



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, PhD. a JUDr. Václava Štencle, MA ve věci

žalobce: **Desire invest s.r.o.**, IČO 26015722  
sídlem Na Děkance 2109/1, 128 00 Praha 2  
zastoupený Mgr. Pavlem Douchou  
sídlem advokátní kanceláře Mezibranská 579/7, 110 00 Praha 1

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

**o žalobě proti rozhodnutí Rady žalovaného ze dne 11. 9. 2019, č. j. 08952-48/2016-ERU,**

**takto:**

- I. Rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 11. 9. 2019, č. j. 08952-48/2016-ERU, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to k rukám Mgr. Pavla Douchy, advokáta se sídlem advokátní kanceláře Mezibranská 579/7, Nové Město, 110 00 Praha 1, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Odůvodnění:**

**I. Předmět řízení**

1. Rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 2. 2019, č. j. 08952-43/2016-ERU (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 91 odst. 1 písm.

b) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 5. 6. 2017 (dále jen „energetický zákon“), kterého se měl dopustit tím, že v rozporu s § 9 odst. 1 písm. b) energetického zákona nejméně v době od léta 2014 do května 2016, neprodleně neoznámil žalovanému změnu technických parametrů fotovoltaické elektrárny (spočívající v odinstalování 96 kusů fotovoltaických panelů, a tím ve snížení celkového instalovaného elektrického výkonu), za což mu byla uložena pokuta ve výši 8 000 Kč a povinnost k náhradě nákladů řízení. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce rozklad, který byl rozhodnutím Rady žalovaného ze dne 11. 9. 2019, č. j. 08952-48/2016-ERU (dále jen „napadené rozhodnutí“), dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto, přičemž prvostupňové rozhodnutí jím bylo potvrzeno.

## II. Obsah žaloby

2. Žalobce se domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, ze kterého vyplývá přepjatě formalistický, nedostatečně odůvodněný názor, že každé odstavení solárních panelů bez ohledu na okolnosti podléhá ohlašovací povinnosti. Napadené rozhodnutí neobsahuje žádnou úvahu o časových, množstevních parametrech, či účelu odstávky solárních panelů, na základě které by bylo možno určit hranici mezi akceptovatelnou opravou či údržbou a změnou parametrů podléhající oznamovací povinnosti. Správní orgány nesprávně vyhodnotily skutkové okolnosti případu. Přechodné sejmутí panelů (a marginální snížení výkonu výroby) neznamena změnu technických parametrů výroby ani změnu podmínek pro udělení licence. Žalovaný nevzal v úvahu, že dopad sejmутí panelů na výkon provozovny byl marginální – cca 1 %. Snížení faktického výkonu nemohlo být pouhou polehčující okolností, ale bylo jedním z pojmových znaků vylučujících delikt ní odpovědnost. Žalovaný se nezabýval tím, zda a proč zjištěné skutečnosti podléhají oznamovací povinnosti, pouze ji automaticky konstatoval. V případě žalobce byly splněny všechny tři podmínky, kterými výkladové stanovisko Energetického regulačního úřadu č. 10/2018 ze dne 18. 12. 2018 (dále jen „výkladové stanovisko“) definuje nutnou opravu fotovoltaické elektrárny.
3. Dle žalobce došlo ze strany správních orgánů k nesprávnému výkladu a aplikaci § 9 odst. 1 energetického zákona, neboť oznamovací povinnost tam uvedená se týká jen změn vyžadujících změnu rozhodnutí o udělení licence. Povinnost žalobce nelze dovozovat izolovaně z dikce § 91 odst. 1 písm. b) energetického zákona, ale vždy ve spojení s § 9 odst. 1 energetického zákona. Hodnota celkového instalovaného výkonu má pouze povahu maximálně možného povoleného rozsahu podnikání, kterým žalovaný vymezuje oprávnění pro držitele licence, nepředstavuje tedy samostatnou podmínku pro udělení licence. Extenzivní výklad § 9 odst. 1 energetického zákona správních orgánů nemůže obstát jako součást skutkové podstaty deliktu, neboť by nebyl splněn ústavní požadavek na určitost, srozumitelnost a předvídatelnost trestněprávní normy. Měla být uplatněna zásada *in dubio mitius*. Skutková podstata předmětného údajného deliktu je podle všeho ze strany správního orgánu dodatečně uměle vytvořená, jako výsledek politické objednávky a nejde ve skutečnosti o původní záměr zákonodárce. Nedošlo k naplnění materiální stránky deliktu, Rada žalovaného nezřejmí, jaký konkrétní zájem společnosti je dán na tom, aby byl žalovaný informován o všech dočasných změnách na výrobních zdrojích vyvolaných potřebou oprav, které mají marginální dopady na celkovou výrobu zdroje a v jejichž důsledku nedochází k překročení podnikatelského oprávnění. V projednávané věci není důvod pro odlišný přístup k dočasným odstávkám solárních panelů z důvodu oprav fotovoltaické elektrárny, když dle žalovaného odstávky jaderných reaktorů oznamovací povinnosti nepodléhají.
4. Žalobce namítá nevypořádání jeho námitek uvedených v rozkladu, upozorňuje na nevypořádání námitek k právnímu hodnocení, procesních námitek ve vyjádření žalobce ke shromážděným podkladům řízení ze dne 15. 12. 2016, námitek uplatněných ve vyjádření v pokračování řízení ze

