ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **OMEXOM GA Energo, s. r. o.,** se sídlem Na Střílně 8, Plzeň, zastoupen JUDr. Martinem Janákem, advokátem se sídlem Purkyňova 43, Plzeň, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, o žalobě proti rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 24. 11. 2014, č. j. 041043-30/2014-ERU, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 5. 2017, č. j. 30 A 25/2015 - 139,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 5. 2017, č. j. 30 A 25/2015 – 139, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 7. 9. 2012 byla společnosti TALPA, s.r.o. (dále jen „TALPA“), udělena licence č. 111221186 pro podnikání v energetických odvětvích s předmětem podnikání „výroba elektřiny“. Rozhodnutím ze dne 25. 8. 2014, č. j. 04143-23/2014-ERU, žalovaný licenci společnosti TALPA zrušil, neboť shledal, že přestala splňovat podmínku pro udělení licence dle § 5 odst. 7 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (dále jen „energetický zákon“), spočívající v povinnosti doložit oprávněnost užívání či provozování energetického zařízení. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, který předsedkyně žalovaného v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítla.

[2] Žalobkyně se dále obrátila se správní žalobou na Krajský soud v Brně, který napadené rozhodnutí předsedkyně žalovaného zrušil. Vyjádřil přesvědčení, že žalovaný pochybil, pokud správní řízení nepřerušil z důvodu probíhajícího řízení o předběžné otázce. Pro vydání rozhodnutí bylo totiž nezbytné vyjasnit spornou otázku vlastnického práva k předmětnému energetickému zařízení – bioplynové stanici Hořátev (dále též „bioplynová stanice“ či „energetické zařízení“). Krajský soud poukázal na skutečnost, že řízení o zrušení licence bylo zahájeno z důvodu, že stavební úřad nevyhověl žádosti o prodloužení zkušebního provozu energetického zařízení. Žalobkyně se přitom již ve stavebním řízení domáhala přiznání postavení účastníka z titulu potenciálního vlastníka bioplynové stanice. Ačkoliv pak před civilním soudem probíhá řízení, během něhož bude řešena i otázka vlastnického práva k bioplynové stanici, žalobkyni nebylo ve stavebním řízení postavení účastníka řízení přiznáno.

[3] Krajský soud zdůraznil, že žalobkyně proti postupu správních orgánů ve stavebním řízení brojila za použití odvolání a následně správní žaloby, přičemž dotčená soudní řízení byla přerušena do doby, než civilní soudy rozřeší otázku vlastnického práva k bioplynové stanici. Zjištění, která osoba byla vlastníkem bioplynové stanice v době rozhodování stavebního úřadu, je zcela klíčové, neboť pokud by se ukázalo, že jejím vlastníkem je žalobkyně, umožňovalo by jí to nejen uplatnit proti rozhodnutí stavebního úřadu opravné prostředky, ale kupříkladu i odstranit závadný stav bioplynové stanice a uvést ji do opětovného zkušebního provozu. Pokud by pak žalobkyně jako účastník řízení odstranila závady způsobující havarijní stav stanice, nedošlo by k vydání zamítavého rozhodnutí o žádosti o prodloužení zkušebního provozu stanice, čímž by nenastaly žádné skutečnosti, které by byly důvodem pro zahájení řízení o zrušení licence. Z tohoto důvodu dospěl soud k závěru, že otázka vlastnictví stanice a s tím související řízení o zjednání nápravy a neprodloužení zkušebního provozu energetického zařízení představuje předběžnou otázku pro rozhodnutí v řízení o zrušení licence. Proto bylo povinností žalovaného postupovat podle § 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a přerušit řízení do pravomocného skončení řízení vedeného u Okresního soudu Plzeň – město pod sp. zn. 25 C 178/2014, jakož i řízení vedených u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 48 A 19/2014, sp. zn. 46 A 8/2015 a sp. zn. 46 A 52/2015 (řízení o správních žalobách žalobkyně).

[4] Při posouzení věci vzal soud v potaz rovněž skutečnost, že pokud by napadené rozhodnutí nezrušil a žalobkyně byla následně civilním soudem určena za vlastníka energetického zařízení, měla by sice za určitých okolností možnost zvrátit rozhodnutí stavebního úřadu, avšak uplynuly by jí již veškeré lhůty k podání podnětu na zahájení přezkumného řízení či obnovy řízení v případě licenčního řízení. Veškerá aktivita ve snaze o zachování licence by tak přišla nazmar a rozhodnutí o vlastnictví žalobkyně k energetickému zařízení a účastenství ve stavebním řízení by tak mělo toliko formální charakter. I z tohoto důvodu se soud přiklonil k závěru, že se jedná o předběžnou otázku. Soud uvážil i to, že případným přerušením řízení nemohlo dojít k žádnému negativnímu následku, neboť v době rozhodování žalovaného byl u předmětného energetického zařízení kompletně zastaven zkušební provoz, stanice nefungovala a byla vyprázdněna. Neexistovalo tedy riziko, že by stavba bioplynové stanice mohla v případě přerušení řízení jakkoliv negativně ovlivňovat své okolí. Z těchto důvodů krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížností, v níž se vymezil vůči posouzení rozhodné právní otázky krajským soudem. Stěžovatel předně uvedl, že pokud je energetické zařízení stavbou, musí žadatel o udělení licence prokázat, že je oprávněn stavbu užívat nebo jinak provozovat, tzn. musí disponovat příslušným rozhodnutím stavebního úřadu. Tato podmínka musí být přitom splněna i po udělení licence, neboť v opačném případě je stěžovatel podle § 10 odst. 2 písm. a) energetického zákona povinen licenci zrušit.

