



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., v právní věci

žalobce: **Sladovna BERNARD, a. s.**, IČO 26027283
sídlem 5. května 1, 396 01 Humpolec
zastoupený advokátem JUDr. Ladislavem Břeským
sídlem Botičská 1936/4, 128 00 Praha

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 27. 2. 2018, č. j. 12531-17/2016-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. Shora označeným rozhodnutím Rada Energetického regulačního úřadu (dále též jen „Rada ERÚ“) zamítla rozklad žalobce a potvrdila rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2017, č. j. 12531-12/2016-ERU, sp. zn. OSR-12531/2016-ERU. Tímto rozhodnutím žalovaný shledal,

že se žalobce dopustil spáchání trvajících správního deliktu podle § 91 odst. 2 písm. c) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů. Znaky skutkové podstaty správního deliktu naplnil tím, že v rozporu s § 23 odst. 2 písm. m) energetického zákona, jakožto držitel licence na výrobu elektřiny, nebyl v období od 7. 2. 2014 do 6. 12. 2016 registrovaným účastníkem trhu. Za tento správní delikt mu žalovaný podle § 91 odst. 14 písm. b) energetického zákona uložil pokutu ve výši 8 000 Kč. Zároveň rozhodl o jeho povinnosti k náhradě nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.

2. V rozhodnutí o rozkladu Rada ERÚ v první řadě připomněla, že správního deliktu podle § 91 odst. 2 písm. c) energetického zákona se dopustí držitel licence na výrobu elektřiny tím, že poruší některou z povinností uvedených v § 23 odst. 2 písm. a) až i) nebo písm. k) až r). Dle § 23 odst. 2 písm. m) energetického zákona je pak každý výrobce elektřiny povinen zaregistrovat se do 30 dnů od udělení licence na výrobu elektřiny u operátora trhu. Následně se zabývala formálními a materiálními znaky předmětného správního deliktu. Ve vztahu k naplnění formálních znaků Rada ERÚ s odkazem na rozhodnutí žalovaného vyjádřila nesouhlas s námitkou žalobce, že z jazykového a logického výkladu § 23 odst. 2 písm. m) energetického zákona plyne, že registrace u operátora trhu je povinná pouze pro ty výrobce elektřiny, kteří se chtějí stát registrovanými účastníky a zároveň chtějí získávat některou z forem podpory od státu. Dle Rady ERÚ je totiž ze znění daného ustanovení zřejmé, že každý držitel licence na výrobu elektřiny je povinen zaregistrovat se do 30 dnů u operátora trhu, tedy nikoli jen ten, kdo se chce stát registrovaným účastníkem trhu a hodlá získávat podporu od státu. K tvrzené nemožnosti registrace u operátora trhu Rada ERÚ uvedla, že žalobce danou námitku nijak neprokázal a nedoložil ani žádnou korespondenci týkající se komunikace ohledně této problematiky, ať už s operátorem trhu nebo s žalovaným. Připomněla, že v dotčeném období probíhala registrace řady jiných výrobců bez jakýchkoliv potíží. K tvrzené nadbytečnosti registrace u operátora trhu pak Rada ERÚ konstatovala, že teprve registrací výrobce elektřiny „začne pro operátora trhu existovat“. Výrobce elektřiny je povinen předávat operátorovi trhu údaje, které jsou odlišné od údajů předávaných provozovateli přenosových a distribučních soustav. Na základě právě těchto údajů pak operátor trhu vypočítává platby za systémové služby, činnosti operátora trhu a na podporu elektřiny z podporovaných zdrojů.
3. Rada ERÚ dále zhodnotila otázku naplnění materiální stránky správního deliktu. K námitce žalobce uvedla, že neregistrováním se u operátora trhu nemůže účastník řízení plnit povinnosti, které má vůči operátorovi trhu, ale ani posledně jmenovaný nemůže plnit v souladu s právními předpisy povinnosti, které jsou na činnost výrobce navázány, zejména již uvedené výpočty a zpřístupňování plateb za systémové služby, činnosti operátora trhu a na podporu elektřiny z podporovaných zdrojů a dále např. přípravu scénářů spotřeby, které vytváří. V daném případě proto došlo k narušení veřejného zájmu na regulaci trhu s elektřinou, a pokud by k takovému protiprávnímu jednání docházelo běžně, jednalo by se o absolutně neudržitelný stav, který by byl v rozporu se zájmy společnosti. Tyto skutečnosti ve spojení s dobou, kdy bylo příslušné ustanovení energetického zákona porušováno, odůvodňují závěr o naplnění materiální stránky správního deliktu. Rada ERÚ zdůraznila také to, že žalobce provozuje elektrárnu s celkovým výkonem vyšším než 10 kW. Materiální stránka deliktu tudíž neabsentuje ani z toho důvodu, že by snad podle současného znění § 3 odst. 3 věty druhé energetického zákona žalobce nebyl povinen mít pro činnost výroby elektřiny licenci, neboť toto ustanovení se týká pouze výroben do 10 kW včetně výroben vyrábějících elektřinu pro vlastní spotřebu zákazníka.