dne 15. 12. 2017. Námitky žalobce nebyly vypořádány v rovině právního hodnocení skutkových zjištění. Názor Rady žalovaného v napadeném rozhodnutí, že neplatí koncentrační zásada a tytéž námitky může žalobce uplatnit znovu ve správním řízení, je nesprávný a nezákonný. Takovým přístupem by námitky ke kontrolnímu protokolu ani jejich povinné vyřízení neměly pro žalobce žádný efektivní a praktický význam. Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, podle jaké procesní úpravy žalovaný postupoval, na což žalobce ve svém rozkladu upozornil, podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový přestupkový zákon“) mohlo nastat promlčení deliktu.

### III. Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Dle jeho názoru byl základní právní názor v napadeném rozhodnutí uveden dostatečně – došlo k technickým změnám zařízení v důsledku opravy střechy, na které byla výrobní elektrárna namontována, přičemž tato tvrzená technická změna probíhala téměř dva roky. Pokud dojde ke snížení výkonu výrobní elektrárny, než jaký byl uveden v rozhodnutí o udělení licence, a tato změna netrvá pouze po určitou dobu, je oznámení o změně podmínek pro udělení licence podle § 9 odst. 1 energetického zákona na místě. Částečné odejmutí části výrobní po „nezbytně nutnou dobu“ znamená opravy v řádech dnů, maximálně týdnů, nebo dílčí pokračující změnu menšího rozsahu při průběžném odinstalování a navrácení jednotlivých částí zařízení zpět. Pokud dojde ke změně zařízení, která potrvá měsíce až roky, bude vyžadována podle rozsahu změny technických parametrů buď změna rozhodnutí o udělení licence, nebo postačí oznámení změny správnímu orgánu, který na základě tohoto oznámení posoudí, zda si změna vyžádá změnu rozhodnutí o udělení licence či nikoliv.
6. Žalovaný dále uvádí, že držitel licence má povinnost splňovat podmínky stanovené v rozhodnutí po celou dobu, po kterou je držitelem – za tímto účelem mu energetický zákon stanoví tři povinnosti v § 9 odst. 1 písm. b), na které navazuje § 91 odst. 1 písm. b), který za správní delikt označuje jak neoznámení změny podmínek pro udělení licence, tak změny týkající se údajů a dokladů, které jsou stanoveny jako náležitosti žádosti, a nepožádání o změnu rozhodnutí o udělení licence – každé toto jednání je způsobilé naplnit znaky skutkové podstaty správního deliktu. Oznamovací povinnosti nepodléhají pouze změny mající za následek změnu licence, ale také změny jakýchkoli údajů a podkladů, které jsou stanoveny jako náležitosti žádosti o udělení licence, zejména se jedná o informace o faktickém stavu provozovaného výrobního zdroje. Sejmутí panelů na téměř dva roky nelze označovat za přechodné či marginální, tento výklad není v rozporu s výkladovým stanoviskem, neboť jedná-li se o nutnou opravu nebo údržbu, k níž samotné výkladové stanovisko směřuje, je zde dán předpoklad, že nebude trvat déle než týdnů. Při delší odstávce se nejedná o nezbytně nutnou opravu či údržbu a nelze tak ze stanoviska vycházet. Okolnost, že v některých případech může nastat změna podmínek pro udělení licence, ale zároveň není prostor pro její změnu, není nijak výjimečná. Společenskou škodlivost shledává žalovaný v tom, že neměl v důsledku nesplnění oznamovací povinnosti žalobcem aktuální informace o faktickém stavu provozovaného výrobního zdroje. Nedodržování informačních povinností držitelů licence znemožňuje správnímu orgánu posoudit, zda jsou nadále splněny podmínky pro udělení licence, či zda jsou dány důvody pro zrušení či změnu licence. Neoznámením odinstalování 96 kusů panelů došlo ke znemožnění kontroly dodržování povinností držitelů licence ze strany žalovaného.
7. Dle žalovaného byly všechny vznesené námitky v napadeném rozhodnutí vypořádány. Skutečnost, že žalovaný nedal žalobci za pravdu, neznamená, že námitku nezohlednil. Není účelem správního řízení vypořádat podrobně námitky, které jsou vzneseny účelově a které správní orgán považuje za bezpředmětné. Kontrola jako taková byla řádně ukončena dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě. V následně zahájeném správním řízení byl kontrolní spis jedním z podkladů, přičemž účastník řízení může podávat námitky a vyjádření ke