[6] V rámci řízení o udělení licence doložila společnost TALPA rozhodnutí Městského úřadu Nymburk, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), č. j. 110/36710/2012/Nol, kterým byl povolen zkušební provoz pro předmětnou stavbu do 31. 5. 2013. Následnými rozhodnutími stavebního úřadu došlo k prodloužení zkušebního provozu do 31. 3. 2014. Na dotaz stěžovatele stavební úřad sdělil, že žádné další rozhodnutí povolující užívání dotčené stavby vydáno nebylo a žádost držitele licence o prodloužení zkušebního provozu byla zamítnuta rozhodnutím ze dne 2. 4. 2014, č. j. 110/14857/2014/Nol.

[7] Je tedy nepochybné, že energetické zařízení v rozhodné době nedisponovalo rozhodnutím stavebního úřadu, které by umožňovalo jeho provozování, a nebyla tedy splněna jedna z podmínek pro udělení licence. Při jednání krajského soudu se pak potvrdilo, že na této skutečnosti se dosud nic nezměnilo. Za těchto okolností neexistuje dle mínění stěžovatele žádná předběžná otázka podstatná pro vydání rozhodnutí o zrušení licence. Stěžovatel by důvodnost přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu spatřoval tehdy, pokud by zařízení disponovalo rozhodnutím stavebního úřadu, které by následně bylo zrušeno či určitým způsobem zpochybněno a jeho platnost či zákonnost by tak zůstávala nejistou. V daném případě nicméně zařízení splňovalo podmínky pro udělení licence pouze po omezenou dobu a v době vydání rozhodnutí o zrušení licence ani v současné době není pochyb o tom, že zařízení zákonem požadované předpoklady nesplňuje.

[8] Různá řízení, která žalobkyně iniciovala, řeší především otázku, zda je vlastníkem energetického zařízení žalobkyně nebo společnost TALPA. Stěžovatel nezpochybňuje, že tato otázka má dopad do vymezení účastníků řízení před stavebním úřadem a zprostředkovaně může mít vliv i na zákonnost rozhodnutí stavebního úřadu. I v takovém případě by nicméně musela žalobkyně nejprve navrhnout opatření k nápravě havarijního stavu zařízení, která by byla správním úřadem posouzena, a teprve následně by mohl stavební úřad kupříkladu povolit zkušební provoz. Za podstatné pro rozhodování ve věci zrušení licence nicméně stěžovatel považuje, že toho času nebylo pochyb o neprovozuschopnosti zařízení, jak bylo doloženo znaleckými posudky, jimiž se krajský soud zabýval. V současné době lze konstatovat, že zařízení již několik let nedisponuje kladným rozhodnutím stavebního úřadu umožňujícím jeho provozování. Jedná se o pravomocně rozhodnutou otázku, kterou by žalobkyně mohla zvrátit pouze za použití mimořádných opravných prostředků.

[9] Stěžovatel by závěry krajského soudu chápal, pokud by na skutečnosti, zda bude licence zrušena, nebo řízení přerušeno, záviselo právní postavení žalobkyně, resp. držitele licence. Takto tomu však není, což v zásadě uznal i krajský soud, který uvedl, že na otázku podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů nemá zrušení licence vliv. K tomu stěžovatel dodává, že výše podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů se odvíjí od data uvedení výrobního zařízení do provozu, přičemž samotná změna v osobě držitele či přerušení doby udělení licence nemá automaticky za následek ztrátu nároku na podporu. Takový následek zákon připouští za určitých podmínek pouze v důsledku provedení tzv. modernizace či rekonstrukce zařízení

[10] Pro úplnost stěžovatel dodává, že žalobkyně se domáhá vlastnického práva k energetickému zařízení, tzn. provozování tohoto zařízení svým jménem s výnosy pro sebe, avšak činí tak bráněním zrušení licence společnosti TALPA, která sama v tomto ohledu aktivitu nevyvíjí. Přitom pokud by se žalobkyně domohla vlastnického práva k předmětnému energetickému zařízení, musela by mít tato skutečnost nutně za následek zrušení licence společnosti TALPA a nastala by tedy stejná situace, jíž se žalobkyně snaží zabránit. Přerušení řízení o zrušení licence z důvodu řízení o předběžné otázce by proto bylo čistě formálním krokem bez jakéhokoliv reálného významu.

[11] Stěžovatel tedy navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobkyně

[12] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na znění § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, a na komentářovou literaturu ke správnímu řádu, z níž podle mínění žalobkyně vyplývá, že správní orgán by měl ve vlastním zájmu řízení přerušit vždy, když probíhá řízení o předběžné otázce. Žalobkyně stěžovatele již přípisem ze dne 7. 8. 2014 informovala, že ve věci přístavby Bioplynové stanice Hořátev vydal Okresní soud Plzeň-město předběžné opatření č. j. 13 Nc 6002/2014 – 30, a že mezi objednatelem stavby společností TALPA a zhotovitelem přístavby (žalobkyní) probíhá civilní řízení, jehož předběžnou otázkou je posouzení vlastnického práva k předmětné stavbě. Žalobkyně rovněž stěžovatele informovala o tom, že napadla rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení zkušebního provozu bioplynové stanice a že usiluje o získání postavení účastníka v předmětném správním řízení před stavebním úřadem. Přitom právě na legitimnosti rozhodnutí stavebního úřadu staví stěžovatel legitimnost rozhodnutí o zrušení licence.