4. Ve vztahu k námitce nepřiměřenosti výše pokuty Rada ERÚ uvedla, že uložená sankce je v podstatě symbolická a jejím smyslem je spíše funkce výchovná než represivní. Na podporu svého závěru konstatovala, že žalobce vykázal za roky 2014 a 2015 zisk vyšší než 5 000 000 Kč a pokuta dosahuje výše jen 0,016 % z maximální možné výše. Uložená pokuta tedy nebyla nepřiměřená ve vztahu k posuzovanému jednání. Žádným způsobem pak nevybočuje z rozhodovací praxe správního orgánu, spíše je naopak nižší. Žalovaný výrazně zohlednil skutečnost, že žalobce povinnost registrovat se v systému operátora trhu v průběhu správního řízení splnil.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

5. Proti rozhodnutí Rady ERÚ podal žalobce včas žalobu. Vyjádřil přesvědčení, že správní orgány porušily zásadu zákonnosti, neboť interpretovaly ustanovení energetického zákona extenzivně a v jeho neprospěch. Nedostatečně se též vypořádaly s námitkami ohledně naplnění materiální stránky správního deliktu. Nepřihlédly ke všem okolnostem případu a uložily mu nepřiměřeně přísnou sankci.
6. Správní orgány vycházely toliko z jazykového výkladu § 23 odst. 2 písm. m) energetického zákona. Povinnost k registraci totiž nemá každý výrobce elektřiny bez výjimky, jak plyne z výkladu logického. Koncepte a textové znění registračního formuláře neumožňovalo jeho odeslání operátorovi trhu bez vyplnění data, od kdy žádá podporu. Z toho žalobce dovodil, že registraci podléhají jen výrobci elektřiny žádající o podporu. V dotčeném období neprobíhala registrace řady jiných výrobců bez jakýchkoliv potíží. Naopak skutečnost, že nebylo možné odeslat registrační formulář operátorovi trhu bez vyplnění údajů o podpoře, byla mezi zainteresovanými subjekty všeobecně známá. Tento problém musel být známý i správním orgánům z jejich úřední činnosti.
7. V tomto směru žalobce dále rozvedl, že v době, kdy mu byla udělena licence na výrobu elektřiny, tj. v lednu 2014, registrační formulář operátora trhu OTE, a. s., neumožňoval registrovat nepodporované výrobce, neboť nešel odeslat, pokud nebyla vyplněna kolonka „*Požadované datum podpory od*“. Pokud tato kolonka nebyla vyplněna, nešla registrace provést, případně by bylo nutné uvést fiktivní datum a v registraci tak v podstatě lhát. Samotný operátor trhu vykládal v rozhodné době energetický zákon tak, že povinným k registraci je pouze ten výrobce, který bude žádat o podporu. Pokud bylo žalobci přičteno k tíži, že o problému s odesláním registračního formuláře nevedl žádnou komunikaci s operátorem trhu či Energetickým regulačním úřadem, pak jde ze strany posledně jmenovaného o krytí vlastního pochybení. Pokud by správní orgán nezaznamenal žádné potíže s registrací, nemusí to nutně znamenat, že obdobné nejasnosti žádný jiný výrobce neřešil. Podle názoru žalobce může tato skutečnost svědčit pouze o tom, že žalovaný dosud takové případy neregistrovaných výrobců elektřiny neodhalil.
8. Žalobce dále připomněl již ve správním řízení uplatněnou námitku možnosti předávání údajů o spotřebě elektřiny mezi operátorem trhu a provozovatelem distribuční či přenosové soustavy. K té se Rada ERÚ vyjádřila pouze tak, že výrobce elektřiny je povinen předávat operátorovi trhu údaje dle přílohy vyhlášky č. 408/2015 Sb., o Pravidlech trhu s elektřinou, a že tyto údaje jsou odlišné od údajů předávaných operátorovi trhu provozovateli přenosových a distribučních soustav. Z povahy věci musí být provozovatel distribuční či přenosové soustavy schopen předat stejné údaje jako výrobce elektřiny. Argumentace Rady ERÚ není přesvědčivá.