všem podkladům pro vydání rozhodnutí. Nesprávné poučení žalobce o pokračování řízení ze dne 10. 11. 2017, kde žalovaný chybně uvedl odkaz na nový přestupkový zákon, byl opraven přípisem ze dne 12. 3. 2018, a žalobce byl tak informován, že bude pokračováno podle původní úpravy. Z ojedinělé záměny správního deliktu za přestupek nelze dovodit pochybnost žalobce o tom, dle jakého zákona se jeho protiprávní jednání posuzuje, neboť z celého prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že řízení bylo vedeno podle správního řádu.

#### IV. Replika

8. V podané replice žalobce setrvává na svém stanovisku uvedeném v žalobě. Upozorňuje, že se jednalo o opravu a údržbu na stavební části výroby nikoli na fotovoltaických panelech. Sám žalovaný uvádí, že zpočátku předpokládal žalobce opravu v řádu týdnů. Pokud se oprava protahovala, neznamená to automaticky, že měl žalobce hodnotit sejmutí panelů jako trvalé a oznámit, když z jeho pohledu se stále jednalo o sejmutí přechodné, a panely nakonec vrátil na místo. Není zřejmé, v jakém okamžiku se „dočasnost“ dle žalovaného změnila v „dlouhodobost“. Žalovaný nezohledňuje, že účelem odinstalování panelů nebylo nikdy jejich trvalé odinstalování. „Přechodnost“ nebo „trvalost“ sejmutí panelů nelze posuzovat pouze neurčitým odhadem doby trvání, ale především z hlediska účelu, rozsahu a výsledku. Žalovaný se nikdy nevypořádal s opakovanými námitkami žalobce ohledně přísnějších nároků sankčního řízení. Měla být použita právní úprava nového přestupkového zákona a údajný delikt měl být vyhodnocen jako promlčený.

#### V. Posouzení věci krajským soudem

9. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Při rozhodování soud vycházel z obsahu správního spisu, nad jehož rámec nebylo potřeba provádět dokazování.
10. Zdejší soud se v první řadě zabýval žalobcem tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, spočívající jednak v nedostatečném odůvodnění právního názoru přijatého žalovaným, jednak v nevypořádání námitek uplatněných žalobcem. Po přezkumu napadeného rozhodnutí soud neshledal, že by trpělo nařikávanými vadami. Žalovaný se zabýval rozkladovými námitkami, zdůvodnil své úvahy a předložil konkrétní ucelenou argumentaci oponující argumentaci žalobce. Z napadeného rozhodnutí je patrná reakce na námitky žalobce i konkrétní úvahy žalovaného. Ostatně sám žalobce proti těmto úvahám v žalobě brojí konkrétní argumentací, a krajskému soudu proto nic nebrání v tom, aby správnost těchto úvah věcně posoudil. V návaznosti na výše uvedené je zcela neopodstatněný názor žalobce, že jeho námitky nebyly vypořádány v rovinně právního hodnocení skutkových zjištění. Rada žalovaného v napadeném rozhodnutí zcela přehledně popsala zjištěný skutkový stav, o kterém dle ní nebyly ve správním řízení pochybnosti, a tento následně právně kvalifikovala dle předem vyjádřeného právního názoru.
11. Nepřezkoumatelnost, či jakoukoli zmatečnost napadeného rozhodnutí nepůsobí dle názoru zdejšího soudu ani záměna výrazu „správní delikt“ za výraz „přestupek“, uvedená v nadpisech prvostupňového rozhodnutí na str. 10 a 11. Námitka proti tomuto pochybení byla Radou žalovaného řádně vypořádána na str. 10 napadeného rozhodnutí, přičemž soud se zcela ztotožňuje s jejím názorem, že se jednalo o dílčí chybu v psaní nemající vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí, neboť z výroku prvostupňového rozhodnutí, jakož i z prvostupňového rozhodnutí jako celku jednoznačně vyplývá, že žalobce byl shledán vinným ze správního deliktu dle § 91 odst. 1 písm. b) energetického zákona ve znění účinném do 5. 6. 2017.

Nakonec nelze pominout ani to, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009-48, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 214/2016-33; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), proto uvedeným vypořádáním v napadeném rozhodnutí byla zjištěná chyba v psaní fakticky napravena, když žalobce byl ubezpečen, že byl shledán odpovědným za správní delikt.