[13] Tvrzení stěžovatele, že neexistuje žádná předběžná otázka podstatná pro rozhodování ve věci zrušení licence, je pak v rozporu s jeho vlastní rozhodovací praxí. V usnesení ze dne 20. 4. 2011, č. j. 09901-94/2010-ERU, které bylo ostatně předmětem rozhodování Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 As 17/2013, stěžovatel považoval otázku určení vlastnického práva k energetickému zařízení za předběžnou otázku podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Ve skutkově velmi obdobném případě se pak stěžovatel od své praxe bezdůvodně odchýlil. Takový postup je v rozporu se zásadou zakotvenou v § 2 odst. 4 správního řádu. Pro úplnost v této souvislosti žalobkyně dodává, že stěžovatel se nikdy nezabýval návrhem na přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. c)

správního řádu, ale vypořádal se toliko s návrhem na přerušení řízení podle § 64 odst. 3 téhož zákona.

[14] Žalobkyně se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, který vyzdvihl i skutečnost, že pokud by bylo později postaveno najisto, že vlastníkem energetického zařízení je právě ona, neměla by již možnost rozhodnutí o zrušení licence jakýmkoliv způsobem zvrátit. Naproti tomu považuje za vnitřně rozpornou argumentaci stěžovatele, který připustil, že důvod pro přerušení řízení by spatřoval za situace, kdy by rozhodnutí ohledně energetického zařízení bylo následně zrušeno či zpochybněno a jeho platnost či zákonnost by zůstávala nejistou. O takovou situaci se totiž dle mínění žalobkyně jedná právě v posuzované věci. Obdobně si stěžovatel odporuje, pokud na jednu stranu připustil, že otázka určení vlastnického práva může mít dopad do vymezení okruhu účastníků stavebního řízení a na zákonnost rozhodnutí stavebního úřadu, a přesto řízení odmítl přerušit. Žalobkyně zdůrazňuje, že zajištění nápravy údajného havarijního stavu je v současnosti vyloučeno, neboť stavební úřad odmítá s žalobkyní jednat, přičemž společnost TALPA žalobkyni neumožní, aby na stavbě provedla nápravná opatření.

[15] Žalobkyně dále rozporuje i samotná zjištění ohledně havarijního stavu bioplynové stanice a zdůrazňuje, že stavební úřad technický stav zařízení nijak blíže neprověřoval. Kontrolní prohlídku provedl stavební úřad na návrh jednatele společnosti TALPA asi dva týdny poté, co zmiňovaná společnost žalobkyni oznámila, že ztratila možnost čerpat bankovní úvěry určené k úhradě smluvní ceny díla zhotoviteli stavby. Žalobkyně považuje tento postup stavebního úřadu za poněkud zarážející, to tím spíše, že jí bylo jak ze strany stavebního úřadu, tak ze strany společnosti TALPA znemožněno získat postavení účastníka řízení. Pro dokreslení situace pak žalobkyně dodává, že v řízení vedeném Okresním soudem Plzeň – město pod sp. zn. 25 C 178/2014 bylo prokázáno, že jednatel společnosti TALPA si tyká s Ing. K., která působí ve funkci vedoucí Stavebního úřadu Nymburk.

[16] Žalobkyně taktéž odmítá, že by neprovozuschopnost zařízení byla doložena znaleckými posudky, neboť krajský soud žádné posudky ověřující technický stav bioplynové stanice jako důkazy při jednání neprováděl. Přitom názory jednotlivých oslovených odborníků na stav zařízení se liší. V žádném případě se nicméně nejedná o trvající havarijní stav, který by činil energetické zařízení bezcenné a neprovozuschopné. Společnosti TALPA plně vyhovoval stav, kdy žalobkyně nebyla účastníkem správních řízení vedených stavebním úřadem a nijak nebrojila proti jeho nevyhovujícím či zamítavým rozhodnutím, neboť byla vedena snahou posílit své vyjednávací pozice při pokusech získat bioplynovou stanici Hořátev za co nejnižší cenu. K odstranění vad na energetickém zařízení nedošlo výhradně z důvodů na straně společnosti TALPA, která zaujala zcela pasivní postoj poté, co žalobkyně odmítla přistoupit na její jednostranný diktát spočívající v požadavku na odkoupení bioplynové stanice za cenu maximálně 60 % původně sjednané ceny při současném odstranění všech vytýkaných vad a nedodělků.

[17] V neposlední řadě nesouhlasí žalobkyně s tvrzením, že zrušení licence společnosti TALPA nemá dopad do jejích subjektivních práv, což dokládá odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2013, č. j. 6 As 17/2013 – 28. Nadto žalobkyně poukazuje na skutečnost, že licence a vlastnické právo jsou při posuzování probíhajícího

civilního sporu neoddělitelně spojeny. Zachování licence je významným faktorem určujícím tržní cenu bioplynové stanice. Při zrušení licence navíc dojde k navyšování škod na straně všech zúčastněných subjektů, neboť s licencí jsou spojeny garantované výkupní ceny na odkup elektrické energie. V případě udělení nové licence nebudou novému držiteli zachovány původní výkupní ceny a provoz energetického zařízení se stane ekonomicky ztrátovým. To nepopírá ani žalovaný, který se ve svém podání ze dne 6. 4. 2015 vyjádřil k otázce zachování výkupních cen velmi vyhýbavě. Podle § 154 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, je pro civilní soud rozhodný stav v době vyhlášení rozhodnutí. Pokud bude v této době licence k bioplynové stanici zachována, bude hodnota vypořádání nepochybně odlišná, než pokud platná nebude.