9. V řízení o správním deliktu je vždy nutné zkoumat otázku, zda nenastaly takové skutečnosti, které by vylučovaly, že komisivním či omisivním jednáním, byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, i přesto, že byly naplněny formální znaky správního deliktu. Rada ERÚ svůj závěr o naplnění materiální stránky správního deliktu vyvodila z toho, že neregistrováním se u operátora trhu nejenže nemůže účastník řízení plnit povinnosti, které má vůči operátorovi trhu, nýbrž ani operátor trhu nemůže plnit v souladu s právními předpisy povinnosti, které jsou na činnost výrobce navázány. Již v odůvodnění odporu ze dne 27. 12. 2016 však žalobce namítl, že povinnost registrace u operátora trhu je prakticky vzato nadbytečná, neboť informace o výrobě a spotřebě účastníka trhu jsou operátorovi trhu sdělovány rovněž prostřednictvím provozovatele přenosové či distribuční soustavy. Údaje poskytované výrobcem elektřiny nejsou odlišné. Provozovatelé přenosových a distribučních soustav vyžadované údaje mohou dodat. Taková skutečnost významně ovlivňuje posouzení společenské nebezpečnosti omisivního jednání žalobce. V takové situaci nemohlo by být porušení registrační povinnosti natolik závažné, aby došlo k narušení veřejného zájmu.
10. Represe ze strany správního orgánu není v daném případě na místě též proto, že operátor trhu a správní orgán ukládají výrobcům plnění administrativních povinností, které jsou časově velmi náročné, a ve svém důsledku výrobce energii, kteří stejně jako žalobce nežadají žádné dotace, zatěžují více, než přinášejí komukoliv užitku. Tato nelogičnost vynikne zejména tehdy, pokud se srovná s provozovateli štedře státem dotovaných velkých solárních parků vystavených na zemědělské půdě, kteří představují skutečný problém, a kteří zatěžují státní rozpočet, ostatní podnikatele, jakož i jednotlivé domácnosti, částkami v řádech desítek miliard Kč ročně. Domácnostem a malým podnikatelům takto zvyšují platby na dotované obnovitelné zdroje náklady na elektřinu, a to dle veřejně uváděných čísel zhruba o 15 procent. Nemluvě o tom, že soudy dokonce často musí řešit, zda někteří takoví dotovaní výrobci nedostávají státní podporu jen díky zfalšovaným podkladům, které předkládali při žádostech o udělení licencí apod. Správní orgány oproti tomu zatěžují slušné subjekty, které po státu nic nechtějí a žádné dotace od něj nečerpají, a trestají je za zcela banální administrativní pochybení.
11. Rozhodnutí jsou nesprávná též z důvodu nepřiměřeně přísné sankce. Především nemůže obstát zdůvodnění, že vyměřená výše pokuty tvoří jen malý zlomek z maximální možné sankce. Částku 8 000 Kč nelze považovat za symbolickou a odpovídající závažnosti daného správního deliktu. Symbolickou by byla např. pokuta ve výši 100 Kč, bez ohledu na obrat příslušného subjektu.
12. Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí Rady ERÚ zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení, případně aby zvážil postup podle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), a upustil od uložené pokuty nebo ji v mezích zákonem dovolených snížil, a to s ohledem na téměř nulovou společenskou škodlivost jeho jednání a na vyhovění uložené povinnosti k nápravě.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

13. Ve vyjádření k žalobě ze dne 30. 5. 2018 žalovaný konstatoval, že v případě žalobních bodů se jedná o argumenty, které již byly vypořádány v rámci správního řízení. Odkázal tedy na odůvodnění vydaných rozhodnutí. Zdůraznil, že povinnost registrace u operátora trhu je předepsána všem výrobcům elektřiny, neboť tito bez ní nemohou plnit své povinnosti plynoucí z vyhlášky o Pravidlech trhu s elektřinou. Uvedl, že § 23 odst. 2 písm. m)

energetického zákona není žádným způsobem zužující, vztahuje se obecně na výrobce dle energetického zákona a není zřejmé, proč by se daná povinnost měla vztahovat pouze na výrobce žádající o podporu. Tato povinnost byla do energetického zákona vložena s účinností od 30. 12. 2004, tj. ještě před dobou výrazného rozvoje podporovaných zdrojů.

14. V dotčeném období probíhala registrace řady jiných výrobců elektřiny bez jakýchkoli potíží. Operátor trhu sice registrační povinnost vztahuje zejména k podporovaným zdrojům, avšak nikoli výlučně a žalobci nic nebránilo dotázat se operátora trhu na správnost postupu.
15. Údaje předávané provozovateli distribuční či přenosové soustavy jsou odlišné od údajů, které má dle příslušného právního předpisu předávat žalobce coby výrobce. Trh s elektřinou je trhem regulovaným a jeho účastníci na něm mají nejen práva, ale i povinnosti. Žalovaný, operátor trhu, ani žádný jiný subjekt nemůže po dalších účastnících trhu s elektřinou požadovat, aby plnili povinnosti nad rámec stanovený příslušnými právními předpisy. Neregistrací výrobce elektřiny u operátora trhu nemůže plnit své zákonem stanovené povinnosti jak výrobce, tak operátor trhu. Registrace je aktivním úkonem vyžadujícím právní jednání, nikdo nemůže být registrován nikým jiným. Provozovatelé distribučních soustav plní tzv. vykazovací povinnosti (§ 20a energetického zákona), které lze označit za následné, tj. vyplývající z určitých skutečností, které nastaly za konkrétní období. Příslušné skutečnosti vykazují souhrnně za danou soustavu, pouze z hlediska některých relevantních dat (rezervovaný výkon apod.), a to anonymně. V této souvislosti žalovaný poukázal na přílohou č. 2 vyhlášky č. 59/2012 Sb., o regulačním výkaznictví, účinnou v době, kdy se měl žalobce registrovat. Není tedy možné požadovat po provozovatelích distribučních soustav, aby plnili povinnosti za výrobce, navíc v rozsahu, který nemají. Bylo by jistě možné představit si i takový režim fungování trhu s elektřinou, kdy by určité subjekty registrační povinnost neměli, nicméně energetický zákon v tomto ohledu hovoří jasně a význam stanovení daných povinností tak žalovaný může zohlednit jedině v rámci výše uložené sankce.
16. Pokud šlo o přiměřenost pokuty, je částka 8 000 Kč v podstatě symbolická a jejím smyslem je spíše funkce výchovná, než represivní, neboť dosahuje jen zlomku z maximální možné výše 50 000 000 Kč. Ve vztahu k posuzovanému jednání je pokuta přiměřená a nevybočuje z jeho rozhodovací praxe. Uvedl, že je spíše nižší, neboť při jejím vyměření bylo výrazně zohledněno dodatečné splnění povinnosti registrovat se. Žalovaný dále připomněl, že v rámci posuzování závažnosti deliktů jednotlivých pachatelů rozlišuje z hlediska významnosti jejich podnikání (zde je žalobce nevýznamným výrobcem) a hlediska prodlení ve splnění registrační povinnosti, které však v případě žalobce bylo delší než 2 roky, proto nemohla být vyměřena pokuta nižší. Sankce není zjevně nepřiměřená ani vůči majetkovým poměrům žalobce.
17. Na podkladě popsaných důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Jednání konané dne 30. 6. 2020

18. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých tvrzeních již dříve písemně uplatněných v žalobě, respektive ve vyjádření k žalobě. Soud podrobně konstatoval obsah správního i soudního spisu.

V. Posouzení věci soudem

19. Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí Rady ERÚ, jakož i rozhodnutí žalovaného včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná**.
20. S ohledem na povahu žalobních bodů lze konstatovat, že mezi účastníky řízení nejsou sporná skutková zjištění žalovaného ve vztahu k tomu jednání žalobce, kdy jako držitel licence pro výrobu elektřiny č. 111332453 v provozovně o celkovém instalovaném výkonu 0,030 MW, nebyl v období od 7. 2. 2014 do 6. 12. 2016 registrovaným účastníkem trhu. Z obsahu správního spisu se dále podává, že Energetický regulační úřad vydal dne 7. 12. 2016 příkaz č. j. 12531-3/2016-ERU. Tím byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 91 odst. 2 písm. c) energetického zákona, byla mu uložena pokuta ve výši 16 000 Kč a opatření k nápravě. Proti tomuto příkazu podal žalobce odpor, který byl žalovanému doručen dne 14. 12. 2016. Následně vedené správní řízení pak bylo ukončeno nyní žalobou napadeným rozhodnutím.
21. Dle § 23 odst. 2 písm. m) energetického zákona je „výrobce elektřiny (...) povinen zaregistrovat se do 30 dnů od udělení licence na výrobu elektřiny u operátora trhu; zaregistrováním se výrobce elektřiny stává registrovaným účastníkem trhu.“
22. Podle § 91 odst. 2 písm. c) energetického zákona se „držitel licence na výrobu elektřiny dopustí přestupku tím, že poruší některou z povinností uvedených v § 23 odst. 2 písm. a) až i) nebo písm. k) až r).“ Podle odstavce 14 písm. b) téhož paragrafu je za takové porušení možné uložit pokutu až „50 000 000 Kč nebo 1 % z čistého obrátu dosaženého držitelem licence za poslední ukončené účetní období.“
23. Žalobce nejprve nastolil spornou otázku, zda se správní orgány nedopustily příliš extenzivního výkladu § 23 odst. 2 písm. m) energetického zákona, které je podle žalobce vágní a neurčité. Argumentoval též tím, že správní orgány vycházely pouze z jazykového výkladu a nepoužily výklad logický. Takto žalobce tvrdí, že popsaná povinnost registrace se vztahuje pouze na ty výrobce elektřiny, kteří mají v úmyslu zároveň žádat o státní podporu. Na podporu svého názoru uvedl, že registrační formulář OTE, a.s., nebylo možné vyplnit bez uvedení data, odkdy registrující subjekt požaduje podporu, a dále, že na registraci navázané nahlašovací povinnosti mohou za výrobce splnit jiné subjekty trhu. S touto argumentací se soud neztotožnil.
24. V tomto směru je třeba připomenout, že žalobci je kladeno za vinu zanedbání registrační povinnosti v období od 7. 2. 2014 do 6. 12. 2016. K 1. 1. 2016 došlo k určitým normativním změnám, ať už se týkaly energetického zákona, případně zrušení vyhlášky č. 541/2005 Sb., o Pravidlech trhu s elektřinou, zásadách tvorby cen za činnosti operátora trhu s elektřinou a provedení některých dalších ustanovení energetického zákona, a jejího nahrazení již výše zmíněnou vyhláškou č. 408/2015 Sb., o Pravidlech trhu s elektřinou.
25. Následně je nutno uvést, že podnikat v dané oblasti je s ohledem na § 3 odst. 3 energetického zákona možné pouze na základě licence udělené Energetickým regulačním úřadem. Podle tohoto ustanovení je licence dále vyžadována „na výrobu elektřiny ve výrobnách elektřiny s instalovaným výkonem nad 10 kW určené pro vlastní spotřebu zákazníka, pokud je výrobní elektřina propojena s přenosovou soustavou nebo s distribuční soustavou, nebo na výrobu elektřiny vyrobenou ve výrobnách elektřiny s instalovaným výkonem do 10 kW včetně, určené pro vlastní spotřebu zákazníka, pokud je ve stejném

odběrném místě připojena jiná výrobní elektřiny držitele licence.“ *A contrario* tak lze dovodit, kdy licence pro výrobu elektřiny nutná není. Energetický zákon upravuje rovněž podmínky a postup pro udělení licence.

26. Byť znění citovaného ustanovení § 3 odst. 3 energetického zákona do 31. 12. 2015 (tedy část doby, kdy žalobce nebyl zaregistrován u OTE, a. s.) bylo obsahově koncipováno jinak, i tehdy z něj jasně vyplývalo, kdy je a kdy není třeba mít pro výrobu elektřiny licenci udělenou Energetickým regulačním úřadem.
27. Z ustanovení § 23 odst. 2 písm. m) energetického zákona pak plyne, že výrobce elektřiny je povinen se zaregistrovat do 30 dnů od obdržení licence. Dané ustanovení se nejvíce nikterak vágní, naopak z něj poměrně jasným způsobem vyplývá povinnost učinit kroky k registraci a rovněž to, na koho se daná povinnost vztahuje. Není přitom pravdou ani to, že by se správní orgány řídily pouze jazykovým zněním zákona. Naopak k poměrně jasné dikci zmíněného ustanovení připomněly i další důvody, pro něž dává smysl, že se dané pravidlo skutečně vztahuje na všechny licencované výrobce elektřiny. Registrací vznikají výrobcům elektřiny další povinnosti, které korespondují právům operátora trhu na údaje od registrovaných účastníků trhu s elektřinou nezbytné pro plnění jeho úkolů, jak to plyne z § 20a odst. 5 písm. a) energetického zákona.
28. Pokud pak jde o posledně uvedené ustanovení § 20a odst. 5 písm. a) citovaného zákona je nutné připomenout, že jednou z hlavních povinností operátora trhu je vyhodnocování odchylek. Aby této své povinnosti dostál, musí mít dostupné patřičné údaje, kdy subjektem povinným k jejich poskytnutí je mimo jiné registrovaný účastník trhu s elektřinou.
29. V této souvislosti se nabízí připomenutí, že dle § 2 písm. k) vyhlášky o Pravidlech trhu s elektřinou, mají registrovaní účastníci trhu přístup do informačního systému operátora trhu, jehož prostřednictvím s ním taktéž komunikují. Ustanovení § 15 odst. 1, první věta téže vyhlášky pak stanoví, že *„účastník trhu s elektřinou se zaregistruje do 30 dnů od udělení licence u operátora trhu.“* Rada ERÚ pak správně poukázala na povinnosti výrobce elektřiny předávat operátorovi trhu údaje za uplynulý kalendářní měsíc podle § 49 vyhlášky o Pravidlech trhu s elektřinou, které byly dříve obdobně upraveny v § 27 odst. 1 jí předcházející vyhlášky. Pokud jde o posledně zmíněné ustanovení § 27 této starší vyhlášky, to ve svém druhém odstavci stanovilo, že povinnost předávání údajů *„se nevztahuje na výrobce, který předává údaje potřebné pro účely stanovení platby za systémové služby v rámci vykazování údajů pro úhradu podpory podle zákona o podporovaných zdrojích energie a prováděcích právních předpisů k tomuto zákonu“*. Z toho rovněž poměrně jasně plyne závěr, že množina výrobců elektřiny, na něž se vztahovala povinnost registrace, v sobě zahrnovala jednak podporované výrobce a dále ty, kteří podporu nepožadovali. Je tak patrné, že jedna z primárních povinností poskytnutí údajů se nevztahovala právě na výrobce žádající o podporu podle zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů. Žalovaný koneckonců ve svém vyjádření připomněl i to, že pokud by se registrační povinnost měla vztahovat pouze na výrobce elektřiny žádající o podporu, patrně by byla zakotvena v posledně zmíněném právním předpise a nikoli v energetickém zákoně, který má v tomto směru obecnější povahu, nadto bez jakéhokoli náznaku, že by se snad povinnost měla vztahovat čistě jen na výrobce elektřiny žádající o podporu. Je tedy poměrně jasné, že se povinnost registrace vztahuje na všechny výrobce elektřiny, kterým byla ze strany Energetického regulačního úřadu udělena licence,

a naopak tato neplyne těm osobám, které mohou elektřinu vyrábět, aniž by zákon vyžadoval licenci.

