynutím zákonné lhůty tří let (§ 72 odst. 2 s. ř. s.), nezbyvá Ústavnímu soudu konstatovat, že při jejím podání byla tato zákonná lhůta zachována a jak se v průběhu řízení před správními soudy ukázalo, nejednalo se o žalobu neopodstatněnou, nedůvodnou či dokonce šikanózní. Ústavní soud rovněž nepřehlédl, že předmětnou materii není namístě hodnotit dnešní, nýbrž tehdejší optikou, kdy se jednalo o velmi komplikované a soudní judikaturou dosud neřešené případy, takže nebyl dán dopředu „návod“ pro co možná optimální postup. Konečně, dovozuje-li stěžovatelka svoji dobrou víru právě ze zmíněného časového odstupu mezi udělením a „odebráním“ licence, je vhodné připomenout, že touto dobrou vírou nemohla disponovat poté, co byla podána předmětná žaloba ve veřejném zájmu, resp. poté, co bylo rozhodnutí ERÚ pravomocně zrušeno prvním rozsudkem krajského soudu ze dne 24. 9. 2015.

37. Závěrem Ústavní soud konstatuje, že neshledal v napadených soudních rozhodnutích porušení tvrzených ústavně zaručených práv stěžovatelky. Obecné soudy totiž řádně a přesvědčivě vypořádaly všechny stěžovatelkou uplatněné námitky, provedly odpovídající skutková zjištění, a na jejich základě učiněné právní závěry se jeví jako logické, a protože Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů, kterému by příslušelo přehodnocovat závěry provedeného dokazování, neshledal důvod, pro který by mohl a měl napadená rozhodnutí jakkoliv zpochybňovat.

38. Proto ústavní stížnost podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl jako nedůvodnou.

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

V Brně dne 2. srpna 2022

Vojtěch Šimíček
předseda senátu

Odlíšné stanovisko soudce Radovana Suchánka k nálezu sp. zn. III. ÚS 377/20

Nesouhlasím s výrokem ani s odůvodněním nálezů, pročez k němu zaujímám podle § 22 zákona o Ústavním soudu toto odlišné stanovisko:

1. Nález v první řadě nezohledňuje relevantní a ustálenou judikaturu Ústavního soudu k problematice ochrany dobré víry a především důvěry v zákonnost a neměnnost pravomocného pozitivního a benefičního správního rozhodnutí. Z dlouhého seznamu relevantní judikatury zmiňuje senátní většina pouze nález ze dne 30. 5. 2018 sp. zn. I. ÚS 946/16, a to v jediném bodu odůvodnění (bod 33), když v té souvislosti navíc pouze cituje závěr Nejvyššího správního soudu – účastníka řízení (!), podle něhož stěžovatelka předložila nepravdivou revizní zprávu, tudíž uvedla Energetický regulační úřad v omyl a nemůže být v dobré víře. K tomu přitom dnešní nález pouze uvádí, že tento „*závěr považuje za plně kompatibilní s odkazovaným nálezem a proto i za ústavně souladný*“ (bod 33 *in fine* nálezů). S tím však nelze souhlasit.

2. Je třeba uvést, že shora odkazovaný nález vymezuje tři „modelové situace“ střetu zásady ochrany dobré víry se zásadou zákonnosti. První skupinu situací představuje nezákonnost správního aktu způsobená čistě pochybením veřejné moci, zejména procesními vadami nebo nesprávným výkladem práva. Zde platí, 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*“ (bod 58 jeho odůvodnění). Do této skupiny patří zejména nezákonná rozhodnutí z důvodů spočívajících v nesprávném posouzení rozsahu potřebných podkladů, případně nesprávné posouzení podkladů předložených. 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“ (bod 59 odůvodnění). Třetí skupinu pak představuje nezákonnost způsobená oprávněným ze správního rozhodnutí, který úmyslně (!) uvedl správní orgán v omyl, popřípadě dosáhl příznivého rozhodnutí jiným protiprávním způsobem, často naplňujícím skutkovou podstatu trestného činu. V takovém případě není dána dobrá víra „oprávněného“ z tohoto správního rozhodnutí ani důvěra v jeho zákonnost a neměnnost, pročez toto může být zpravidla zrušeno (bod 60 odůvodnění).

3. Případ stěžovatelky podle mého názoru spadá nanejvýš do druhé modelové situace vymezené nálezem sp. zn. I. ÚS 946/16. Jinými slovy, při vydání energetické licence došlo k pochybením jak na straně stěžovatelky (revizní technika), tak na straně správního orgánu. V takovém případě by sice nebyla dána dobrá víra stěžovatelky, stále je však dána její důvěra v zákonnost a neměnnost pravomocného pozitivního a benefičního správního rozhodnutí, která je nadto posílena faktorem plynutí času (viz dále). Rovinu „*důvěry v zákonnost a neměnnost správního rozhodnutí*“ přitom senátní většina zcela ignoruje. Jakoby si snad kolegové odkazovaný nález ani pořádně nepřečetli a spokojili se pouze s konstatováním Nejvyššího správního soudu. V řízení před soudy nebylo prokázáno, že stěžovatelka úmyslně (!) uvedla správní orgán v omyl, popř. dokonce dosáhla vydání licence trestnou činností. Stěžovatelka vycházela ze

zprávy revizního technika, který je státem autorizovanou osobou a odborníkem, přičemž jeho pochybení nemůže být bez dalšího přičitatelné stěžovatelce. Po osobě bez odborných technických znalostí, která si „najala“ revizního technika právě za účelem odborného posouzení věci, lze požadovat jen běžnou míru obezřetnosti, nikoliv to, aby kvalifikovaně posuzovala veškerou práci státem autorizovaných odborníků. Opačný požadavek vznesený senátní většinou, podle níž je pouze věcí stěžovatelky, aby předložila úplné a pravdivé podklady, přičemž „*tuto odpovědnost nelze přenášet na správní orgán a ani na další subjekty*“ (bod 31 *in fine*) je s ohledem na okolnosti případu zjevně nepřiměřený a při posuzování dobré víry a důvěry v zákonnost a neměnnost rozhodnutí rovněž rozporný i s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017 č. j. 2 As 313/2015-492 („FVE III Tuchlovice“), v němž je mimo jiné zdůrazněna výrazná spoluodpovědnost revizního technika coby státem autorizované osoby, i to, že stěžovatelce nelze vadu v postupu revizního technika vytykat, tím spíše byla-li problematika náležitostí revizí fotovoltaických elektráren v rozhodné době značně složitá a neustálená (body 28, 30 a 38 jeho odůvodnění).

4. Nález v bodu 31 *in fine* rovněž pomíjí skutečnost, že správnost revizní zprávy, způsob jejího provedení a stav (ne)dokončení FVE Kojetín měl ve správním řízení – v souladu se zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu) a zásadou vyšetřovací – prověřit Energetický regulační úřad (dále jen „ERÚ“), který k tomu disponuje širokou škálou nástrojů. Skutečnost, že jen v roce 2013 podal nejvyšší státní zástupce přes 20 obdobných správních žalob proti rozhodnutím ERÚ o udělení energetické licence (bod 16 nálezu), dokresluje spoluodpovědnost ERÚ a naznačuje systémovou povahu „pochybení“. V zásadě platí, že jestliže „orgán veřejné moci při výkonu veřejné moci autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci... 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 ze dne 3. 12. 2007 sp. zn. I. ÚS 544/06 (N 217/47 SbNU 855), ze dne 1. 3. 2010 sp. zn. IV. ÚS 298/09 (N 35/56 SbNU 391) a ze dne 11. 12. 2018 sp. zn. I. ÚS 2086/17 (N 199/91 SbNU 469), které senátní většina taktéž pomíjí].

5. V obecné rovině platí, že důvěra v zákonnost a neměnnost správního rozhodnutí je „utvrzována“ rovněž plynutím času. Čím delší doba proto uplynula od právní moci benefičního správního aktu, o to vážnější musí existovat důvody k prolomení jeho právní moci. Jinými slovy řečeno: Zatímco by určitá skutečnost způsobující nezákonnost správního rozhodnutí byla důvodem pro jeho zrušení bezprostředně po nabytí právní moci, tataž skutečnost již nemusí odůvodňovat zrušení správního rozhodnutí za mnoho let od jeho právní moci. Odhlédnout nelze ani od ustálené rozhodovací praxe správního orgánu (ERÚ) a počtu žalob nejvyššího státního zástupce podávaných proti rozhodnutím, jež z této správní praxe vzešly (viz předchozí bod). Judikatura správních soudů i právní nauka ostatně dovodila výjimečné založení legitimního očekávání na vydání benefičního správního rozhodnutí rovněž nezákonnou správní praxí, a to zejména tehdy, mají-li být v konečném důsledku dotčeny toliko fiskální zájmy samotného státu [k tomu viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017 sp. zn. 6 As 98/2016-54 a ze dne 27. 4. 2017 sp. zn. 4 As 86/2016-38; CODL, D. *Zásada legitimního očekávání ve správním právu*. Právní rozhledy, 2019, č. 23-24, s. 828-836; GRYGAR, T. In FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. *Správní právo procesní*. Praha: 2021, s. 36 (marg. 136)]. V každém případě je však nezbytné posoudit přiměřenost každého zásahu do ochrany dobré víry, resp. důvěry v zákonnost a neměnnost rozhodnutí, a legitimního očekávání (srov. THOMAS, R. *Legitimate Expectation and Proportionality in Administrative Law*. Oxford: Hart Publishing, 2000, s. 77 a násl.).

6. Zásada ochrany dobré víry a důvěry v zákonnost správních rozhodnutí, jež vyplývají již čl. 1 odst. 1 Ústavy a § 2 odst. 3 správního řádu, se může dostat do střetu s jinými základními zásadami, v souvislosti s rušením již pravomocných rozhodnutí pak zejména se zásadou zákonnosti, resp. právnosti. V případě této kolize je nutné pečlivě zvážit veškeré okolnosti případu, míru pochybení orgánů veřejné správy v procesu vydávání správních rozhodnutí, a náležitě poměřit újmu, která by zrušením pravomocného rozhodnutí vznikla dotčeným osobám, s veřejným zájmem a právy dalších osob. Toto poměření však obecné soudy v napadených rozhodnutích, a povýtce ani Ústavní soud, neprovedly. Uvádí-li nález v bodu 36 *in fine*, že stěžovatelka „nemohla disponovat dobrou vírou poté... co bylo rozhodnutí ERÚ zrušeno pravomocným rozsudkem krajského soudu ze dne 24. 9. 2015“, pomíjí skutečnost, že proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka kasační stížnost, které byl přiznán odkladný účinek (!) a Nejvyšší správní soud posléze tento rozsudek jako nezákonný zrušil. Nadto je třeba uvést, že odkladný účinek byl přiznán i v pořadí druhé kasační stížnosti stěžovatelky, stejně tak i její ústavní stížnosti. Fakticky tak dochází ke zrušení rozhodnutí o udělení energetické licence po více než deseti letech od jeho právní moci. Uvádí-li k této časové prodlevě a zrušení energetické licence nejvyšší státní zástupce argument, že stěžovatelka nyní může požádat o vydání nové energetické licence (bod 17 *in fine*), je třeba zdůraznit, že nedostatek oprávnění k výkonu licencované podnikatelské činnosti sice lze v novém řízení odstranit vydáním nové licence, vydáním nové licence však už nelze ovlivnit podmínky státní podpory, za nichž je tato podnikatelská činnost vykonávána [viz nález ze dne 11. 12. 2018 sp. zn. I. ÚS 2086/17 (N 199/91 SbNU 469), který senátní většina rovněž opomenula].

7. Mám dále za to, že vysvětlení stěžovatelky o dvou verzích revizní zprávy nebylo v řízení před soudy náležitým způsobem vyvráceno. Nutno v té souvislosti podotknout, že přestože existence dvou verzí revizní zprávy byla jedním ze zásadních důvodů pro vyhovění žalobě nejvyššího státního zástupce a pro závěr Nejvyššího správního soudu o absenci dobré víry stěžovatelky, *ex post* Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření uvádí, že vůbec není podstatné, jak a proč tyto dvě verze vznikly (viz bod 15 nálezu). Ve svém prvním rozhodnutí ve věci přitom jiný senát Nejvyššího správního soudu zavázal krajský soud mimo jiné k tomu, aby za tímto účelem doplnil dokazování výslechem revizního znalce (viz bod 4 nálezu). Argumentaci Nejvyššího správního soudu v tomto hodnotím jako nekonzistentní a nepřesvědčivou.

8. Z mého pohledu nález nepochopitelně pojednává o subsidiaritě ústavní stížnosti s tím, že „jen velmi obtížně si lze představit situaci, kdy by Ústavní soud shledal protiústavním rozhodnutí soudu z důvodu, který stěžovatel v předchozím řízení vůbec neuplatnil (ačkoliv tak učinit mohl). Obecný soud se totiž nemůže dopustit pochybení (dokonce protiústavního!), nedostane-li procesní prostor pro vypořádání určitých námitek z důvodu pasivity stěžovatele“ (bod 24 odůvodnění). Neuvádí však jediný příklad (!), resp. jedinou námitku, kterou by stěžovatelka uplatnila až v řízení o ústavní stížnosti, a ani v hrubých rysech ji neuplatnila v řízení před správními soudy. Ostatně žádný takový příklad ani já nenacházím. Pak jsou však tyto body odůvodnění nesmyslné. Zastávám názor, že námitky uplatněné stěžovatelkou již v řízení před správními soudy plně odůvodňují kasační zásah Ústavního soudu.

9. Již v řízení před správními soudy stěžovatelka opakovaně poukazovala na shora zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci FVE III Tuchlovice, od něhož se podle mého názoru Nejvyšší správní soud v ústavní stížnosti napadeném rozsudku odchýlil. To v zásadě potvrdil i nejvyšší státní zástupce, když ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že se s jeho závěry neztotožňuje a považuje je v kontextu ostatní judikatury Nejvyššího správního soudu za „nekonzistentní a osamocené“ (bod 17 nálezu). Již samotná existence více judikатурních linií

však znamená nutnost předložit věc rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Platí totiž, že i „v případě již existujícího judikurního rozkolu jakýkoliv další senát, který se bude předmětnou věcí zabývat, je povinen svou věc rozšířenému senátu postoupit, neboť z logiky věci bude vždy nucen se odchýlit od dřívější judikatury – následování jedné judikurní linie znamená vymezení se vůči linii druhé, opačné“ (RIGEL, F. In POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 121). K tomu však Nejvyšší správní soud nepřistoupil, když bez dalšího aproboval závěry krajského soudu o absenci dobré víry stěžovatelky.

10. Na rozdíl od rozsudku ve věci FVE III Tuchlovice dospěl v nyní posuzované věci krajský soud a při rozhodování o druhé kasační stížnosti rovněž Nejvyšší správní soud fakticky k závěru, že absence instalace části fotovoltaických panelů vylučuje dobrou víru stěžovatelky. Nevěnoval se však žádným způsobem značné nejednotnosti a neustálenosti tehdejší praxe při revizích fotovoltaických elektráren, ani v dostatečné míře nezval v potaz judikurní závěry k ochraně důvěry adresátů benefičních správních rozhodnutí v jejich zákonnost a neměnnost (i při existenci možného předložení neúplných či nesprávných podkladů). Jak podotýká senátní většina, Nejvyšší správní soud uvedl, že na rozdíl od rozsudku ve věci FVE III Tuchlovice bylo ve správním řízení tvrzeno dokončení elektrárny. To však různé právní posouzení věci odůvodnit nemůže, když k okamžiku podání žádosti o vydání energetické licence nebyla prokázána jasná vědomost stěžovatelky o nesprávnosti postupu revizního technika, a už vůbec ne její úmysl uvést ERÚ v omyl. Skutková „distinkce“, kterou v bodu 32 odůvodnění vyzdvihuje senátní většina, je proto nedostatečná a v konečném důsledku bez významu. Pozastavuji se nad tím, že podle senátní většiny nebylo na místě konstatování porušení práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny i z toho důvodu, že stěžovatelka na tento článek Listiny výslovně nepoukázala (bod 32 nálezu). Pominu-li skutečnost, že Ústavní soud není vázán odůvodněním ústavní stížnosti (nýbrž jejím petitem), nelze opomenout, že stěžovatelka tvrdila mimo jiné porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz bod 1 nálezu). Právo na spravedlivý proces *lato sensu* snad v sobě právo na zákonného soudce nezahrnuje?

11. Konečně považuji za potřebné se vyjádřit k otázce (ne)překročení žalobních bodů krajským soudem, o které se nálezu stručně zmiňuje v bodu 35 odůvodnění. Krajský soud založil své rozhodnutí o důvodnosti správní žaloby nejvyššího státního zástupce nikoliv na procesních vadách řízení o udělení licence ze strany ERÚ (viz str. 2 až 4 správní žaloby), ale především na tom, že stěžovatelka předložila ERÚ nepravdivou revizní zprávu, která měla existovat ve dvou verzích s různým datem. Tuto žalobní námitku však nejvyšší státní zástupce ve své správní žalobě doručené krajskému soudu dne 16. 12. 2013, tj. necelý týden před uplynutím tříleté lhůty k jejímu podání, neuplatnil. K uplatnění této námitky došlo až v replice podané dne 13. 5. 2014, tj. po uplynutí lhůty k podání správní žaloby. Podle soudů však nešlo o nepřípustné rozšíření žalobních bodů, neboť nejvyšší státní zástupce měl namítat, že FVE Kojetín byla dokončována až během licenčního řízení, pročež později uplatněné námitky je nutno v řízení o žalobě ve veřejném zájmu nutno považovat za konkretizaci žalobního bodu. Ani s tímto závěrem, který aprobovala senátní většina, se však neztotožňuji.

12. Z vyžádaného soudního spisu vyplývá, že správní žaloba byla pojata přinejmenším „úsporně“ a v části o údajném nesplnění podmínek pro udělení licence rovněž velmi obecně. Žaloba o rozsahu šesti stran vlastního textu (bez titulní strany a petitu) v části označené jako vady řízení (!) pouze v jediné větě konstatuje, že podle smlouvy o dílo mělo být dílo dokončeno až v průběhu licenčního řízení (str. 4 žaloby), přičemž ERÚ v rozporu s požadavkem ochrany veřejného zájmu neprovedl důkaz ohledáním na místě (str. 3 žaloby, poslední odstavec). V této

části, jde-li o namítané vady řízení, přitom shledal krajský soud žalobu nedůvodnou! K revizní zprávě naproti tomu žádné nepravosti ve shora uvedeném smyslu nenamítal, když pouze zdůraznil, že revizní zpráva se týká jen některých elektrických instalací nízkého napětí (viz bod 2 odůvodnění nálezu). Nejvyšší státní zástupce nenamítal, že by revizní zpráva obsahovala zavádějící skutečnosti nebo dokonce byla „lživá“, ani že byla vyhotovena ve více verzích. Stejně tak jeho žaloba neobsahovala ani „polemiku“ o tom, zda byla revize vůbec provedena, což fakticky zpochybňuje krajský soud (viz body 6 a 14 odůvodnění nálezu). V části nazvané „nesplnění podmínek pro udělení licence“ (str. 4 až 6) neobsahuje žaloba ani v hrubých obrysech tvrzení, na nichž krajský soud a posléze Nejvyšší správní soud založily odůvodnění svých rozhodnutí. Na správní žaloby podané ve veřejném zájmu podle § 66 s. ř. s. přitom není na místě klást benevolentnější přístup než na žaloby podané subjektem bez zvláštní procesní legitimace [viz náleze ze dne 3. 4. 2018 sp. zn. II. ÚS 3189/16 (N 66/89 SbNU 43)]. Naopak je třeba vycházet z toho, že nejvyšší státní zástupce je právní profesionál, který má v žalobě, resp. ve lhůtě k jejímu podání, uvést dostatečně konkrétní žalobní tvrzení. Nevyužije-li určitého žalobního tvrzení, je nutno vycházet z toho, že je nepovažuje za zásadní. To platí tím spíše, má-li nejvyšší státní zástupce prodlouženou lhůtu k podání takové žaloby, a to ze dvou měsíců na tři roky (viz náleze sp. zn. I. ÚS 946/16, bod 37 odůvodnění *in fine*).

13. Dnešní náleze považuji ve svém celku za nepřesvědčivý, jeho odůvodnění na mnoha místech za nedostatečné, ignorující jak zásadní skutečnosti obsažené ve vyžádaném soudním spise, tak shora zmíněnou relevantní judikaturu Ústavního soudu.

14. Pro uvedené důvody mám za to, že ústavní stížnosti mělo být vyhověno a napadená rozhodnutí měla být Ústavním soudem zrušena.

V Brně dne 2. srpna 2022

Radovan Suchánek