[18] V neposlední řadě žalobkyně dodává, že pokud by jí eventuálně bylo přiznáno postavení účastníka řízení ve správních řízeních vedených stavebním úřadem, mohla by napadat postup a chybné meritorní závěry stavebního úřadu, jakož i splnit opatření k nápravě a uvést energetické zařízení do opětovného zkušebního provozu. Tímto by byla s účinky ex tunc odstraněna překážka, která byla důvodem pro zrušení licence.

[19] Ze všech jí uvedených důvodů žalobkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval splnění podmínek řízení, přičemž shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), přípustná. V této souvislosti nicméně považuje soud za nezbytné zabývat se také otázkou, zda vůbec žalobkyni, jakožto osobě, která není držitelem licence k podnikání v energetických odvětvích (jejíž zrušení bylo v dané věci předmětem řízení), svědčila aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného (stěžovatele). V opačném případě by totiž nebyly splněny podmínky ani pro vedení řízení o žalobě a Nejvyššímu správnímu soudu by nezbylo, než žalobu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. namísto krajského soudu odmítnout, aniž by věc posoudil věcně.

[21] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že ten *„[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen ‚rozhodnutí'), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak*." Podle odst. 2 téhož ustanovení pak *„[ž]alobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí."*

[22] K výkladu § 65 odst. 1 s. ř. s. se rozšířený senát vyslovil již v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, v němž mimo jiné dovodil, že předmětné ustanovení *„nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke*

konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce.“ Postavením vlastníka energetického zařízení, který je odlišný od osoby držitele licence, v řízení o zrušení licence podle energetického zákona, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 8. 10. 2013, č. j. 6 As 17/2013 - 28. V tomto rozhodnutí shledal, že pokud vlastnické právo k energetickému zařízení svědčí jiné osobě, než držiteli licence, může být i samotný vlastník energetického zařízení v rámci řízení o zrušení licence dotčen na svých subjektivních právech a povinnostech, pročež mu mimo jiné svědčí postavení účastníka tohoto správního řízení. Soud zde poukázal na skutečnost, že „*energetické zařízení může sloužit k výkonu licencované činnosti v jedné chvíli pouze jednomu provozovateli. Platná licence je tudíž efektivní překážkou pro vydání licence další. Je proto zřejmé, že vlastník energetického zařízení je ve své dispozici s tímto energetickým zařízením existencí vydané licence omezen a její zrušení se tudíž může na jeho právech a povinnostech významně projevit – v případě zrušení licence se mu například otevírá prostor pro to, aby sám o licenci požádal.*“

[23] Soud dále nepřehlédl, že vlastník energetického zařízení může být dotčen i na svých veřejných subjektivních právech založených přímo energetickým zákonem. K tomu poukázal na § 10 odst. 7 energetického zákona, z něhož vyplývá, že „*[v] návaznosti na zrušení licence, nebo dokonce již v návaznosti na pouhé zahájení řízení o zrušení licence, může Energetický regulační úřad uložit vlastníkovi energetického zařízení povinnost dočasného zajištění licencované činnosti (z důvodu naléhavé potřeby a ve veřejném zájmu) tak, že vlastník svá energetická zařízení poskytne jinému držiteli licence a takové užívání svého energetického zařízení strpí.*“

[24] V nyní posuzované věci nespatřuje Nejvyšší správní soud žádné důvody pro to, aby se od svých dřívějších závěrů odchýlil. Lze tedy uzavřít, že žalobkyně, jakožto potenciální vlastník energetického zařízení, mohla být řízením o zrušení licence dotčena na svých hmotných právech, a proto jí svědčila aktivní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného (stěžovatele). Tím soud nikterak nepředjímá úspěšnost její žalobní argumentace, neboť ta je již otázkou věcného posouzení.

[25] Vzhledem k tomu, že soud shledal splnění podmínek řízení, mohl přikročit k samotnému meritornímu přezkumu rozsudku krajského soudu. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, současně při tom zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by byl nucen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[26] Kasační stížnost je důvodná.

[27] Podmínky pro udělení licence k podnikání v energetických odvětvích stanoví § 5 energetického zákona. Podle § 5 odst. 3 citovaného zákona „*[f]yzická nebo právnická osoba, která žádá o udělení licence, musí prokázat, že má finanční a technické předpoklady k zajištění výkonu licencované činnosti.*“ Podle odst. 7 téhož ustanovení se pak „*[t]echnické předpoklady považují za splněné u energetického zařízení, u kterého je osvědčena jeho bezpečnost v rozsahu a za podmínek stanovených právními a ostatními předpisy k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a v souladu s technickou dokumentací. Pokud je energetické zařízení stavbou, musí žadatel o udělení licence rovněž prokázat, že je oprávněn stavbu užívat nebo jinak provozovat.*“

[28] Shora uvedené podmínky (jakož i další zákonem stanovené podmínky) musí být přitom splněny po celou dobu výkonu licencované činnosti. V opačném případě Energetický regulační úřad licenci podle § 10 odst. 2 písm. a) energetického zákona zruší.

