



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Sladovna BERNARD, a.s.**, se sídlem 5. května 1, Humpolec, zast. JUDr. Ladislavem Břeským, advokátem se sídlem Botičská 1936/4, Praha 2, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, proti rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 27. 2. 2018, č. j. 12531-17/2016-ERU, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2020, č. j. 29 A 60/2018 - 61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci je řešena registrační povinnost výrobce elektřiny s licencí podle § 23 odst. 2 písm. m) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“), a naplnění materiální stránky přestupku spáchaného neregistrací podle § 91 odst. 2 písm. c) téhož předpisu.

[2] Žalobkyně, v postavení držitelky licence na výrobu elektřiny v provozovně o celkovém instalovaném výkonu 0,02975 MW, nebyla od 7. 2. 2014 do 6. 12. 2016 registrovanou účastnicí trhu, ačkoliv jí tuto povinnost ukládal § 23 odst. 2 písm. m) energetického zákona. Tím spáchala přestupek (dle tehdejší terminologie správní delikt) podle § 91 odst. 2 písm. c) energetického zákona a žalovaný jí podle odst. 14 písm. b) téhož

ustanovení uložil pokutu 8 000 Kč a náhradu nákladů řízení. Podaný rozklad Rada žalovaného zamítla.

[3] Krajský soud podanou žalobu zamítl, jelikož se neztotožnil s námitkami žalobkyně ohledně nesprávného výkladu zákona, nenaplnění materiální stránky přestupku a nepřiměřenosti pokuty.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti, na základě kterých požaduje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] V první kasační námitce stěžovatelka nesouhlasí s výkladem § 23 odst. 2 písm. m) energetického zákona. Podle ní závěry učiněné krajským soudem z tohoto ustanovení nevyplývají, a to zejména při využití logického výkladu. Jako subjekt, který nečerpal jakoukoliv formu podpory, nemá povinnost se registrovat. Dále poukazuje na nedostatky registračního formuláře, který nebylo možné odeslat bez vyplnění informací o získané podpoře – tu ovšem stěžovatelka nečerpá. Bylo jí tak i fakticky znemožněno se registrovat. Z toho dle jejího názoru vyplývá, že registrovaná být nemusela.

[6] Ve druhé kasační námitce rozporuje naplnění materiální stránky přestupku. Stěžovatelka poukazuje na to, že krajský soud dostatečně nezhodnotil, zda údaje, které díky svému neregistrování nepředávala operátorovi trhu, není schopen předávat také provozovatel distribuční či přenosové soustavy, což výrazně snižuje společenskou škodlivost. Z tohoto důvodu také považuje registrační povinnost za nadbytečnou. Dále poukazuje na vysokou administrativní náročnost požadovaných výkazů a opakovaně uvádí, že na výrobu elektřiny nezískává státní podporu.

[7] Ve třetí kasační námitce namítá nepřiměřenost uložené sankce, jelikož správní orgány nevzaly v potaz všechny relevantní okolnosti. Stěžovatelka, s poukazem na závěry správních orgánů a krajského soudu o poměrně nízké škodlivosti svého jednání, zároveň navrhuje, aby buď bylo zcela upuštěno od uložení pokuty či aby uložená pokuta byla nově uložena v řádu desítek či stovek korun českých.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadená rozhodnutí a napadený rozsudek. Ke druhé námitce pak dodává, že nejde pouze o administrativní zatěžování a plnění nesmyslných povinností. Princip registrace všech účastníků (dodavatelů i odběratelů) je dán podstatou trhu a technických poměrů. Kasační stížnost navrhuje zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti, namítaných důvodů, včetně důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

pokračování

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Předně je nutné uvést, že stěžovatelka na několika místech kasační stížnosti namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. S tím Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit samotný obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky (usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS, odst. [29]). Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek se vypořádává s argumenty stěžovatelky uplatněnými v žalobě v souladu s touto judikaturou a je z něj zřejmý obsah a důvody jeho vydání. Je tak přezkoumatelný.

III.a K registrační povinnosti u operátora trhu

[12] V první kasační námitce stěžovatelka namítá, že jí z energetického zákona nevyplývá povinnost se registrovat, jelikož na zdroj nepobírá podporu podle zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podporovaných zdrojích energie“).

[13] Podle § 23 odst. 2 písm. m) energetického zákona platí, že *výrobce elektřiny je povinen [...] zaregistrovat se do 30 dnů od udělení licence na výrobu elektřiny u operátora trhu; zaregistrováním se výrobce elektřiny stává registrovaným účastníkem trhu*. V projednávané věci není sporné, že stěžovatelka je výrobcem elektřiny, který má povinnost podle § 3 odst. 3 energetického zákona disponovat licenci. Tu ostatně 7. 1. 2014 získala.

[14] U podstaty námítky se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem krajského soudu (bod 27. napadeného rozsudku) a žalovaného (str. 5 napadeného rozhodnutí). Ustanovení § 23 odst. 2 písm. m) energetického zákona [resp. písm. n) citovaného ustanovení zákona ve znění do 31. 12. 2015] je jasné a jeho znění neumožňuje více výkladů. Dané ustanovení ukládá každému výrobcí elektřiny, který je zároveň držitelem licence (§ 3 odst. 3 a 4 energetického zákona), aby se v daném časovém úseku zaregistroval u operátora trhu. Tomu pak odpovídá i stanovení příslušného přestupku, kterého se podle návěti § 91 odst. 2 energetického zákona dopustí *držitel licence na výrobu elektřiny*.

[15] Jediným určujícím prvkem pro registrační povinnost v § 23 odst. 2 písm. m) energetického zákona tak je, zda výrobce elektřiny je zároveň držitelem licence či nikoliv. S tímto závěrem souhlasí i komentářová literatura, která jednak obecně k § 23 energetického zákona uvádí, že „výrobcem elektřiny může být fyzická nebo právnická osoba provozující zařízení přeměňující jinou formu energie na elektřinu, lhotejno, zda z podporovaného [...], či nepodporovaného zdroje“, a jednak, že registrační „povinnost však dopadá pouze na určitou podmnožinu výrobců elektřiny, konkrétně těch, kteří jsou držiteli licence na výrobu elektřiny“ (srov. Zdvihal, Z., Svěráková, J., Med, J., Osadská, J. a kol. Energetický zákon. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 574 a 591).

[16] Ze znění daného ustanovení ani dalších ustanovení energetického zákona nevyplyvá stěžovatelkou namítané rozlišování i podle vůle získat podporu dle zákona o podporovaných zdrojích energie. I z logického výkladu, kterého se stěžovatelka dovolává, plyne, že s přihlédnutím k dalším ustanovením těchto dvou zákonů (blíže srov. body 28. a 29. napadeného rozsudku) je zřejmé, že výše uvedený závěr je správný.

[17] Ani údajně vadné zpracování registračního formuláře, který dle stěžovatelky nemělo být možné odeslat bez vyplnění data počátku podpory, nemá jakékoliv dopady do rozsahu registrační povinnosti. Nejvyšší správní soud obecně souhlasí, že tyto formuláře musí být v souladu se zákonnou úpravou. Nicméně, jak již uvedl krajský soud (bod 30. napadeného rozsudku), stěžovatelkou uváděný údajný nedostatek nemohl vést k její úplné rezignaci na splnění zákonné povinnosti bez dalšího.

[18] Nejvyšší správní soud se tak s touto kasační námitkou neztotožňuje. Krajský soud dospěl za využití výkladových metod ke správnému závěru o existenci registrační povinnosti stěžovatelky.

III.b K naplnění materiální stránky přestupku a jednání stěžovatelky

[19] Ve druhé kasační námitce stěžovatelka rozporuje existenci společenské škodlivosti jejího jednání, případně poukazuje na nízký stupeň škodlivosti.

[20] Zde Nejvyšší správní soud předně upozorňuje, že je nutné odlišovat úvahy o naplnění materiální stránky přestupku od úvah o přiměřenosti trestu. Zatímco první se řeší u otázky viny (při nenaplnění materiální stránky nejde o přestupek), druhé se řeší u trestu (jedná se o přestupek a řeší se pouze jeho závažnost a s tím spojená výše sankce) (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 As 83/2012 - 38, body 23. a 26. a judikaturu tam citovanou).