12. Žalovaný se podle zdejšího soudu vypořádal se všemi námitkami žalobce vznesenými v rozkladu, a byť neodpověděl explicitně na každé dílčí tvrzení, z odůvodnění napadeného rozhodnutí jako celku je zřejmé, proč námitky nepovažoval za důvodné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, *a contrario*).
13. Stejně jako reakce soudu na konkrétní žalobní námitky, tak i reakce žalovaného na konkrétní rozkladové námitky, je, co do šíře odůvodnění, spjata s otázkou hledání míry. Povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každé tvrzení. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-13), případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští Ústavní soud (srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09; všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz/>) i Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011-72). Opačný postup by mohl vést až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. To znamená, že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí odvolací orgán prezentuje od názoru odvolatele odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 - 50). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. náleze ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu (který i sám žalobce dle jeho žalobních tvrzení odmítá), který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.
14. Zdejší soud přisvědčil žalovanému v tom, že dle žalobce nedostatečně vypořádané námitky jím vznesené proti kontrolnímu protokolu by ani teoreticky nemohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť ve správním řízení mohl žalobce uplatnit všechny námitky bez ohledu na to, zda jimi brojil i proti kontrolnímu protokolu či nikoli. Ani z žalobní argumentace přitom nevyplývá, že by tak činit nemohl. Není tedy zřejmé, jak by žalobce mohl být zkrácen na svých právech v předmětném správním řízení způsobem vypořádání jeho námitek proti kontrolnímu protokolu. Námitka žalobce je nedůvodná.
15. Žalobci nelze přisvědčit ani v jeho tvrzení stran nejasného procesního režimu správního řízení po jeho pokračování na základě nesprávného poučení žalobce ve vyznění žalovaného o pokračování v řízení ze dne 10. 11. 2017. Žalobce byl prokazatelně přípisem žalovaného ze dne 12. 3. 2018 informován o tom, že v řízení je pokračováno podle původní právní úpravy, nikoli podle nového přestupkového zákona (srov. § 112 odst. 4 nového přestupkového zákona). Uvádí-li žalobce v replice, že v jeho případě mělo být podle nového přestupkového zákona

postupováno, nelze mu právě s ohledem na § 112 odst. 4 nového přestupkového zákona přisvědčit. Nadto nelze uvažovat ani o uplynutí promlčecí (resp. prekluzivní) doby dle nového přestupkového zákona ve vztahu k projednávanému deliktu, neboť žalobce byl uznán vinným trvajícím správním deliktem, vymezeným obdobím léto 2014 – 4. 5. 2016, běh promlčecí doby proto nelze počítat od počátku tohoto vymezeného období, nýbrž od jeho konce, tedy ode dne 5. 5. 2016 [srov. § 31 odst. 2 písm. c) nového přestupkového zákona]. V takovém případě je uplynutí (třileté) promlčecí doby dle nového přestupkového zákona vyloučeno, když prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 11. 2. 2019. K zániku odpovědnosti žalobce za správní delikt dle původní úpravy, tj. dle § 91d odst. 4 energetického zákona nemohlo dojít už vůbec, neboť pro ten je stanovena doba 5 let od jeho spáchání, resp. ukončení protiprávního stavu. V každém případě však platí, že ani užití nového přestupkového zákona by přes kratší prekluzivní dobu nebylo pro žalobce příznivější. Napadené rozhodnutí tedy netrpí ani z tohoto důvodu nezákonností.

16. Jádrem sporu mezi stranami je otázka, zda žalobce postupoval v rozporu s § 9 odst. 1 písm. b) energetického zákona, neboť právě jeho porušení je vymezeno v § 91 odst. 1 písm. b) energetického zákona jako správní delikt (což potvrzuje i skutková věta prvostupňového rozhodnutí).
17. Dle § 9 odst. 1 písm. b) energetického zákona, nazvaného „*Změny rozhodnutí o udělení licence*“ platí, že „[d]ržitel licence je povinen neprodleně **oznámít Energetickému regulačnímu úřadu změny podmínek pro udělení licence podle § 5 a všechny změny týkající se údajů a dokladů, které jsou stanoveny jako náležitosti žádosti o udělení licence podle § 7, předložit o nich doklady a požádat o změnu rozhodnutí o udělení licence**“ (zvýraznění doplněno zdejší soudem).
18. Zejména s přihlédnutím k nadpisu § 9 a jeho celému obsahu lze text citovaného ustanovení chápat tak, že je jím upravena toliko otázka změny rozhodnutí o udělení licence, se kterou je spojena oznamovací povinnost držitele licence, povinnost předložit doklady o změně a podat žádost o změnu rozhodnutí o udělení licence. Držitel licence je však logicky povinen požádat o změnu licence pouze tehdy, pokud má dojít ke změně údajů uvedených v licenci, což potvrzuje i žalovaný. Uvedené dílčí povinnosti by tak zjevně dopadaly pouze na tyto situace. Jakékoliv změny, které nemají za následek změnu rozhodnutí o udělení licence, by v tomto režimu nemusely být oznamovány a dokládány. V případě přijetí tohoto výkladu by tak § 9 odst. 1 písm. b) energetického zákona fakticky zahrnoval pouze jednu povinnost, a to povinnost požádat o změnu rozhodnutí o udělení licence, zahrnující logicky dílčí povinnost oznamovací a povinnost doložení dokladů o změně.
19. Lze však uvažovat také o výkladu, dle kterého citované ustanovení upravuje tři samostatné povinnosti držitele licence, a to 1) povinnost neprodleně žalovanému oznámít změnu podmínek pro udělení licence a změnu podkladů pro udělení licence, 2) povinnost k předložení dokladů o změně a 3) povinnost požádat o změnu rozhodnutí o udělení licence, přičemž tyto povinnosti na sobě nejsou závislé. V určitých případech by tedy držitel licence byl např. povinen toliko oznámít změny podmínek pro udělení licence a doložit o nich doklady. Podle povahy nastalé změny, tj. v případech, kdy by došlo i ke změně údajů v rozhodnutí o udělení licence uvedených v § 8 odst. 2 energetického zákona, by pak držitel licence byl povinen navíc požádat žalovaného i o změnu rozhodnutí o udělení licence.
20. Oba výklady lze přitom podle názoru soudu považovat za rovnocenné, čemuž nasvědčuje i komentářová literatura, která se přiklání k oběma variantám (viz např. EICHLEROVÁ, Kateřina. § 9 Změny rozhodnutí o udělení licence. In: EICHLEROVÁ, Kateřina a kol. *Energetický zákon: Komentář*. Wolters Kluwer [cit. 2021-3-11]. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X; či MED, Jakub. § 9 Změny rozhodnutí o udělení licence. In: ZDVIHAL, Zdeněk a kol. *Energetický zákon*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 194.). V důsledku toho soud shledal důvodnou námitku žalobce směřující k aplikaci zásady *in dubio mitius*.

21. V této souvislosti považuje soud za vhodné nejprve poukázat na obecnější závěry Ústavního soudu, dle kterého je „v právním státě třeba tvorbě právních předpisů věnovat nejvyšší péči. Přesto se však nelze vyhnout víceznačností, což plyne jak z povahy jazyka samotného, tak z abstraktnosti právních norem, jakož i z omezenosti lidského poznání, stejně jako z dynamické povahy sociální reality. Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip *in dubio pro libertate* plyne přímo z ústavního pořádku [...]. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem. Pravidlo *in dubio pro libertate* je vyjadřováno uplatňováním různých maxim ve všech oblastech veřejného práva. Má například podobu pravidla *in dubio mitius* nebo pravidla *in dubio pro reo*“ (náleží Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06). Judikatura Ústavního soudu dále uvádí, že existují-li v právu veřejném dva možné způsoby interpretace právního předpisu, je nutné respektovat zásadu *in dubio mitius*, tj. v pochybnostech postupovat mírněji. Proto „za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze při řešení případu pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje (na rozdíl od občanů, kteří mohou činit vše, co není zákonem zakázáno - čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy). Z této maximy pak plyne, že (...) jsou orgány veřejné moci povinny podle čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod. Jinak řečeno, v případě pochybností jsou povinny postupovat mírněji (*in dubio mitius*)“ [náleží Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02 (N 145/31 SbNU 291)]. Z tohoto důvodu by neměl být dovozován extenzivní výklad ustanovení § 9 odst. 1 písm. b) energetického zákona, resp. povinnosti v něm stanovené, případně stanovenou povinností interpretovat jako tři samostatné, na sebe nenavazující povinnosti.
22. Použití zásady *in dubio mitius* tedy předpokládá možnost alespoň dvou veškerými v úvahu připadajícími výkladovými metodami obhajitelných výkladů právní normy, resp. srovnatelně přesvědčivých proti sobě stojících výkladových alternativ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 3 As 88/2016-40). O takový případ se dle názoru zdejšího soudu jedná i v právě projednávané věci.
23. V první řadě nelze ztráct ze zřetele, že projednávaná věc spadá do oblasti správního trestání, a to se všemi důsledky, jež s sebou tato skutečnost přináší [trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu a stejným zásadám jako trestání za trestné činy (k tomu srovnej již např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, publ. pod č. 461/2005 Sb. NSS, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS)]. Pakliže zákonodárce neupravil jednoznačně povinnost, jejíž nesplnění hodlá kvalifikovat jako správní delikt a v té souvislosti jej trestat, je třeba na takovou povinnost (ať už otázku samotné její existence či její interpretaci) nahlížet s přihlédnutím k zásadě *in dubio pro mitius* prostřednictvím takového řešení, které je pro pachatele příznivější a nejméně zasahující (k tomu podrobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006-96, publ. pod č. 1258/2007 Sb. NSS). Takovým řešením je v daném případě nepochybně upřednostnění prvního ze shora uvedených výkladů, neboť ten je pro žalobce bezesporu příznivější.
24. Zdejší soud se však přiklání k prvnímu z uvedených výkladů i z dále uvedených důvodů. Nazval-li zákonodárce ustanovení „Změny rozhodnutí o udělení licence“, lze předpokládat, že tím zároveň předurčil působnost daného ustanovení. Tomu odpovídá i znění odstavců navazujících na odst. 1 posuzovaného ustanovení. Odst. 2 uvádí, že „[n]a základě žádosti podle odstavce 1 Energetický regulační úřad rozhodne o změně rozhodnutí o udělení licence“. Dle odst. 3 platí, že „[o] změnách rozhodnutí o udělení licence může Energetický regulační úřad rozhodnout i z vlastní podnětu v případech, kdy se dozví o skutečnostech, které tuto změnu odůvodňují“. Citované odstavce tedy rovněž zachovávají názvem ustanovení předurčenou oblast regulace, a to, že držitel licence, u kterého nastane změna podmínek pro udělení licence, tuto změnu oznámí žalovanému, doloží příslušnými doklady a požádá o změnu rozhodnutí o udělení licence. Na základě tohoto postupu pak žalovaný rozhodne o změně rozhodnutí o udělení licence.

25. Důvodová zpráva (dostupná na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) k citovanému ustanovení uvádí: „*Rozhodnutí o udělení licence může být změněno v případě změn podmínek pro udělení licence podle a všech změn týkajících se údajů a dokladů, které jsou stanoveny jako náležitosti žádosti o udělení licence. Držitel licence je pro tyto případy uložena oznamovací povinnost.*“ I její znění tedy nasvědčuje tomu, že oznamovací povinnost je držiteli licence uložena pro případy změn podmínek pro udělení licence, tj. pro případy, kdy má být rozhodnutí o udělení licence změněno. Nadto je třeba upozornit i na skutečnost, že v § 9 odst. 1 písm. b) energetického zákona uvedená „změna podkladů pro udělení licence“ bude v zásadě vždy zároveň „změnou podmínek pro udělení licence“ (jak uvádí i komentářová literatura MED, Jakub. § 9 Změny rozhodnutí o udělení licence. In: ZDVIHAL, Zdeněk a kol. *Energetický zákon*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 194.), její uvedení v citovaném ustanovení se tedy jeví jako nadbytečné (povinnosti jsou stejné), a tím spíše podporuje závěr o tom, že citované ustanovení se jako celek vztahuje pouze k situacím vyvolávajícím změnu rozhodnutí o udělení licence. Mezi stranami přitom není sporu o tom, že změna provedená na fotovoltaické elektrárně žalobce by se samotné licence nedotkla (tj. nevyvolala by změnu rozhodnutí o udělení licence).
26. V souvislosti s výše uvedeným rovněž nelze opomenout ústavní záruku *nullum crimen sine lege* vyjádřenou v čl. 39 Listiny základních práv a svobod a čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jež dopadá stejnou měrou jak na trestní řízení soudní, tak na řízení o správním deliktu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, publ. pod č. 461/2005 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, č. j. 7 Afs 76/2008-65). Jedním z projevů uvedené záruky je dílčí zásada *nullum crimen sine lege certa*, vyžadující, aby byla skutková podstata trestného činu či správního deliktu vymezena způsobem nevzbuzujícím pochybnost. Správní soudy i Ústavní soud zároveň ustáleně judikují, že nelze rozšiřovat odpovědnost adresátů veřejné moci nepřipustným rozšiřujícím výkladem právních norem upravujících skutkové podstaty správních deliktů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, čj. 1 As 236/2014-22).
27. I kdyby soud přijal druhý z výše uvedených výkladů § 9 odst. 1 písm. b) energetického zákona, nemohl by dospět k závěru, že je adresátům veřejné správy stanovena oznamovací povinnost nad rámec případů, kdy má dojít ke změně rozhodnutí o udělení licence, způsobem nevzbuzujícím pochybnost. Takový závěr by soud nemohl učinit ani ve spojení s jemu zrcadlovým ustanovením § 91 odst. 1 písm. b) energetického zákona.
28. Podle § 91 odst. 1 písm. b) energetického zákona „[d]ržitel licence se dopustí správního deliktu tím, že **neoznámí neprodleně změny podmínek pro udělení licence nebo změny týkající se údajů a dokladů, které jsou stanoveny jako náležitosti žádosti o udělení licence, nepředloží o nich doklady nebo neoznámí nejpozději do 30. dubna Energetickému regulačnímu úřadu souhrnné změny svých energetických zařízení za uplynulý kalendářní rok u nově vybudovaných nebo získaných energetických zařízení na svých vymezených územích nebo nepožádá o změnu rozhodnutí o udělení licence podle § 9 odst. 1**“.
29. Přestože znění citovaného ustanovení, zejména užitím spojky „nebo“, nikoli spojky „a“ jako v § 9 odst. 1 písm. b) energetického zákona, naznačuje, že skutková podstata správního deliktu bude naplněna nesplněním byť jen jedné z uvedených povinností, nelze tímto zjevně ryze sankčním ustanovením nahrazovat ustanovení hmotněprávní, jehož porušení má být na základě tohoto ustanovení sankcionováno. Toto sankční ustanovení nemůže jít nad rámec ustanovení hmotněprávního a zjevně to ani nebylo jeho cílem. Ostatně jeho formulace je zjevně toliko výsledkem novějšího legislativně technického přístupu, který upřednostňuje slovní vyjádření skutkové podstaty, namísto dříve běžnějšího vymezení skutkové podstaty pomocí odkazu na hmotněprávní ustanovení, tj. např. jako „poruší povinnost stanovenou v § 9 odst. 1 písm. b)“.
30. Byť se tedy znění § 91 odst. 1 písm. b) energetického zákona jeví na první pohled jasné v tom směru, že sankcionuje porušení několika různých povinností, nelze jej aplikovat osamoceně a



pouze z něj dovozovat konkrétní obsah povinností, jejichž porušení sankcionuje. Oba výše uvedené výklady § 9 odst. 1 písm. b) energetického zákona přitom počítají s tím, že dané ustanovení stanoví samostatné povinnosti, první z výkladů pouze tuto samostatnost relativizuje v tom směru, že všechny povinnosti se vztahují pouze na situace, kdy má dojít ke změně rozhodnutí o udělení licence. Samotná skutečnost, že § 91 odst. 1 písm. b) energetického zákona umožňuje na první pohled postižení porušení několika samostatných povinností, tedy nijak nevyklučuje první z výše uvedených výkladů § 9 odst. 1 písm. b) energetického zákona.

31. I kdyby soud připustil, že zákonodárce zamýšlel do § 9 odst. 1 písm. b) energetického zákona zakotvit povinnosti jdoucí nad rámec případů, kdy má dojít ke změně rozhodnutí o udělení licence, jednak by musel konstatovat, že svůj úmysl do citovaného ustanovení rozhodně nepromítl jednoznačným způsobem. Již tato skutečnost by vedla k rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege certa*. Kromě toho však nelze odhlédnout od skutečnosti, že onen širší výklad přináší další výkladové obtíže, neboť není zcela zřejmé, jakých situací se oznamovací povinnost týká (viz dále). Takový důsledek je přitom opět v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege certa*. Soudu se přitom jeví jako krajně nevhodné zvolit v případě dvou rovnocenných výkladů ten, který vede k vygenerování prakticky téhož problému v dalším kroku.
32. Mezi stranami není sporu o tom, že „nutné opravy nebo údržby“ nepodléhají oznamovací povinnosti stanovené v § 9 odst. 1 písm. b) energetického zákona, i kdyby byl přijat onen širší výklad tohoto ustanovení (pozn. zdejší soud si je vědom toho, že žalobce tvrdí, že se mu žalovaný snaží stanovit povinnost k oznamování všech změn, z napadeného rozhodnutí i z vyjádření žalovaného však jednoznačně vyplývá, že právě v případě „nutných oprav a údržby“ by žalovaný po žalobci oznámení změny nepožadoval; fakticky tedy mezi stranami v této otázce spor není). Pojem „nutná oprava nebo údržba“ je ovšem nutně neurčitý. Ostatně pro účely jeho aplikace žalovaný musel vydat výkladové stanovisko.
33. Dle výkladového stanoviska „[o]pravou nebo údržbou výroby dle požadaveků na úpravy výroby vyvolaných právními předpisy se rozumí vždy úprava či výměna komponenty výroby v důsledku:
- výrobní či jiné vady technického zařízení, které tvoří komponentu výroby,
  - živelní události či škodní události,
  - ukončení doby životnosti jednotlivých komponent či dílčích technologických celků výroby,
- za předpokladu, že nedojde k překročení celkového instalovaného výkonu výroby uvedeného v licenci pro výrobu“.
- Podmínkou opravy a údržby dle výkladového stanoviska je:
1. „objektivně vyvolaná okolnost, kterou je výrobní či jiná vada technického zařízení, které tvoří komponentu výroby, nebo živelní událost či škodná událost, nebo ukončení doby životnosti jednotlivých komponent či dílčích technologických celků výroby, a zároveň
  2. nesmí dojít k překročení celkového instalovaného výkonu výroby uvedeného v licenci pro výrobu,
  3. nesmí být podstatným způsobem zvýšena technologická a ekologická úroveň výroby tak, aby tímto zvýšením dosáhla úrovně nově zřizovaných výroben“.
34. Pokud by soud posuzoval předmětný skutkový stav čistě ve světle uvedeného výkladového stanoviska, musel by dospět k závěru, že provedená změna spadá do definice pojmu „oprava nebo údržba“. Zcela jistě se jedná o úpravu či výměnu komponenty výroby „v důsledku výrobní či jiné vady technického zařízení, které tvoří komponentu výroby“, tj. „v důsledku objektivně vyvolané okolnosti“, při které „nedošlo k překročení celkového instalovaného výkonu“ (naopak došlo k jeho snížení) a ani „nebyla podstatným způsobem zvýšena technologická a ekologická úroveň výroby“.
35. Nicméně z postoje žalovaného je zřejmé, že ani výkladové stanovisko nebylo schopné zcela jasně vymezit obsah neurčitého pojmu, na jehož výkladu žalovaný staví aplikaci § 9 odst. 1 písm. b) energetického zákona, jehož porušení sankcionuje na základě § 91 odst. 1 písm. b) energetického

zákona. Dle názoru žalovaného vyjádřeného v napadeném rozhodnutí totiž plyne, že aby určitá změna výroby mohla být považována za „nutnou opravu nebo údržbu“, musí se jednat o změnu „dočasnou, resp. přechodnou“, nikoli „časově dlouhodobou“, aniž by však tyto časové úseky jakkoli konkretizoval. Aby toho nebylo málo, teprve ve vyjádření k žalobě žalovaný konkretizuje, že za „přechodné“ je možné označit takové změny, které „nebudou trvat déle než týdny“.

36. Spíše na okraj soud poznamenává, že nemůže přihlížet k nové argumentaci žalovaného uplatněné až v jeho vyjádření k žalobě. Měl-li žalovaný za to, že tato argumentace je také důvodem pro vydání napadeného rozhodnutí, měl ji do svého rozhodnutí vtělit. Nedostatky odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemohou být dodatečně zhojeny případným podrobnějším rozбором právní problematiky učiněným až v řízení před soudem. Na takto dodatečně odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nemůže být brán zřetel (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58).
37. Uvedené však jen potvrzuje, že právní úprava ani při interpretaci, kterou zastává žalovaný, a ani v kombinaci s výkladovým stanoviskem neposkytuje adresátům veřejné správy jednoznačnou informaci o konkrétní zákonné povinnosti. Přestože totiž žalovaný vydal ke konkretizaci pojmu „nutná údržba a oprava“ výkladové stanovisko, ve kterém stanovil kritéria určující povahu té které změny, v praxi pak evidentně pro posouzení „nutné údržby a opravy“ uplatňuje kritérium další – časové.
38. Ve světle shora provedeného posouzení zdejší soud uzavírá, že žalovaný pochybil, uznal-li žalobce vinným ze spáchání správního deliktu spočívajícího v nesplnění oznamovací povinnosti stran provedené změny na jeho fotovoltaické elektrárně, jejíž existenci vyvodil z § 9 odst. 1 písm. b) energetického zákona. S ohledem na neurčitost znění tohoto ustanovení a další nejasnosti, které s sebou nese výklad přijatý žalovaným, je dle názoru zdejšího soudu nutno dát přednost výkladu, který je pro žalobce příznivější a podle něhož se uvedená povinnost vztahuje na případy, kdy nastala změna zároveň vyvolává potřebu změny rozhodnutí o udělení licence. O takovou situaci se však v projednávané věci nejednalo.

S ohledem na charakter zjištěné vady napadeného rozhodnutí se soud blíže nezabýval dalšími žalobními námitkami, neboť jejich vypořádání by pro další řízení již nebylo podstatné. Pro rozhodnutí v dané věci je určující závěr, že jednání žalobce v předmětné věci není vůbec sankcionovatelné.

## VI. Shrnutí a náklady řízení

39. Soud z výše uvedených důvodů ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
40. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 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 byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobce sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a z odměny a náhrady hotových výdajů zástupce žalobce. Odměna zástupce činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za dva úkony právní služby (příprava a převzetí věci a sepis žaloby, sepis repliky) 3 x 3 100 Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 3 x 300 Kč. Jelikož je společnost Doucha Šikola advokáti s.r.o., jejímž jménem zástupce žalobce vykonává advokacii, plátní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 2 142 Kč. Celková výše nákladů řízení žalobce tak činí 15 342 Kč.

**Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí 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 31. března 2021

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.  
předsedkyně senátu