30. Na tomto závěru pak nemůže nic změnit ani případný nedostatek v registračním formuláři, na nějž poukazoval žalobce. Totiž zákonná povinnost je zcela zřejmá (ostatně žalobce se o registraci i pokusil, jak plyne z jeho tvrzení), a pokud by skutečně při snaze ji naplnit žalobce objevil popsany nedostatek, neměl jej vést k rezignaci na splnění dané povinnosti. Nebylo tudíž nic jednoduššího, než se na operátora trhu, resp. na žalovaného obrátit jiným způsobem. Tak však žalobce neučinil.
31. Žalobce se zejména ve spojení s námitkou nenaplnění materiální stránky deliktu zabýval celkovou situací v energetickém odvětví. Dle přesvědčení soudu se zároveň jedná o další argument žalobce, směřující proti závěru o obecné povinnosti registrace, a proto se k němu vyjadřuje již na tomto místě. V těchto souvislostech nutno připomenout závěry prezentované v nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13. Nutno zdůraznit, že *„dotváření práva je třeba odlišit od právně politické představy soudce rozporné s platným právem, jejíž realizace by byla možná jen cestou změny zákona. [...] Tvorba práva přísluší primárně zákonodárci, nikoli soudci.“* V nyní projednávané věci má soud za to, že text zákona je poměrně jasný a i přes to, že administrativní zátěž výrobců elektřiny může být značná, nelze z takovýchto důvodů ignorovat a rezignovat na plnění zákonem uložených povinností. Text předmětného zákonného ustanovení je zřetelně koncipován, a pokud by ze strany soudu bylo akceptováno tvrzení, že se povinnost registrace vztahuje toliko na výrobce elektřiny žádající o podporu, šlo by o nepřipustné prosazení představy rozporné s platným právem, a nikoli o oprávněný výklad zákonného ustanovení. Tuto pasáž proto krajský soud uzavírá tak, že povinnost stanovená nyní v § 23 odst. 2 písm. m) energetického zákona se vztahovala rovněž na žalobce, jakožto výrobce elektřiny, a tím, že tuto svou povinnost zanedbal, došlo z jeho strany k naplnění formální stránky správního deliktu podle § 91 odst. 2 téhož zákona.
32. S ohledem na závěr o naplnění formální stránky správního deliktu, zabýval se dále soud tím, zda byla splněna i druhá podmínka pro vyslovení odpovědnosti za správní delikt, tedy zda jednání žalobce vykazovalo potřebnou míru společenské škodlivosti, respektive nebezpečnosti.
33. Před samotným zhodnocením posouzení naplnění materiální stránky deliktu ze strany správních orgánů lze připomenout některé judikatorní závěry. Např. v rozsudku ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012-28, Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„obecně je (...) nutno vycházet z premisy, že již stanovením formálních znaků určité skutkové podstaty zákon předpokládá, že při jejich naplnění v běžně se vyskytujících případech bude stupeň společenské nebezpečnosti zpravidla vyšší než nepatrný.“* Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 As 83/2012-38, pak vyplývá, že *„materiální znak přestupku je posuzován v rámci úvah o vině (zda určité jednání je přestupkem), nikoliv úvah o trestu. Přestože při určení druhu sankce a její výměry správní orgán přiblíží mimo jiné k závažnosti přestupku (...), minimální míra společenské nebezpečnosti (materiální znak) musí být splněna vždy, má-li se jednat o přestupek.“* V rozsudku ze dne 4. prosince 2009 č. j. 5 As 104/2008-46, pak Nejvyšší správní soud uvedl demonstrativní výčet okolností, jež charakterizují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti. Jsou jimi *„význam chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele, míra jeho zavinění a jeho pohrnutka.“*

34. Na podkladě uvedených judikatorních závěrů je možno předně konstatovat, že i v případě správních deliktů je třeba zkoumat, zda jednání vykazuje potřebnou míru společenské škodlivosti, tedy zda naplňuje i kritérium materiální stránky správního deliktu. Za účelem zodpovězení této otázky pak byly soudní praxí vyvinuty určité předpoklady, jejichž existencí je v posuzovaném případě nutné se zabývat, jelikož obecně nelze říci, zda materiální stránka deliktu naplněna byla, případně zda absentuje. Dané otázky je pak třeba zkoumat ve vztahu k závěru o případné vině.
35. V nyní projednávané věci nelze správním orgánům vytknout, že by tyto otázky při svých úvahách o vině pominuly. Žalovaný vyslovil, že skutková podstata správního deliktu v sobě zpravidla implicitně obsahuje i obecnou míru společenské škodlivosti. Nezůstal ovšem u takto obecného vyjádření a dále se zabýval okolnostmi, na jejichž podkladě shledal právě i v projednávaném případě naplnění materiální stránky. Takto připomněl, že registrace výrobce elektřiny je jednou ze stěžejních povinností, bez níž prakticky nelze vykonávat jeho činnost, ačkoliv veřejnoprávní oprávnění vzniká již udělením licence. Poukázal na to, že od registrace se odvíjí další kroky, když v konkrétnu uvedl povinnost předkládat měsíční výkazy o výrobě a spotřebě elektřiny výrobce podle § 49 odst. 1 vyhlášky o pravidlech trhu, respektive § 27 odst. 1 starší vyhlášky, na jejichž podkladě operátor trhu zpřístupní příslušnému provozovateli přenosové nebo distribuční soustavy výpočet plateb za systémové služby, činnosti operátora trhu a na podporu elektřiny z podporovaných zdrojů, jak to vyplývá z § 49 odst. 2 vyhlášky o pravidlech trhu. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného se dále zabývá i tím, že bez registrace výrobce elektřiny operátor trhu v podstatě neví o jeho existenci, když především nemůže údaje o jeho spotřebě zahrnout do scénářů spotřeby, které vytváří. Žalovaný též připomněl, že tím dochází ke zkreslování poznatků operátora trhu, které mají svůj význam pro předpověď vývoje. Za neméně důležité pak lze považovat i úvahy stran toho, že kdyby k takovým jednáním docházelo běžně, vedlo by to k absolutně neudržitelnému stavu. V rozhodnutí žalovaného je daná pasáž uzavřena tím, že ve spojení s délkou zanedbání registrační povinnosti již jednání žalobce vykazuje předepsanou míru společenské škodlivosti.
36. Obdobný pohled na naplnění materiální stránky správního deliktu pak zaujalai Rada ERÚ. Poukázala přitom rovněž na to, že absenci materiální stránky nelze dovodit ani z toho, že v průběhu přetrvávání protiprávního stavu došlo ke změně právní úpravy. V současné době totiž licence podle § 3 odst. 3 energetického zákona není vyžadována pro výrobce s výrobou do 10 kW vyrábějící elektřinu pro vlastní potřebu, nicméně žalobce pro svou činnost potřebuje licenci i na základě změněné právní úpravy.
37. Popsané úvahy správních orgánů soud hodnotí jako legitimní, kdy u nich nelze shledat ani jakékoli vybočení z mezí formální logiky. Pokud pak bylo v žalobě namítáno, že se správní orgány v této souvislosti nedostatečně zabývaly tím, zda zmíněné údaje je schopen operátorovi trhu předat také provozovatel distribuční či přenosové soustavy, což by výrazně snížilo míru společenské škodlivosti porušení povinnosti, je třeba konstatovat, že ani případné přenášení odpovědnosti na jiné osoby významně nesnižuje závažnost protiprávního jednání žalobce. Nadto v rozhodnutích správních orgánů bylo srozumitelně vysvětleno, že provozovatel distribuční či přenosové soustavy předává operátorovi trhu odlišné údaje od těch, které mu je povinen poskytnout výrobce elektřiny, což vyplývá mimo jiné i ze srovnání § 49 a § 51 vyhlášky o Pravidlech trhu s elektřinou.
38. Žalobce tvrdil, že provozovatelé musí být schopni předávat stejné údaje. V tomto směru je třeba říci, že provozovatelé distribuční či přenosové soustavy jsou podle § 22 odst. 1 písm.

b), c) energetického zákona účastníky trhu s elektřinou, a to na základě udělené licence, jak to vyplývá z § 4 odst. 1 písm. b) energetického zákona. Práva a povinnosti provozovatele přenosové soustavy jsou upraveny především v § 24 energetického zákona, a pokud jde o provozovatele distribuční soustavy pak primárně v ustanovení § 25 energetického zákona. Ani z těchto ustanovení přitom jakkoli nevyplývá, že by jim snad zákon ukládal plnit informační povinnosti za výrobce elektřiny. Byť energetický zákon přiznává těmto subjektům řadu veřejnoprávních oprávnění a rovněž i úkolů, kterým musí vyhovět, Energetický regulační úřad případně operátor trhu po nich nemohou vyžadovat plnění dalších povinností za jiné účastníky trhu nad rámec zákona z důvodu vhodnosti. Jinými slovy řečeno, v současné době je rozdělení povinností mezi jednotlivými účastníky trhu nastaveno určitým způsobem a tento je třeba respektovat a nelze nepodloženě uvažovat o tom, zda by nebylo efektivnější případně pro výrobce elektřiny méně administrativně náročné, kdyby jejich povinnost poskytovat měsíční výkazy plnil jiný účastník trhu. Nehledě na fakt, že by tak administrativní zátěž přešla na tohoto jiného účastníka, přičemž pokud by takové povinnosti měl plnit za veškeré výrobce elektřiny, byla by taková zátěž bezpochyby větší než v případě, kdy dané údaje poskytuje každý výrobce elektřiny sám za sebe. Nadto i přes skutečnost, že např. provozovatelem přenosové soustavy je společnost ČEPS, a. s., právnická osoba, jejímž jediným akcionářem je stát, stále je nutno vycházet z toho, že takováto společnost nesmí být nucena činit něco, co jí neukládá zákon, jak to vyplývá již z ústavních předpisů. Obdobné pak je nutné konstatovat i ve vztahu k provozovatelům distribučních soustav.

39. Lze proto uzavřít, že se soud neztotožnil s námitkami žalobce stran toho, že jeho jednání nenaplnilo materiální stránku správního deliktu. Správní orgány se přitom poměrně podrobně zabývaly okolnostmi, na jejichž podkladě dospěly k závěru, že jednání žalobce vykazuje předepsanou míru společenské škodlivosti. Jednak tedy zkoumaly, zda je v popsaném případě materiální stránka splněna, stejně tak uvedly, proč považují plnění zmíněné povinnosti za důležité, a proč na něj nelze rezignovat. Konstatovaly, že neshledaly takové významné okolnosti, které by měly mít za následek to, že by materiální stránka deliktu nebyla naplněna a zabývaly se tím, v čem byl jednáním žalobce ohrožen veřejný zájem. Ve spojení s délkou období, po které žalobce svou povinnost zanedbal, pak uzavřely, že jeho jednání přesahuje danou míru společenské škodlivosti. Tyto úvahy přitom z pohledu soudu nikterak nevybočují ze zákonných mezí.
40. Na druhou stranu nutno konstatovat, že i z výše uložené pokuty (a to zejména ve vztahu k její možné horní sazbě) je zcela zřejmé, že správní orgány si i přes závěr o naplnění materiální stránky deliktu byly velmi dobře vědomy skutečnosti, že jednání žalobce i přes délku trvání protiprávního stavu rozhodně nepatřilo mezi nejzávažnější delikty na trhu s elektřinou. Ve shodě se žalovaným i soud vnímá uloženou pokutu ve výši 0,016 % z maximálně možné sankce jako *poměrně i nominálně* symbolickou. Za této situace pak soud nemohl přistoupit k moderaci její výše ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Ostatně, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, „*smyslem a účelem moderace [...] není hledání ‚ideální‘ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.*“ Správní orgány se zabývaly závažností správního deliktu a způsobem jeho spáchání. Stejně tak přihlédly k jeho následkům, délce trvání a okolnostem, za nichž byl delikt spáchán, jak to vyplývá z § 91d odst. 2 energetického zákona, ve znění účinném do 30. 6. 2017. Přihlédly taktéž

k osobě žalobce a jeho majetkovým poměrům. Dle přesvědčení soudu tak správní orgány zohlednily podstatné okolnosti. Přitom již v argumentaci související s materiální stránkou poukázaly na následky protiprávního jednání a následně dospěly k závěru, že delikt trval poměrně dlouhou dobu (od 7. 2. 2014 do 6. 12. 2016). Pozitivně naopak zohlednily, že je žalobce nevýznamným výrobcem elektřiny, který dosud na úseku energetiky plnil své předepsané povinnosti, a že se v průběhu správního řízení dodatečně zaregistroval u operátora trhu. Na základě uvedeného nelze dospět k závěru o nepřiměřenosti sankce, natožpak o její nepřiměřenosti zjevné.

41. Nelze pominout, že sankce za protiprávní jednání musí mít mimo jiné i preventivní charakter, a to předně ve vztahu k pachateli. Při dodržení zásady přiměřenosti by uložená sankce měla rovněž citelně zasáhnout do majetkové sféry pachatele správního deliktu tak, aby obecně směřovala a vedla pachatele k důslednějšímu dodržování právních předpisů. Správní orgány byly při ukládání sankce vázány zákonnými hledisky a soud neshledal v nyní posuzované věci jejich překročení.
42. Na závěr soud s ohledem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46 (v němž kasační soud „dospěl k závěru, že rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlídnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.“), zkoumal i to, zda případnou novelizací energetického zákona v mezidobí mezi spácháním správního deliktu a rozhodnutím správních orgánů, respektive krajského soudu, nedošlo ke změně, která by pro žalobce znamenala příznivější právní stav, a tudíž by na jejím podkladě bylo nutno rozhodnout o tom, že se nedopustila popsání správního deliktu, případně, že uložená sankce za něj je nezákonná.
43. V tomto směru je třeba říci, že dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen jako „zákon o přestupcích“), v němž bylo přistoupeno ke změně základu správněprávní odpovědnosti. Z důvodové zprávy k zákonu o přestupcích se podává, že „za základ správněprávní odpovědnosti bylo zvoleno spáchání přestupku. Přestupek bude zahrnovat stávající přestupky, jiné správní delikty fyzických osob a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob. Tím se oproti dosavadnímu stavu, kdy se znaky přestupků, správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob a jiných správních deliktů fyzických osob mnohdy v jednom a téže zákoně nebo v různých zákonech navzájem překrývají, dosáhne transparentnosti, pokud jde o trestnost možných forem útoků proti zájmům veřejné správy.“
44. V ustanovení § 2 odst. 1 zákona o přestupcích je pak zakotveno, že „odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější.“ Podle odstavce druhého téhož ustanovení je pak „přestupek „spáchán v době, kdy pachatel konal nebo v případě opomenutí byl povinen konat. Není rozhodující, kdy následek nastane nebo kdy měl nastat.“
45. Soud dospěl k závěru, že ke změně koncepce projednávaného protiprávního jednání nedošlo, neboť ustanovení, podle kterého byla vyslovena odpovědnost za správní delikt žalobce, bylo změněno pouze formálně. Soud se zabýval i tím, zda by na podkladě nové

právní úpravy nebyly pro žalobce příznivější i další zákonné předpoklady odpovědnosti za správní delikt, potažmo přestupek a dospěl k závěru, že nikoli. Tyto otázky jsou nyní upraveny v ustanovení § 21, § 30, případně §§ 35-44, § 46 zákona o přestupcích, přičemž na jejich podkladě nelze dovodit pro žalobce příznivější následek spáchaného protiprávního jednání.

46. Podobně se soud s ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07, zabýval otázkou, zda rozhodnutí správních orgánů nebyla vydána až po uplynutí prekluzivní lhůty. Zkoumal tak, zda nebylo správní řízení vedeno až poté, co odpovědnost žalobce za správní delikt zanikla.
47. Podle ustanovení § 91d odst. 3 energetického zákona ve znění účinném do 30. 6. 2017 *„odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.“* V tomto směru je třeba říci, že ze strany žalobce byl spáchán trvající správní delikt, v němž žalobce pokračoval i po zahájení správního řízení. Trvající správní delikt, z jehož spáchání byl žalobce uznán vinným, byl ukončen dne 6. 12. 2016, správní řízení bylo zahájeno dne 7. 12. 2016, pravomocně pak bylo ukončeno dne 28. 2. 2018. Z uvedeného je, dle přesvědčení soudu patrné, že odpovědnost žalobce za spáchaný delikt nezanikla. Závěr o zániku odpovědnosti nelze učinit ani na podkladě § 30–32 zákona o přestupcích.

VI. Závěr a náklady řízení

48. Soud tedy shledal námitky žalobce neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
49. 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 neměla (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.

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 30. června 2020

JUDr. Zuzana Bystřická
předsedkyně senátu

v z. Mgr. Petr Pospíšil v.r.
člen senátu
(§ 54 odst. 2 věta druhá s. ř. s.)