[21] Ke chráněnému společenskému zájmu v tomto případě se již vyjadřovaly správní orgány (str. 3 a 6 napadeného rozhodnutí), s jejichž hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Splněním registrační povinnosti v § 23 odst. 2 písm. m) energetického zákona na sebe výrobce elektřiny přebírá další povinnosti vůči operátorovi trhu (např. poskytování údajů podle § 49 vyhlášky č. 408/2015 Sb., o Pravidlech trhu s elektřinou, ve znění pozdějších předpisů), přičemž operátor trhu má zákonné právo na informace pro plnění svých zákonných povinností od registrovaných účastníků trhu [§ 20a odst. 5 písm. a) energetického zákona]. Chráněným zájmem tak je získání dostatečných informací operátorem trhu, v tomto případě od registrovaných držitelů licencí. Zde pak není relevantní ani argumentace nečerpáním podpory podle zákona o podporovaných zdrojích energie, jelikož cíl sporné regulace míří jinam.

[22] S argumentem stěžovatelky ohledně možného poskytování týchž údajů od provozovatelů distribuční či přenosové soustavy se vypořádal již krajský soud (body 37. a 38. napadeného rozsudku) a stěžovatelka k tomu nenamítá nic konkrétního (což je ovšem její povinností – srov. např. rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016 - 38, bod [12], nebo rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 - 351, bod 140.). Podle relevantní právní úpravy přitom tyto subjekty poskytují operátorovi trhu jiné údaje. Pokud mu tak údaje neposkytne sám výrobce elektřiny, tak je nebude mít k dispozici.

pokračování

Jelikož právě k tomu v projednávané věci došlo, je materiální stránka přestupku naplněna. A i kdyby je mohl poskytnout provozovatel distribuční nebo přenosové soustavy, současné znění zákona, kterým je soud vázán (čl. 95 odst. 1 Ústavy), tuto povinnost klade na výrobce. Otázkou přiměřenosti sankce se soud zabývá dále ve třetí kasační námitce.

[23] Jakkoliv Nejvyšší správní soud má pochopení pro stěžovatelčino rozhořčení nad administrativní zátěží spojené s dodáváním výkazů, je nutné souhlasit se závěrem krajského soudu opřeným o judikaturu Ústavního soudu, že v tomto případě by změna byla možná pouze novelizací zákona, což přísluší primárně zákonodárci, nikoliv soudci (bod 31. napadeného rozsudku).

III.c K přiměřenosti uložené sankce

[24] Stěžovatelka v poslední kasační námitce rozporuje přiměřenost uložené sankce ve výši 8 000 Kč a náhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč, a dožaduje se moderace podle § 78 odst. 2 s. ř. s. Ani tato námitka není důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud považuje udělenou sankci za přiměřenou. Podle § 91 odst. 14 písm. b) energetického zákona lze za projednávaný přestupek uložit pokutu do 50 000 000 Kč nebo 1 % z čistého obrátu dosaženého držitelem licence za poslední ukončené účetní období. Pokuta ve výši 8 000 Kč je skutečně pouze symbolická. Správní orgány (str. 3 a 6 napadeného rozhodnutí) se tak nedopustily libovůle či překročení mezí daných zákonem jejich správnímu uvážení při ukládání sankcí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2022, č. j. 7 Ads 59/2022 - 30, odst. [15] a judikaturu tam citovanou). U hodnocení konkrétních okolností Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu (bod 40. napadeného rozsudku), že správní orgány si byly vědomy nižší závažnosti omisivního nedbalostního jednání a osoby stěžovatelky (malý výrobce, na úseku energetiky bezúhonný, dodatečně splnění povinnosti), což uložená sankce reflektuje.

[26] O to spíše nebylo možné v řízení před krajským soudem uvažovat o soudní moderaci uložené pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s. Tato pravomoc je vyhrazena pouze pro sankce uložené ve zjevně nepřiměřené výši (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS, odst. [25]), což v projednávaném případě není z výše uvedených důvodů splněno.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud kasačními námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. srpna 2022

JUDr. Radan Malík
předseda senátu