[29] Podle posledně citovaného ustanovení postupoval stěžovatel i v souzené věci, neboť shledal, že společnost TALPA již nadále nedisponuje rozhodnutím, které by ji opravňovalo stavbu energetického zařízení užívat nebo provozovat. Konkrétně bylo zjištěno, že energetické zařízení užívané k výkonu licencované činnosti není provozuschopné a stavební úřad tak již nepovolil jeho další zkušební provoz. Podle názoru žalobkyně, který následně posvětil v přezkoumávaném rozsudku i krajský soud, byl nicméně postup spočívající ve zrušení licence předčasný, jelikož v době rozhodování stěžovatele panovaly pochybnosti o osobě vlastníka energetického zařízení a bylo tak na místě správní řízení do okamžiku vyjasnění této (svojí povahou předběžné) otázky přerušit.

[30] Pro posouzení správnosti úvah krajského soudu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve ve stručnosti shrnout okolnosti předcházející vydání rozhodnutí o zrušení licence. Společnosti TALPA byla licence pro podnikání v energetických odvětvích udělena dne 7. 9. 2012. Toho času doložila dotčená společnost splnění technických předpokladů energetického zařízení rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 27. 8. 2012, č. j. 110/36710/2012/Nol, jímž byl povolen zkušební provoz zařízení do 31. 5. 2013. Později byl zkušební provoz zařízení ještě dvakrát prodloužen, a to až do 31. 3. 2014. Další žádost společnosti TALPA o prodloužení zkušebního provozu již stavební úřad rozhodnutím ze dne 2. 4. 2014, č. j. 110/14857/2014/Nol, zamítl. Důvodem pro zamítnutí žádosti byl zjištěný havarijní stav energetického zařízení, který stavební úřad shledal v rámci provedené kontrolní prohlídky. Na základě těchto skutečností zahájil stěžovatel se společností TALPA správní řízení o zrušení licence.

[31] Z obsahu správního a soudního spisu je dále patrné, že mezi společností TALPA, jakožto objednatelem, a žalobkyní, jakožto zhotovitelem stavby, vznikl soukromoprávní spor, a to mimo jiné i v otázce vlastnického práva k energetickému zařízení. V této souvislosti iniciovala žalobkyně civilní řízení u Okresního soudu Plzeň-město. Z pozice potenciálního vlastníka energetického zařízení se pak žalobkyně domáhala účastenství ve správních řízeních před stavebním úřadem (ve věci uložené povinnosti zjednání nápravy a neprodloužení zkušebního provozu), avšak bezúspěšně. Následně se obrátila se správními žalobami na Krajský soud v Praze.

[32] V samotném řízení o zrušení licence se žalobkyně podáním ze dne 9. 5. 2014 domáhala postavení účastníka řízení a navrhla přerušení správního řízení. Usnesením ze dne 12. 6. 2014 stěžovatel rozhodl, že žalobkyně je účastníkem řízení o zrušení licence. Důvody pro přerušení řízení však neshledal. Z pozice účastníka řízení poté žalobkyně brojila proti rozhodnutí o zrušení licence společnosti TALPA odvoláním a posléze i správní žalobou.

[33] V posuzované věci je spornou otázka, zda bylo povinností stěžovatele přerušit řízení o zrušení licence do okamžiku vyjasnění vlastnických vztahů k energetickému zařízení (pravomocného rozhodnutí v probíhajícím civilním řízení), potažmo do

okamžiku rozhodnutí o správních žalobách vedených u Krajského soudu v Praze pod. sp. zn. 48 A 19/2014, sp. zn. 46 A 8/2015 a sp. zn. 46 A 52/2015. Krajský soud v dané věci konkrétně dovodil, že stěžovatel byl povinen správní řízení přerušit podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu probíhajícího řízení o předběžné otázce. S tímto závěrem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[34] Energetický zákon je veřejnoprávním předpisem upravujícím podmínky, za nichž mohou podnikatelské subjekty působit v energetických odvětvích, jakými je elektroenergetika, plynárenství a teplárenství. Vychází-li soud ze smyslu a účelu předmětného zákona, pak je třeba primárně zdůraznit specifičnost energetických odvětví, u nichž existuje všeobecný zájem na jejich řádném výkonu. Případné nedostatky v poskytování energetických služeb mohou mít dalekosáhlé dopady na širokou veřejnost, což také nachází odraz v zákonné úpravě, která klade na subjekty působící v energetických odvětvích zvýšené požadavky, počínaje stanovením přísných podmínek vstupu na trh energetických odvětví.

[35] V posuzované věci není pochyb o tom, že společnost TALPA přestala v průběhu roku 2014 podmínky pro výkon licencované činnosti splňovat, neboť ke dni 31. 3. 2014 pozbylo platnosti rozhodnutí, jímž byl povolen zkušební provoz energetického zařízení a další žádosti o prodloužení zkušebního provozu již stavební úřad nevyhověl. Současně nelze přehlédnout, že důvodem pro neprodloužení zkušebního provozu byl nevyhovující stav energetického zařízení, které nebylo technicky způsobilé k výkonu licencované činnosti. Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné zdůraznit, že právě tyto skutečnosti jsou pro posouzení naplnění podmínek pro zrušení licence rozhodné. Oproti tomu nevyjasněné vlastnické vztahy k energetickému zařízení nepředstavují samy o sobě okolnost, která by bránila vydání rozhodnutí o zrušení licence, neboť ať již dospějí civilní soudy k závěru, že vlastníkem bioplynové stanice je společnost TALPA, nebo žalobkyně, nic to nemění na skutečnosti, že energetické zařízení toho času nesplňovalo technické požadavky k výkonu licencované činnosti.

[36] Dále je třeba uvést, že jakkoliv žalobkyně akcentovala nevyjasněné vlastnické vztahy k energetickému zařízení, ve své podstatě brojí zejména proti postupu stavebního úřadu, který s ní nejednal jako s účastníkem řízení. Žalobkyni lze přisvědčit v tom směru, že právě postup stavebního úřadu spočívající v neprodloužení zkušebního provozu bioplynové stanice zapříčinil zahájení řízení o zrušení licence společnosti TALPA. Pakliže však z této okolnosti krajský soud dovodil, že stěžovatelka byla povinna řízení o zrušení licence přerušit, jsou jeho závěry mylné.

[37] Rozhodnutí stavebního úřadu o neprodloužení zkušebního provozu pramenilo z objektivních zjištění o neprovozuschopnosti bioplynové stanice. Stavební úřad poskytl společnosti TALPA prostor ke zjednání nápravy, takto se však nestalo. Přitom, i kdyby stavební úřad toho času (tj. v době přetrvávajících pochybností o vlastnictví energetického zařízení) přiznal žalobkyni postavení účastníka řízení, stěží by to znamenalo, že by měla možnost nedostatky na zařízení odstranit, neboť jak ostatně uvádí samotná žalobkyně, vztahy mezi ní a společností TALPA jsou velmi napjaté a nelze mezi nimi dosáhnout žádné dohody. Nejvyšší správní soud nicméně v tomto řízení nehodnotí postup stavebního úřadu, který je předmětem přezkumu v samostatných soudních řízeních. Pro posuzovanou

věc je rozhodné pouze tolik, že společnost TALPA nedisponovala rozhodnutím, které by ji opravňovalo k provozu energetického zařízení, a to v důsledku zjištěných vad tohoto zařízení, které jej činí pro výkon licencované činnosti neupotřebitelným.

[38] Dále nelze pominout, že společnost TALPA nejenže v době rozhodování stěžovatelky nedisponovala kladným rozhodnutím opravňujícím jej k užívání či provozu bioplynové stanice, ale ve vztahu k bioplynové stanici dokonce ani v minulosti nebylo vydáno žádné rozhodnutí trvalejšího charakteru, které by její provoz dlouhodobě umožňovalo. Stavební úřad dříve povolil pouze zkušební provoz energetického zařízení, který však byl časově omezen a k jeho dalšímu prodloužení již nedošlo právě z důvodu nevyhovujícího stavu energetického zařízení. Nejednalo se tedy o situaci, kdy by bylo povolení k provozování zařízení odnímáno. K pozbytí podmínek pro udělení licence by totiž došlo již v důsledku prostého plynutí času.

[39] Provozuschopnost energetického zařízení je jednou z esenciálních podmínek výkonu licencované činnosti. Nejvyšší správní soud je proto přesvědčen, že pokud se zařízení nachází v havarijním stavu, nebo je minimálně vadné do té míry, že nemůže k výkonu licencované činnosti sloužit, bylo by zcela proti smyslu energetického zákona vyčkávat se zrušením licence až do okamžiku vyjasnění vlastnického práva k tomuto zařízení a skočení případných navazujících řízení. V opačném případě by byla možnost podnikat v energetických odvětvích dlouhodobě (pravděpodobně v řádech let) garantována subjektu, který pro to vůbec nesplňuje zákonné předpoklady. Dlužno dodat, že neprovozuschopnost energetického zařízení nezpochybňuje ani žalobkyně, která pouze popřela, že by se jednalo o tak závažné nedostatky, jak tvrdí stavební úřad. Nejednota mezi dotčenými subjekty panuje pouze v otázce, jaká opatření jsou pro zprovoznění bioplynové stanice nezbytná. Ať jsou však vady bioplynové stanice jakkoliv závažné, nelze popřít, že energetické zařízení se již dlouhodobě (tj. nikoliv pouze po krátkou přechodnou dobu) nenachází v provozuschopném stavu, což jako důvod pro zrušení licence zcela postačuje. Pro úplnost pak lze na tomto místě dodat, že zrušení licence společnosti TALPA nikterak nebrání tomu, aby byla v budoucnu (po zprovoznění zařízení) licence ve vztahu k témuž zařízení udělena opětovně.

[40] Pro souzenou věc je dále významné, že podle § 8 odst. 3 energetického zákona lze ve vztahu ke každému energetickému zařízení vydat pouze jednu licenci. Přitom licence je vždy udělována konkrétnímu subjektu (právnické či fyzické osobě) a oprávnění k výkonu licencované činnosti zásadně (až na výjimky stanovené zákonem) nepřechází na jiné osoby. Nejenže tedy licence udělená společnosti TALPA představuje účinnou překážku pro udělení licence k témuž zařízení žalobkyni, ale současně je vyloučeno, aby licence následně (pokud by se žalobkyně domohla vlastnického práva k energetickému zařízení) přešla ze společnosti TALPA na žalobkyni. Pokud by tedy civilní soudy dospěly k závěru, že vlastníkem bioplynové stanice je žalobkyně, musela by mít tato skutečnost nevyhnutelně za následek zrušení licence společnosti TALPA (tentokrát z důvodu pozbytí jakéhokoliv užívacího práva ve vztahu k energetickému zařízení) a žalobkyně by jí deklarovaného cíle, tj. zachování licence společnosti TALPA, nedosáhla. I z tohoto důvodu se jeví vyčkávání na rozhodnutí soudu v civilním řízení zcela bezpředmětné.

[41] Soud rovněž nepřehlédl, že jakkoliv žalobkyně argumentuje probíhajícím civilním řízením, ve skutečnosti se vlastnického práva k energetickému zařízení nedomáhá. Jak je patrné z obsahu správního spisu (usnesení Okresního soudu Plzeň-město, sp. zn. 13 Nc 6002/2014, o návrhu žalobkyně na vydání předběžného opatření), žalobkyně zastává v civilním sporu se společností TALPA stanovisko, že vlastníkem bioplynové stanice je společnost TALPA. Je to naopak společnost TALPA, která tvrdí, že vlastníkem je s ohledem na sjednanou výhradu vlastnického práva žalobkyně, jakožto zhotovitel stavby. Argumentace žalobkyně je tak poněkud účelová, neboť ačkoliv vyzdvihuje, že jí byla upírána práva vlastníka bioplynové stanice (např. stavební úřad s ní nejednal jako s účastníkem řízení), v civilním řízení popírá, že by jí vlastnické právo k předmětnému zařízení svědčilo. To je dále umocněno i skutečností, že v civilním řízení naopak žalobkyně na podporu svého procesního stanoviska (tj. že vlastníkem je společnost TALPA) argumentuje postupem stavebního úřadu, který s ní nejednal jako s účastníkem řízení.

[42] Pakliže se tedy žalobkyně domáhá přerušení řízení o zrušení licence, činí tak ve skutečnosti z toho důvodu, že bude-li licence společnosti TALPA v době rozhodování civilních soudů zachována, může mít tato okolnost vliv na výši finančního vyrovnání mezi oběma dotčenými společnostmi. To ostatně žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti otevřeně přiznává, přičemž poukazuje na skutečnost, že existující licence zvyšuje hodnotu energetického zařízení. Nejvyšší správní soud nicméně považuje za nepřijatelné, aby veřejnoprávní instrumenty sloužily jako prostředek k dosažení soukromoprávních cílů zainteresovaných subjektů. Jak bylo uvedeno výše, poskytování licence k podnikání na trhu energetických odvětví podléhá striktně vymezeným zákonným požadavkům. Nesplňuje-li konkrétní subjekt stanovené podmínky, je třeba trvat na jeho vyloučení z daného odvětví. Pokud se přitom žalobkyně domnívá, že odnětí licence způsobila svojí záměrnou pasivitou ve stavebním řízení společnost TALPA, může se svých případných nároků domoci soukromoprávní cestou v rámci náhrady škody. Nelze však připustit, aby bylo těmto soukromým zájmům žalobkyně podřízeno řízení o zrušení licence.

[43] V neposlední řadě Nejvyšší správní soud na podporu svého stanoviska poukazuje na § 10 odst. 3 písm. a) energetického zákona, podle něhož *„[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.“* Ačkoliv se tedy nejedná o povinnost, ale pouze možnost odnětí licence, je zjevné, že energetický zákon klade důraz poskytování licence pouze těm subjektům, které jimi deklarovanou činnost fakticky vykonávají. V posuzované věci přitom není pochyb o tom, že společnost TALPA nebyla již v době rozhodování stavebního úřadu schopna licencovanou činnost vykonávat a tento stav i nadále (již několik let) trvá. Jeví se tedy nesmyslným, aby jí měla být (pouze z důvodu nevyjasněných vlastnických vztahů k energetickému zařízení) licence zachována. To tím spíše, že ostatně sama společnost TALPA se toho nikterak nedomáhá.

[44] Nejvyšší správní soud se dále zabýval rovněž tvrzením žalobkyně, že pokud stěžovatel řízení nepřerušil, odchýlil se tím od své dřívější rozhodovací praxe. Žalobkyně konkrétně poukázala na usnesení ze dne 20. 4. 2011, č. j. 09901-94/2010-ERU, z něhož vyplývá, že v jiné věci vyjasnění vlastnického práva k energetickému zařízení stěžovatel za

předběžnou otázku považoval. Postup stěžovatele v žalobkyní odkazované věci byl předmětem soudního přezkumu před Nejvyšším správním soudem, přičemž z rozsudku ze dne 8. 10. 2013, č. j. 6 As 17/2013 - 28, zcela jednoznačně vyplývá, že skutkové okolnosti zmiňovaného případu byly od nyní posuzované věci v zásadních rysech odlišné. V prvé řadě se jednalo o situaci, kdy držitel licence byl toliko nájemcem energetického zařízení a soudy v civilním řízení shledaly neplatnost nájemní smlouvy mezi vlastníkem zařízení a držitelem licence. Důvodem pro zahájení řízení o zrušení licence tak byla skutečnost, že držiteli licence již nadále nesvědčilo k energetickému zařízení žádné právo. V průběhu správního řízení nicméně vyšlo najevo, že držitel licence se u civilního soudu domáhá určení, že je vlastníkem energetického zařízení. Pokud by byl úspěšný, odpadl by důvod pro zrušení licence, pročež energetický regulační úřad shledal důvody pro přerušení řízení. V nyní souzené věci však důvody pro zrušení licence spočívající v neprovozuschopnosti energetického zařízení, na čemž vyjasnění vlastnických vztahů nemůže nic změnit. Proto je odkaz žalobkyně na shora citované usnesení stěžovatele zcela nepřiléhavý.

[45] Pro úplnost pak lze doplnit, že Nejvyšší správní soud ani v již citovaném rozsudku č. j. 6 As 17/2013 – 28, nikterak netvrdil, že by snad bylo třeba nevyjasněné vlastnické vztahy k energetickému zařízení považovat za důvod pro přerušení řízení o zrušení licence. Touto otázkou se ostatně ani podrobněji nezabýval a věnoval se pouze problematice účastenství v řízení. Především dovodil, že *„[ú]častníkem řízení o zrušení licence podle § 10 odst. 2 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích, je též vlastník energetického zařízení, které sloužilo k výkonu licencované činnosti.“* Těmto požadavkům přitom stěžovatel v posuzované věci dostál, neboť žalobkyni, jakožto potenciálního vlastníka energetického zařízení, za účastníka řízení přibral. Stěžovatel tedy s žalobkyní v průběhu správního řízení jednal, umožnil jí vyjádřit své stanovisko a uplatňovat opravné prostředky.

[46] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje potenciální dopady rozhodnutí o zrušení licence do právní sféry žalobkyně (k tomu viz body 22 - 24 tohoto rozsudku), z čehož vyplývá i možnost zasahovat do řízení o zrušení licence a vznášet argumenty na podporu zachování licence společnosti TALPA. Tvrzení žalobkyně ohledně nezbytnosti přerušení správního řízení však nejsou způsobilá závěry o existenci důvodů pro zrušení licence zvrátit, neboť pro posouzení naplnění podmínek pro zrušení licence z důvodu technické nezpůsobilosti energetického zařízení není vůbec rozhodné, kdo je jeho vlastníkem. Proto nebylo povinností stěžovatele řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí soudů v civilním řízení. To však neznamená, že by žalobkyně nemohla být teoreticky úspěšná s jinými jejími námitkami. Nejvyšší správní soud ostatně nepřehlédl, že žalobkyně vznesla v žalobě i některé další výhrady k postupu stěžovatele, jimiž se však krajský soud dosud nezabýval, neboť pochybení stěžovatele nesprávně shledal již v tom, že řízení o zrušení licence nepřerušil.

[47] Lze tedy uzavřít, že stěžovatelův postup spočívající v nepřerušení řízení o zrušení licence a vydání rozhodnutí ve věci samé považuje Nejvyšší správní soud za zcela zákonný. Důvody pro zrušení licence byly dány zcela objektivně nevyhovujícím stavem energetického zařízení, který vyústil v neprodloužení jeho zkušebního provozu. Pro rozhodování stěžovatele tak bylo vyjasnění vlastnického práva k energetickému zařízení bez významu. Přitom zrušení licence nebrání žalobkyni v tom, aby o ni sama v budoucnu

požádala, případně aby o ni požádal jiný subjekt. Naopak, pokud by toho chtěla žalobkyně dosáhnout, je pro takový postup zrušení licence společnosti TALPA nezbytným předpokladem, neboť k témuž zařízení nelze udělit souběžně licenci více subjektům. Pokud žalobkyně uvádí, že pouze zachováním licence dojde rovněž k zachování garantovaných výkupních cen energií, pak je třeba zdůraznit, že tohoto výsledku v zásadě nelze dosáhnout, neboť udělení licence jinému subjektu bude vždy předcházet zrušení licence společnosti TALPA. Rovněž nelze přehlédnout, že samotná společnost TALPA proti zrušení licence nikterak nebrojí a nadále již nejeví zájem licencovanou činnost vykonávat. Je to tedy pouze žalobkyně, kdo se domáhá zachování licence, přičemž tak činí ve snaze zajistit si výhodnější pozici v civilním sporu vedeném se společností TALPA.

[48] Smyslem řízení o zrušení licence je nicméně ochrana zájmů veřejných, nikoliv soukromého zájmu některého z dotčených subjektů. Nelze proto připustit, aby bylo ze strany žalobkyně řízení o zrušení licence tímto způsobem zneužíváno v její vlastní prospěch. Jakkoliv se přitom žalobkyně snaží vyvolat dojem, že celou situaci zavinila společnost TALPA, která svým jednáním žalobkyni poškozuje, z obsahu spisového materiálu je zjevné, že spor mezi oběma dotčenými subjekty je velmi komplexní a pro jeho rozřešení je nezbytné, aby civilní soudy zodpověděly množství dosud nevyjasněných otázek. Stěžovateli, ani správním soudům nepřísluší, aby si v těchto věcech činili svůj vlastní úsudek, a nemohou jednomu či druhému subjektu stranit. Pokud se žalobkyně cítí být jednáním společnosti TALPA dotčena, má možnost obrátit se s případným nárokem na náhradu škody na civilní soud, který posoudí jeho oprávněnost, nelze však očekávat, že bude její domnělé nároky reflektovat stěžovatel v řízení o zrušení licence.

V. Závěr a náklady řízení

[49] Nejvyšší správní soud tedy považuje výtky stěžovatele ve vztahu přezkoumávanému rozsudku krajského soudu za opodstatněné, neboť rozřešení sporné otázky vlastnického práva k energetickému zařízení nebylo pro posouzení splnění podmínek pro zrušení licence společnosti TALPA rozhodné.

[50] Kasační stížnost je důvodná, a proto soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V dalším řízení bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a s ohledem na nedůvodnost námitky ohledně nutnosti přerušení správního řízení se bude zabývat i zbylými v žalobě vznesenými námitkami, s nimiž se při prvotním posouzením nevypořádal. Současně pak v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 22. listopadu 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu