



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Mariana Kokeše ve věci

žalobce: **P & M true family, s.r.o.**, IČO: 03877094
sídlem Kolbenova 607/20, 190 00 Praha
zastoupený advokátem Mgr. Pavlem Francem
sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Energetický regulační úřad**
sídlem Masarykovo náměstí 5, 586 01 Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 5. 5. 2020, č. j. 09016-14/2019-ERU,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu (dále jen „Rada“), kterým zamítla rozklad žalobce proti

rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 12. 2019, č. j. 09016-9/2019-ERU, jímž žalovaný zrušil licenci č. 241533320, udělenou žalobci k výkonu podnikání „obchod s plynem“ dle § 10 odst. 3 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon“). Důvodem pro zrušení licence žalobce tak byla skutečnost, že žalobce po dobu 24 měsíců nevykonával licencovanou činnost.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhl krajskému soudu, aby rozhodnutí žalovaného zrušil.
3. Žalobce v první řadě uvádí, že zrušení licence žalobci není v souladu s veřejným zájmem. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že zrušení licence představuje legitimní zájem státu na transparentnosti účastníků trhu aktivně vykonávajících licencovanou činnost. Z rozhodnutí však není zjevné, z čeho žalovaný tento veřejný zájem dovodil. Závěry žalovaného spíše poukazují na zájem žalovaného na snížení počtu existujících licencí k prodeji plynu než veřejný zájem spočívající v ochraně účastníků trhu.
4. Žalobce byl v dobré víře, že je obchodníkem s plynem, a dodržoval za tímto účelem veškeré povinnosti, stanovené obchodníkům s plynem energetickým zákonem. Žalobce navíc všechny smlouvy uzavíral s veškerými náležitostmi a informacemi, které by měly ve vztahu ke spotřebitelům podle energetického zákona obsahovat. Žalovaný tak nesprávně vyhodnotil veřejný zájem na zrušení licence žalobce pro obchod s plynem.
5. Žalobce dále uvádí, že zrušení licence žalobci není přiměřené, neboť z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že zrušení licence k výkonu podnikatelské činnosti představuje zásah do práva na pokojné užívání majetku. Jakýkoliv zásah do práva na ochranu majetku musí zachovávat spravedlivou rovnováhu mezi požadavky na ochranu obecného zájmu společnosti a imperativy ochrany základních práv jednotlivce. Žalobce nadto uvádí, že ke zrušení licence z obligatorních důvodů podle § 10 odst. 2 energetického zákona může dojít pouze tehdy, nelze-li použít mírnější sankce. Tím spíše je pak tento postup potřeba uplatnit u fakultativního zrušení licence k obchodu s plynem, neboť je žalobce přesvědčen, že tento prostředek je prostředkem *ultima ratio*.
6. Konečně žalobce uvádí, že ke dni podání žaloby již došlo ke změně modelu podnikání žalobce tak, aby vyhovoval i definici obchodníka s plynem podle žalovaného. Důvody, pro které žalovaný zrušil žalobci licenci, tak již pominuly. Žalobce zejména změnil smluvní dokumentaci tak, aby se zákazníci podepisoval smlouvu o sdružených službách dodávek plynu. Proto neexistují ke dni podání žaloby důvody pro zrušení licence. Podle Rady žalobci nic nebrání, má-li v úmyslu pokračovat v činnosti obchodníka s plynem, si o licenci znovu požádat. To však dle žalobce není účelné, neboť by s tím byly spojené zbytečné náklady v podobě nutnosti uhradit poplatek za zahájení licenčního řízení ve výši 100 000 Kč.
7. V doplnění žaloby žalobce nad rámec výše uvedeného uvádí, že podle vyjádření ředitele odboru plynárenství a kapalných paliv Ministerstva průmyslu a obchodu vyplývá, že pokud žalobce přefakturovává/přeprodává plyn nakoupený do jeho odběrných míst dalším osobám, výdělečně činným způsobem (s přírážkou), jedná se z jeho strany o podnikání v energetických odvětvích, ke kterému je potřeba licence na obchod s plynem. Nutno také

uvést, že z energetického zákona vyplývá, že při přeučtovávání faktur za elektřinu podle § 28 odst. 1 písm. g) energetického zákona osoba nemá zakázáno účtovat si k tomuto přeučtování přírážku, a tato činnost by tak nemusela být nutně podnikáním. U rozúčtovávání nákladů na plyn podle § 62 odst. 1 písm. f) energetického zákona však zákaz účtovat si marži či přírážku stanoven zákonem je, a pokud tedy žalobce přeučtoval náklady na plyn v odběrných místech dalším osobám s přírážkou, nemůže se jednat o pouhé rozúčtovávání nákladů na plyn podle § 62 odst. 1 písm. f) energetického zákona. Z povahy věci se tak musí jednat o podnikatelskou činnost.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě v první řadě odkazuje na obsah napadeného rozhodnutí Rady, neboť námitky žalobce jsou v podstatě shodné s námitkami, vyjádřenými žalobcem v rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaného, s nimiž se Rada v napadeném rozhodnutí již dostatečně vypořádala. Nad rámec obsahu napadeného rozhodnutí žalovaný uvádí, že při rozhodování musí žalovaný sice vyvažovat zásadu proporcionality rozhodnutí správního orgánu a zásadu ochrany veřejného zájmu, žalobce se však nesprávně domnívá, že by Rada snad musela ve svém rozhodnutí prokazovat existenci veřejného zájmu na zrušení licence žalobce na obchod s plynem. Takový veřejný zájem je již vyjádřen samotnou skutečností, že energetický zákon umožňuje zrušit obchodníkům s plynem licenci pro tuto činnost, jestliže ji dva roky neprovozovali. Ačkoliv má v tomto rozhodnutí správní orgán možnost správního uvážení, není možnost zrušení licence podle energetického zákona postavena na prokázání veřejného zájmu na takovém zrušení.
9. Žalovaný nevykročil z mezí správního uvážení, jestliže vyložil veřejný zájem, resp. účel zákona tím, že je potřeba zajistit, aby držitelé licence byli skutečně pouze ty subjekty, které po uplynutí stanovených lhůt vykonávají činnost v souladu s udělenou licencí. V praxi navíc naproti sobě stojí více veřejných zájmů, které je potřeba vyvažovat v souladu se zásadou přiměřenosti činnosti správních orgánů, která se však v nyní projednávané věci v podstatě nepoužije – žalovaný totiž nemohl zasáhnout do práva žalobce do práva na pokojné užívání majetku, neboť jak vyplývá z průběhu správního řízení, žalobce licencovanou činností nikdy neprovozoval.
10. Žalovaný dále nesouhlasí s žalobcem, že zrušení licence dle § 10 odst. 3 písm. a) energetického zákona je prostředkem *ultima ratio*, a že mohl žalovaný přistoupit k jiným sankčním opatřením, neboť zrušení licence k obchodu s plynem není sankcí. S žalobcem nebylo vedeno řízení o spáchání přestupku, neboť neprovozování licencované činnosti nezakládá automaticky delikt ní jednání. Zrušení licence je svým způsobem pouze administrativním opatřením. Nadto v nyní projednávané věci nešlo o pouhé nevykonávání licencované činnosti žalobce, nýbrž o činnost podnikání v energetice, mající jistou souvislost a potenciál zaměnitelnosti s výkonem licencované činnosti obchodu s plynem. V případě správy odběrných míst neexistuje mezi smluvními stranami vztah dodavatel-zákazník, nýbrž vedle zákazníka vystupuje správce, který sjednává zajištění dodávky plynu do odběrných míst spolu s odběratelem. Činnost žalobce tak podstatu obchodu s plynem naopak přímo popírá.
11. Konečně skutečnost, že došlo ke změně modelu podnikání žalobce, nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, neboť žalovaný rozhoduje podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí.

IV. Posouzení věci soudem

12. Krajský soud přezkoumal, za splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí Rady, jakož i předcházející rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházející jejich vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
13. Podstatu nyní projednávané věci tvoří nesouhlasná polemika žalobce právním názorem správních orgánů ohledně naplnění podmínek pro zrušení licence žalobce k obchodu s plynem podle § 10 odst. 3 písm. a) energetického zákona.
14. Podle § 10 odst. 3 písm. a) energetického zákona platí, že „[e]nergetický regulační úřad může licenci zrušit, zjistí-li, že její držitel *nezahájil výkon licencované činnosti v termínu stanoveném v rozhodnutí o udělení licence, nebo nevykonává licencovanou činnost po dobu delší než 24 měsíců.*“
15. Krajský soud v první řadě uvádí, že se neztotožňuje s námitkou žalobce, že by žalovaný neprokázal soulad zrušení licence žalobce s veřejným zájmem. Krajský soud musí naopak dát za pravdu žalovanému, že pro možnost zrušení licence žalobce stačilo, aby rozhodnutí žalovaného nebylo v rozporu s veřejným zájmem. Jak již totiž správně poznamenal žalovaný, veřejný zájem na zrušení licence subjektům, nevykonávajícím činnost, pro kterou jim licence byla udělena, je reprezentován již samotnou skutečností, že zákonodárce tuto možnost výslovně formuloval do podoby zákonného ustanovení. Jinými slovy, zákonodárce by zcela jistě neinkorporoval do energetického zákona ustanovení, které umožňuje zrušit licenci osob, které činnost, pro kterou jim licence byla udělena, po velmi dlouhou dobu nevykonávají, jestliže by takový postup nereprezentoval určitý veřejný zájem. Obdobně je to vnímáno v odborné literatuře: „*U zrušení licence z důvodu nečinnosti po dobu dvou let již legitimní zájem na zrušení licence může být dán, protože takové rozhodnutí směřuje k větší přehlednosti účastníků na energetických trzích*“ (cit. dle Eichlerová, K. § 10 *Zánik licence*. In: Eichlerová, K., Handrlica, M. a kol. *Energetický zákon: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016). Dle krajského soudu je tak nezbytné mít na paměti, že celý energetický zákon byl vytvořen za účelem naplnění veřejného zájmu v podobě regulace podnikání v energetických odvětvích [§ 1 energetického zákona]. Zrušení licence pro její dlouhodobé nevyužívání je tak zároveň pouze jedním z dílčích prostředků naplnění tohoto širšího veřejného zájmu. Tvzení, že žalovaný neprokázal veřejný zájem na zrušení licence žalobce je tak lichá, neboť ten nejenže takový veřejný zájem prokazovat nemusel, ale dokonce jej svým jednáním přímo naplňoval. Námitka žalobce tak není důvodná.
16. Další námitka spočívá v nepřiměřenosti rozhodnutí o zrušení licence žalobce ve vztahu k jeho právu na pokojné užívání majetku. Této námitce však krajský soud opět nemůže přisvědčit. V první řadě je potřeba uvést, že žalobcem citovaná judikatura Evropského soudu pro lidská práva je vytržena z kontextu. Evropský soud pro lidská práva totiž skutečně již judikoval, že zrušení licence k podnikání může představovat zásah do práva na ochranu vlastnictví, to však ještě nemusí nutně znamenat porušení čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Ten totiž umožňuje vlastnictví omezit, a to za účelem ochrany veřejného zájmu a zákonem stanovených podmínek. To ostatně konstatoval Evropský soud pro lidská práva například i v žalobcem citovaném rozsudku ze dne 24. 12. 2005 ve věci *Capital Bank AD proti Bulharsku*, č.49429/99, v němž uvedl, že to, zda bude možno zrušit licenci k podnikání v určitém odvětví, a za jakých podmínek, je zcela v diskreci smluvních států, musí však existovat zákonné záruky přezkumu takového rozhodnutí nezávislým správním či soudním orgánem. Takovou možnost ve věci *Capital Bank AD proti Bulharsku* stěžovatel

neměl, proto Evropský soud pro lidská práva konstatoval porušení čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (srov. body 132-139 cit. rozsudku). V nyní projednávané věci má však žalobce širokou paletu procesních prostředků ochranu proti napadenému rozhodnutí žalovaného, čehož důkazem je i skutečnost, že krajský soud nyní projednává žalobu proti napadenému rozhodnutí. V nyní projednávané věci je tak veřejný zájem na zrušení licence žalobce jednak dán zákonem, jednak je pro takový úkon zákonem stanovený postup a žalobce disponuje procesními prostředky, na jejichž základě může rozhodnutí o zrušení licence nechat podrobit soudnímu přezkumu, veškeré záruky ochrany práva žalobce na vlastnictví tak byly zachovány.

17. Dále je potřeba uvést, že zákonodárce formuloval předmětné ustanovení § 10 odst. 3 písm. a) energetického zákona tak, že je zcela v diskreci žalovaného, zda při naplnění podmínek tohoto ustanovení licenci osobě, která ji dlouhodobě nevyužívá, zruší. Jedinou podmínkou přiměřenosti rozhodnutí žalovaného tak je, aby rozhodnutí nebylo předmětem libovůle žalovaného. Žalovaný však rozhodl o zrušení licence proto, že dle jeho názoru byly splněny podmínky dvouletého nevyužívání licence žalobcem, a odůvodnil své rozhodnutí potřebou ochrany spotřebitelů prostřednictvím větší přehlednosti subjektů na trhu obchodu s plynem, stejně jako se vypořádal s argumenty žalobce, obsaženými v jeho vyjádření v průběhu správního řízení. Dle krajského soudu tak byly ze strany žalovaného naplněny veškeré zákonné požadavky na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, neboť je zjevné, jaké skutkové a právní důvody jej vedly k vydání napadeného rozhodnutí, a žalovaný při tom neopomněl vypořádat všechny námitky žalobce proti těmto důvodům.
18. Žalobce dále argumentuje tím, že zrušení licence je až prostředek *ultima ratio*, a že by k němu mělo být přistoupeno až tehdy, když nelze použít mírnějších sankcí. V tomto ohledu se musí krajský soud opět ztotožnit se závěry žalovaného, že ačkoliv to tak žalobce nejspíše vnímá, zrušení licence pro její dlouhodobé nevyužívání není sankcí pro spáchání přestupku. S žalobcem nebylo vedeno žádné řízení o přestupku, proto není možno ani uvažovat o užití jiné, mírnější sankce – žalobce se nedopustil žádného protiprávního jednání, za které by mu vůbec nějaká sankce měla být udělena. Tomu odpovídá i žalobcem citovaná část odborné literatury, která hovoří o zrušení licence jako prostředku *ultima ratio*, avšak komentuje přitom zrušení licence dle § 10 odst. 3 písm. c) energetického zákona, dle kterého je možno zrušit licenci tehdy, jestliže její držitel při výkonu licencované činnosti závažným způsobem porušuje předpisy s touto činností související. Tato námitka žalobce tak rovněž není důvodná.
19. Pouze stručně krajský soud uvádí, že nemůže přisvědčit ani námitce ohledně změny modelu podnikání žalobce, neboť žalovaný rozhoduje podle skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Změny ve vnitřním modelu podnikání žalobce, které nastaly až po vydání tohoto rozhodnutí, tak na zákonnost napadeného rozhodnutí nemůže mít vliv. Nadto je potřeba uvést, že změna vnitřního modelu žalobce stále neprokazuje, že žalobce začal fakticky vykonávat licencovanou činnost, pouze to, že se na výkon takové činnosti připravil.
20. K poslední námitce, předestřené v doplnění žaloby, krajský soud předně uvádí, že doplnění žaloby sice bylo podáno až po lhůtě k podání žaloby, která uplynula 12. 7. 2020, avšak argumenty v žalobě je možno vyhodnotit jako rozšíření původního argumentu, že činnost žalobce byla činností obchodníka s plynem, proto krajský soud vypořádá v zájmu zajištění co nejširší ochrany práv žalobce i tyto argumenty. Krajský soud sice dává za pravdu žalobci, že jím popisovaná činnost by mohla být vyhodnocena jako obchod s plynem.

Žalobce podle modelu, popsaného v doplnění žaloby, nakupoval plyn a následně tento plyn přefakturoval s přírážkou či marží (fakticky se jedná o prodej) dalším osobám. Krajský soud je však toho názoru, že tuto argumentaci měl žalobce předestřít již v řízení před správními orgány, tím spíše, že mu v tom ani nemohli bránit žádné objektivní okolnosti. Ze skutečnosti, že tak neučinil tak místo toho spíše vyvstávají pochybnosti o její dodatečné účelovosti. Žalobce byl ostatně v řízení před žalovaným vyzván k tomu, aby prokázal, že v posledních dvou letech provozoval licencovanou činnost, neboť podle podnětu OTE, a.s. (operátora trhu podle § 20a energetického zákona) neměl operátor trhu žádné záznamy o činnosti žalobce v oblasti obchodu s plynem. Žalobce byl žalovaným vyzván dvakrát a dvakrát na tuto výzvu ve lhůtě nezareagoval. Po uplynutí lhůty k vyjádření druhé výzvy, zaslané žalobci, žalobce požádal žalovaného o dodatečnou lhůtu k vyjádření. Tato lhůta byla žalobci dodatečně poskytnuta, popis činnosti žalobce ve vyjádření účastníka řízení je však velmi obecný, a svou povahou odpovídá zprostředkování dodávek plynu. Byl to však primárně žalobce, kdo měl prokazovat žalovanému, že v období 24 předcházejících měsíců vykonával činnost obchodníka s plynem. Veškeré následky s neunesením důkazního břemene k výzvě žalovaného tak jde k tíži žalobce.

21. Činnost zprostředkovatele v energetice přitom v současné době není energetickým zákonem regulována. Ke změně této skutečnosti by mohlo dojít novelou energetického zákona, projednávanou v Poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk č. 799, která má zavést regulaci činnosti zprostředkovatele v energetice. Podle navrhovaného § 3 odst. 7 energetického zákona se má zprostředkovatelskou činností rozumět „a) obstarání příležitosti k uzavření, změně nebo zrušení smlouvy o dodávce elektřiny nebo plynu nebo smlouvy o sdružených službách dodávky elektřiny nebo plynu pro zákazníka nebo držitele licence, b) sjednání smlouvy podle písmene a) na účet zákazníka nebo držitele licence, c) provádění přípravných prací směřujících k činnosti podle písmen a) a b).“ Skutečnost, že činnost zprostředkovatele v energetice má být upravena až novelou energetického zákona, však jen potvrzuje, že v současné době tato činnost regulována není. Žalobce tak prováděl činnost, k níž nebylo zapotřebí licence k obchodu s plynem, a *contrario* činnost obchodu s plynem nevykonával. V průběhu celého správního řízení přitom žalobce nepředložil žádný důkaz a nečinil žádné tvrzení, z něhož by měl plynout žalovanému byt jen náznak opaku. Námitky žalobce v doplnění žaloby tak krajský soud taktéž nemůže shledat důvodnými.

V. Závěr a náklady řízení

22. Krajský soud proto na základě výše uvedeného žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
23. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta) a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Nadto žalovaný náhradu nákladů řízení ani nepožadoval.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 21. dubna 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu